

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO ESTATALES EN LA POLÍTICA
LOCAL DEL PROGRAMA BARRIOMIO EN LIMA-PERÚ, 2012-2014**

JACQUELINE ELENA MINAYA RODRÍGUEZ

ABRIL 2016

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO ESTATALES EN LA POLÍTICA
LOCAL DEL PROGRAMA BARRIOMIO EN LIMA-PERÚ, 2012-2014**

JACQUELINE MINAYA RODRÍGUEZ

ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FRANCIS FONTAINE

LECTORES:

MARTÍN TANAKA GONDO

MARCO CÓRDOVA MONTÚFAR

ABRIL 2016

DEDICATORIA

A Elena y Jesús, mis padres amados.

A Eduardo Rodríguez.

A una Lima mejor.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Flacso-Ecuador por darme la oportunidad de estudiar la Maestría en Políticas Públicas y por supuesto, por conocer a gente extraordinaria a quienes recordaré con mucha felicidad y cariño. Particularmente, agradezco al profesor Guillaume Fontaine por su importante aporte académico a través del curso Análisis de Políticas Públicas y por su valioso acompañamiento como mi tutor de tesis. En este proceso, Fontaine ha demostrado una la discusión elevada e interés genuino en las inquietudes académicas a lo largo de mi formación pero, principalmente, ha hecho gala de su calidad y apoyo humano, por lo que quedo enormemente agradecida.

Del mismo modo, agradezco a las personas que me han brindado su valiosa información a través de sus investigaciones y por su tiempo brindado, como Alberto Wurst, Andrea Venini y Anderson García. Quedo muy agradecida también con quienes han compartido sus opiniones en las entrevistas realizadas, como a los equipos de BarrioMio y los responsables de dicho programa, lo cual ha permitido la elaboración de la presente tesis, aunque quedo en enorme deuda de continuar con la investigación y con mi acción en la búsqueda una -y muchas -Lima cada vez mejor.

Finalmente, en el ámbito personal, doy gracias a mi familia, en especial a mis padres Elena y Jesús, por su amor y apoyo incondicional, así como a mi hermano Juan y mis sobrinos. También, agradezco a Luis Meléndez, amigo desde los años sanmarquinos hasta la actualidad, a Daniyar Sulca, compañera entrañable y a Alonso Burgos, con quien aprendí a vivir lejos del Perú. Siempre gracias y mi profundo cariño.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I.....	14
MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA: EL CAMBIO DE POLÍTICA Y LA PARTICIPACIÓN COMO PROBLEMA INSTITUCIONAL.....	14
El neoinstitucionalismo y la gobernanza.....	14
La conformación de la agenda, el diseño y la implementación de la política	15
Abordajes del análisis del cambio de política	18
El cambio de política desde la dimensión racionalista	18
El cambio de política desde la dimensión cognitivista	21
El cambio de política desde la dimensión institucional.....	23
La participación como problema institucional	27
La participación, democracia y rendición de cuentas	27
La participación desde el ámbito de la norma	33
La participación desde el ámbito de la acción racional	35
La participación desde el ámbito de los instrumentos	36
Metodología.....	39
Mecanismo causal.....	39
Análisis de instrumentos de la política.....	40
Niveles del cambio de política	42
CAPÍTULO II.....	43
LAPARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PERÚ	43
La participación en el Perú.....	43
La participación ciudadana a nivel local y el Presupuesto Participativo	52
Programa BarrioMío y proyectos urbanos similares en América Latina	57
Programa BarrioMío. Perú.....	57
Proyecto Urbano Integral – Medellín. Colombia.....	58
Programa de Recuperación de Barrios. Chile	60
Subprograma de Mejoramiento de Barrios. Bolivia.....	61

Programa Mejoramiento de Barrios. Argentina	62
Programa Favela Bairro - Rio de Janeiro. Brasil	63
CAPÍTULO III	65
EL CAMBIO DE POLÍTICA DEL PROGRAMA PARTICIPATIVO MUNICIPAL	
BARRIOMIO: DESDE ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS Y MECANISMO	
CAUSAL	65
Mecanismo causal	66
Proceso de formulación programa BarrioMio	71
Instrumentación del programa BarrioMio	74
Instrumentos de Información	75
Instrumento de Autoridad	77
Instrumento de organización	78
Proyecto Urbano Integral	82
Comité de Gestión.....	84
Plan de Mitigación de Riesgo en Laderas (PMRL).....	85
Instrumentos de Tesoro	86
Análisis de instrumentos	91
Los niveles de cambio de política en el programa BarrioMio	97
CONCLUSIONES	101
BIBLIOGRAFÍA	107

RESUMEN

El programa municipal BarrioMio, creado por el gobierno local de Lima Metropolitana entre los años 2012 y 2014, ha apostado por la participación ciudadana como principal estrategia para transformar las zonas vulnerables de la ciudad y mejorar la calidad de vida de las personas que ahí habitan. La investigación examina el nivel de cambio de política que experimenta el programa BarrioMio, a través del análisis de instrumentos y el mecanismo causal, ello desde un enfoque neoinstitucionalista. Así, la problemática principal del estudio es si el novedoso programa participativo ha alcanzado un cambio de primer orden (cambios operativos), segundo orden (cambios estratégicos) o de tercer orden (cambio paradigmático), y si sus instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización (NATO) confirman la consistencia entre los objetivos y medios, y con ello la institucionalización para un programa que llama a la participación de actores no estatales. De esta manera, la investigación constata que el programa experimenta un cambio de segundo orden de política, el cual demuestra que logra concretizar la participación y que existe una mediana consistencia entre los instrumentos, pero que, sin embargo el programa no ha logrado institucionalizarse.

INTRODUCCIÓN

El análisis de las políticas públicas viene cobrando mayor importancia como campo de estudio (Roth, 2002). Específicamente en América Latina, han recobrado una notable importancia en relación a los debates de asuntos públicos en el marco de los nuevos contextos políticos, sociales y económicos, discutidos en espacios como el Alena, el Mercosur, el Pacto Andino y el ALCA, por lo que se hacen urgentes esfuerzos por entender el papel del estado y las relaciones entre éste y los diversos actores no estatales. Bajo este nuevo contexto, la gobernanza cobra relevancia en relación al estudio de diversas problemáticas y fenómenos desde las políticas públicas.

El neoinstitucionalismo, como enfoque en el análisis de las políticas públicas, busca estudiar el rol que juegan las instituciones, entendidas estas como las reglas, normas, valores y creencias que determinan las relaciones sociales, las cuales estructuran las relaciones sociales y orientan las conductas (March y Olsen 1984). Así, desde el neoinstitucionalismo es posible estudiar las políticas públicas y su relación con la gobernanza y las acciones del estado, que permiten (o no) la participación y el cambio de política. En ese sentido, se considera al neoinstitucionalismo como la más pertinente para entender el proceso del cambio de política y la participación en las políticas públicas, ya que son las instituciones las que condicionan los comportamientos y median los procesos políticos, lo cual puede devenir en el cambio de política, es decir, la institucionalización de una determinada política pública.

La investigación busca rastrear el tipo de cambio de política que experimenta el Programa municipal BarrioMio, 2012-2014, programa de planificación e infraestructura urbana desde la participación, en zonas vulnerables de la ciudad de Lima, Perú. Para efectivizarlo, se analizarán los instrumentos de política que este programa participativo formula e implementa en los años de su funcionamiento.

Desde el análisis de las políticas públicas, el estudio del cambio de política busca responder a preguntas como ¿por qué se institucionaliza (o no) una política?, ¿cómo lo hace?, ¿cuándo este cambio se vuelve irreversible?, ¿cómo medir el cambio?, ¿cómo predecirlo? entre otras preguntas con ese mismo norte (Fontaine, 2015). En la búsqueda de respuesta a estas inquietudes, es posible identificar algunos grupos de análisis, según el tipo de abordaje que hagan, que aunque no son necesariamente

excluyentes y que incluso pueden converger, tienen características peculiares. Entonces, es posible encontrar al grupo que privilegia el ámbito de la acción racional, el cual se sigue de la lógica de costo-beneficio; un segundo grupo que aborda la investigación desde el ámbito cognitivo, el cual resalta las representaciones de los problemas de política y los discursos legitimadores; y, finalmente, se puede observar a un tercer grupo, el cual enfoca su estudio desde el ámbito institucional, el cual se centra en las instituciones formales e informales en el proceso de la política pública.

En el estudio del cambio de política, el neoinstitucionalismo pasa por la definición del objeto del cambio hasta sus mecanismos causales, a fin de evidenciar su resultado, así como el nivel de abstracción por el que pasa la política (Fontaine 2015). En este ejercicio, el mecanismo causal puede identificar el proceso de la conformación de agenda y la ventana de oportunidad (Kingdon, 1984, 1995). El mecanismo causal aporta metodológicamente al brindar elementos empíricos a favor de un análisis desde términos concretos y reales. Este mecanismo resulta adecuado en tanto permite evidenciar los componentes del proceso que ha producido (o no) el cambio de una política pública en el marco de la gobernanza. Es decir, esta metodología permite evidenciar la creación de una política y su posible institucionalización, a través de una secuencia de sucesos que muestre la una lógica y dirección determinadas (Mahoney 2012, Beach y Pederson 2013; Kay y Becker 2015). Al respecto, los niveles o tipos del cambio de política son propuestos por Peter Hall (1993), los cuales son: a) el cambio de primer orden, que trata sobre los ajustes de instrumentos para crear o alterar que siga una orientación particular a la política; b) el cambio de segundo orden, trata de la formulación e implementación de nuevos instrumentos, en algunos casos contrarios al tipo de instrumentos que se ejecutaba en la etapa anterior, y; c) el cambio de tercer orden, se relaciona con un cambio de paradigma, que parte por una nueva definición del problema y de solución.

Por otra parte, las políticas públicas se han interesado por la participación. Al respecto, las explicaciones sobre por qué muchos gobiernos convocan a la participación, pueden ser abordadas desde diferentes entradas de la acción pública. Específicamente, estudiar la participación desde el análisis de las políticas públicas puede ayudar a dar respuesta a inquietudes sobre el cambio de la política en el marco de la gobernanza, así como dar explicaciones sobre las interacciones entre el estado y los actores no estatales.

Dentro de la amplia gama de estudios al respecto, se puede mencionar un grupo de literatura dentro de las Ciencias Políticas. Desde aquí, O' Donnell (2003) identifica los mecanismos de rendición de cuentas horizontal y vertical. Los adjetivos "horizontal y vertical" indican el eje de operación de un sistema intraestatal de controles, mientras que los mecanismos verticales implican la existencia de controles externos sobre el estado. Por su parte, Insunza (2006) además plantear los tipos de rendición de cuentas, propone la rendición de cuentas transversal, la cual consta de mecanismos por los cuales se evidencia ciudadanos independientes y autónomos que no representan, pero sí ejemplifica las cualidades de un *ethos* ciudadano (Insunza, 2006).

Otro grupo estudia la participación desde el ámbito de la norma. Aquí se privilegia el enfoque de derechos. La razón por la que convocan a procesos participativos es porque deben hacerlo en respuesta a una meta norma como es la Constitución. Un segundo grupo de estudio se ubica en el ámbito de la acción racional. Aquí se puede observar que un gobierno privilegia la participación porque es más rentable para la gestión pública, es decir, porque le conviene, por considerar que de esta manera las políticas puedan ser efectivas y eficaces.

Finalmente, se puede identificar al grupo que entiende la participación desde el ámbito de los instrumentos, quienes identifican a la participación como un problema institucional. Por ello, este nivel de análisis se ubica desde el neoinstitucionalismo, el cual señala el cambio en la relación entre el gobierno y los actores no estatales, lo que permite rastrear no solo los cambios del gobierno o de la sociedad, sino principalmente los cambios relacionales entre estos. En esta lógica, se utiliza el análisis de instrumentos, específicamente el modelo NATO propuesto por Hood (2007 y 2001), quien clasifica los instrumentos de política en función a los recursos disponibles para el estado. Así, se reconoce la instrumentación, llamada NATO, por las siglas que la componen: 1) Información, que se refiere a la información que el gobierno dirige y/o comunica sobre determinado programa; 2) Autoridad, referida a las instancias o normas que las crea y aprueba (como una ordenanza o decreto); 3) Tesoro, se entiende al presupuesto económico con el que cuenta determinada política pública y 4) Organización, referida al organigrama u orden interno de quienes llevarán a cabo la política.

En este nivel, en la instrumentación del modelo NATO, se incluye el análisis del problema entre las interacciones del estado con la sociedad civil, para lo cual se aplicará el análisis de instrumentos sustantivos y procesales, propuesto por Howlett y Ramesh (2003). Los instrumentos sustantivos, se refieren a cómo el estado afecta a los ciudadanos por bienes y servicios a la sociedad, es decir, se consideran los instrumentos tradicionales en la política. En cambio, los instrumentos procesales, observan el factor de relación y afectación que el estado genera en las relaciones con los actores no estatales, modificando de esta manera los comportamientos y formas de relacionarse entre estos.

En los últimos años los gobiernos centrales, regionales y locales han creado políticas que llaman a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Estos procesos no le son ajenos al Perú, ya que existen experiencias significativas de participación ciudadana a nivel nacional, principalmente evidenciado en los gobiernos locales, siendo el presupuesto participativo el principal modelo de participación.

El estudio prioriza el registro de experiencias desde el gobierno local, principalmente en Lima, por ser esta ciudad donde se da vida al novedoso programa BarrioMio. Además, se expondrá algunas referencias sobre casos similares, en especial aquellas experiencias de participación ciudadana en otros países como es el caso de Chile, Brasil y Colombia, siendo este último el país donde BarrioMio inspiró su trabajo.

El programa municipal BarrioMio fue creado en el año 2012 y se ejecutó hasta el 2014, durante el gobierno de Susana Villarán en Lima Metropolitana. Dicho programa fue novedoso para la ciudad de Lima, en términos de participación ciudadana para la elaboración de proyectos y obras urbanas en zonas de alto riesgo. El programa buscó articular, facilitar y organizar las intervenciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima en los barrios populares de la ciudad; mediante el mejoramiento integral de espacios, con influencia directa de sus habitantes. Para este fin, se crearon proyectos como el Plan de Mitigación de Riesgos en Laderas (PMRL); atendiendo a poblaciones vulnerables y coordinando acciones para disminuir el riesgo en laderas de sus residentes, siendo sus principales actividades la construcción de muros de contención y escaleras. El segundo proyecto importante, y de mayor carácter participativo, es el Proyecto Urbano Integral (PUI), que articula la planificación urbana local y la inversión pública y /o privada para facilitar las intervenciones rápidas y

focalizadas para el mejoramiento integral de los barrios de Lima Metropolitana (MML, 2014). La incidencia participativa hace más notoria la transformación en las relaciones entre los habitantes de los barrios populares de Lima y el gobierno local, donde ambos asumen roles en la gestión y compromisos en la acción. En otras palabras, el programa BarrioMio plantea para Lima un nuevo mecanismo de inclusión y participación ciudadana mediante el cual la participación es la base articuladora de los procesos de formulación y ejecución de programas y políticas, en donde se permite un giro en las relaciones entre el gobierno municipal de los distintos niveles administrativos y la sociedad.

Con esta investigación se busca conocer el nivel o tipo de cambio de política del programa en cuestión, considerando que BarrioMio es novedoso para Lima y se diferencia notablemente del estilo de gestión municipal de años anteriores, pues es un gobierno local que hace esfuerzos por incorporar a la participación ciudadana en la política de mejoramiento de barrios.

Con lo mencionado, el estudio se realiza desde el neoinstitucionalismo, por ser más pertinente para entender el proceso del cambio de política y la participación en las políticas públicas, ya que, en efecto, son las instituciones las que condicionan los comportamientos y median los procesos políticos, así como las relaciones entre el estado y la sociedad, lo cual puede devenir en el cambio de política, es decir, la institucionalización de una determinada política pública, en este caso, de corte participativo. En correspondencia, se privilegia la metodología desde el análisis de instrumentos y el mecanismo causal para rastrear el tipo de cambio de política que experimenta el programa municipal BarrioMio, durante el 2012-2014, programa de planificación e infraestructura urbana desde la participación, en zonas vulnerables de la ciudad de Lima. En otras palabras, la investigación busca rastrear el tipo de cambio de política que experimenta el Programa municipal BarrioMio, durante el 2012-2014. En esa tarea, se analizará los instrumentos de política que este programa participativo formula e implementa. La razón de privilegiar el enfoque neoinstitucionalista responde a entender cómo actúa el estado y su relación con la gobernanza. Desde este enfoque es posible observar las condiciones en las que el estado toma decisiones, las relaciones con los actores no estatales, así como sus consecuencias. En esa línea, el cambio de política desde el neoinstitucionalismo busca entender aspectos sobre por qué una

política se institucionaliza, cuándo se vuelve irreversible, cómo medir el cambio, entre otros cuestionamientos.

Vale indicar que las explicaciones sobre el cambio de política y la participación son de alcance analítico desde las políticas públicas, por lo que se requieren mayores investigaciones al respecto, las cuales puedan complementar el análisis desde otras entradas dentro de las políticas públicas (como redes de política o las políticas desde un enfoque de derechos), pero también desde las Ciencias Políticas, la Sociología de las Organizaciones, la Antropología, entre otras. Este trabajo intenta brindar un aporte para el análisis de políticas públicas y dejar registro para otras investigaciones que se planteen similares objetivos académicos.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA: EL CAMBIO DE POLÍTICA Y LA PARTICIPACIÓN COMO PROBLEMA INSTITUCIONAL

El neoinstitucionalismo y la gobernanza

La presente investigación busca estudiar el cambio de política que la política participativa experimenta a partir de los instrumentos de política pública. La razón de privilegiar el enfoque neoinstitucionalista responde a entender cómo actúa el estado y su relación con la gobernanza. Desde este enfoque es posible observar las condiciones en las que el estado toma decisiones, las relaciones con los actores no estatales, así como sus consecuencias. En esa línea, el cambio de política desde el neoinstitucionalismo busca entender aspectos sobre por qué una política se institucionaliza, cuando se vuelve irreversible, cómo medir el cambio, entre otros cuestionamientos.

En la búsqueda de las respuestas, la orientación instrumental resulta pertinente para encontrar en el ciclo de políticas públicas -principalmente en el diseño y la implementación- señales claras que reflejen las decisiones y acciones en los procesos. Así, los instrumentos en una política pública reflejan posturas ideológicas, voluntades políticas, estructuras de gobierno, conocimiento e intereses (Howlett, 2014).

El neoinstitucionalismo busca estudiar el rol que juegan las instituciones formales y el carácter explicativo del comportamiento individual a través de la acción colectiva, donde recíprocamente la política moldea la sociedad y viceversa. (Powell y Dimagio, 1999). Por su parte, Hall y Taylor (1996), indican que las instituciones son tanto formales, como por ejemplo, el estado, la escuela, las empresas, entre otras instancias; pero, también, defienden un rasgo estructural informal por su relación con la cultura y los símbolos, las creencias y valores; pues brindan marcos de significación para la conducta humana y permiten analizar las relaciones entre agencia y estructura. En otras palabras, las instituciones son el conjunto de normas, reglas, prácticas y tradiciones que estructuran significados, hacen parte de un proceso estructural de estabilidad y de cambio, involucran la participación de actores no estatales y estatales y muestran solidez en el tiempo (March y Olsen, 1984).

A partir de la literatura del nuevo institucionalismo, los teóricos plantean que los actores individuales, objeto de estudio del conductismo, son sujetos insertos en un

entramado institucional de un sistema político específico, alrededor del cual existen instituciones formales que vienen de una tradición legalista, normativa y prescriptiva y que son estudiadas por la Ciencia Política; “incorporan el componente interpretativo para el estudio del proceso de la política y el eje central es la interdependencia que existe entre instituciones sociales y políticas, permitiendo pensar en un Estado en interacción” (Muller, Surel, 1998:44 citado en Roth, 2007:17).

La conformación de la agenda, el diseño y la implementación de la política

El estado juega un rol neurálgico en las políticas y son las relaciones entre éste y los actores no estatales, las que determinan las acciones de interés público. En este proceso, la conformación de la agenda es lo que se precisa para dar inicio a la formulación e implementación de la política pública y su posterior evaluación.

Roth (2007) indica que el principal problema consiste en conocer por qué en algún momento, y a través de qué mecanismo, un tema se torna problemático y obliga a las autoridades a hacer algo. Aquí se pueden distinguir dos elementos integrados. El primero, la construcción de un problema social que requiera solución y, en segundo lugar, su inscripción en la agenda pública (Roth, 2007).

Además, se puede mencionar algunos modos de inscripción en la agenda política. Al respecto, Roth (2007) resalta las condiciones que Cobb y Elder (1972) presentan para que un problema logre su inscripción en la agenda. La primera tiene que ver con quiénes hacen la política, es decir, la pertinencia de competencias de instancias del estado, quienes deben responder a una serie de normas al respecto de la acción pública. El segundo momento trata de una ponderación entre lo que se quiere y lo que se puede lograr, y la tercera condición tiene que ver con el lenguaje técnico y político con el que tiene que presentarse el problema para la inserción en la agenda (Meny y Thoenig, 1992).

Ahora bien, cuando el problema está identificado y definido, se debe diseñar una solución. Dicha etapa también está teñida de una continua relación de pugna hacia la búsqueda de determinados objetivos, dentro de los cuales se puede mencionar algunos modelos de toma de decisión como son el modelo de decisión de racionalidad absoluta, desde la cual las decisiones se toman en unidireccionalidad, esquema que presenta Meny y Thoenig (1992) con etapas que consisten en: el decisor frente a un problema, la

identificación de valores y objetivos, la búsqueda y análisis del conjunto de las posibles alternativas de soluciones posibles, la aplicación de criterios objetivos y, finalmente, la elección de la mejor solución. Este modelo tiene críticas en tanto se parte de una racionalidad mecánica, sin considerar los intereses y pugnas entre los actores sociales y el estado (Roth, 2007).

Meny y Thoenig (1992) también presentan un modelo que se contrapone al anterior, éste se basa en la racionalidad limitada. Se fundamenta en el planeamiento de Simon (1983) el cual indica que la racionalidad absoluta es irreal, por lo que esta vez el decisor debe guiarse por la solución más satisfactoria. Se trata entonces de buscar un término medio entre el análisis del problema y la urgencia de ofrecer una solución aceptable (Roth, 2007).

La etapa de implementación analiza los instrumentos que se establecen desde su formulación, determina los tipos de respuesta y estilos de gestión para enfrentar el problema público. Para Pressmann y Wildavsky (1998) la etapa de la implementación implica el principal resultado de la política (Roth, 2007).

Una de las principales formas de estilos de implementación es el modelo *top down* (de arriba hacia abajo) y el *bottom up* (de abajo hacia arriba), los cuales se diferencian en los estilos de implementación, donde una (*top down*) responde a una lógica jerárquica de la administración y, la otra, (*bottom up*) reconoce la participación de los ciudadanos (Sabatier, 1999).

El modelo *top down*, responde a un enfoque tradicional de la administración pública, donde los estrategas y técnicos son los que tienen el poder, frente a los actores no estatales. Este modelo rechaza la participación ciudadana, por considerarla poco o nada capaz de aportar en las políticas. En esa línea, este modelo busca la eficiencia en los resultados, por lo que anulan la participación ciudadana por no ser “expertos” y por complejizar su trabajo. La gestión pública juega un importante rol dentro de la implementación de la política por ser esta la fase de generación de efectos (Meny y Thoenig, 1989).

Este tipo de modelos clásicos de gestión, responden muchas veces al tipo de gobernanza en el que se mueven los estados. Con el tiempo y con el debate de la gobernanza democrática (Kooiman), la implementación de las políticas empezó a concebir la idea de la importancia de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Así, el modelo *bottom up*, se hacía más aceptada por la administración pública y empezaba a considerar a los actores no estatales como capaces de establecer los mejores criterios para una adecuada implementación. Al respecto de los dos modelos, Sabatier (1999) indica que:

El enfoque *top-down* parece tener una ventaja comparativa en situaciones donde: 1. Existe una pieza de legislación dominante que estructura la situación; 2. Los recursos para la investigación son muy limitados, el investigador se encuentra interesado de manera principal en respuestas promedio y cuando la situación se encuentra estructurada al menos moderadamente bien. En contraste, el enfoque *bottom-up* es más apropiado en situaciones donde: 1. No hay una pieza dominante de legislación sino un gran número de actores con dependencias de poder; o donde uno está principalmente interesado en la dinámica de las diferentes situaciones (Sabatier, 1999:37).

Los modos de gobernanza pueden influir decididamente en el tipo de instrumentos que se emplearán. Por ello, la elección de instrumentos tiene que ver con estilos que van desde tipos jerárquicos o de cogobernanza. Así, los modos de gobernanza se contemplan, en términos concretos, en las formas en que se cumplen los objetivos que la política pública busca (Howlett, 2004).

Pressman y Wildavsky (1973) refieren que la etapa de implementación es “un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y acciones emprendidas para alcanzarlas” (Pressman y Wildavsky, 1973:XV).

Es preciso mencionar que anteriormente se concebía a la implementación desde un pensamiento economicista (Aguilar, 2000), es decir que únicamente se consideraban decisiones de tipo administrativos y de costo beneficio. Sin embargo, Lindblom (1999), observó a la implementación desde el *policymaking*, considerando a esta etapa de la política como un problema principalmente causal entre un proceso conjunto de las políticas públicas. Es decir, esta etapa del ciclo de política considera una doble dimensión: la definición de los objetivos luego de diagnosticar el problema, y el conjunto de instrumentos que se utilizarán para la concreción de soluciones. Aguilar llama a esto el doble sentido de la implementación, donde se parte de un enunciado mental (plan, programa, etc.), para hacer efectivo aquel deseo en la realidad concreta (Aguilar, 2000).

Abordajes del análisis del cambio de política

Como se mencionó, el cambio de política -como parte del análisis de las políticas públicas- busca responder aspectos como: ¿por qué se institucionaliza (o no) una política?, ¿cómo medirlo?, ¿cuándo se vuelve irreversible?, ¿cómo predecirlo? Para dar respuesta a estas inquietudes se pasa por la definición del objeto del cambio hasta sus mecanismos causales, para mirar su resultado y observar el nivel de abstracción por el que pasa la política (Fontaine 2015).

Al estudiar el cambio de política se pasa a mirar las etapas del ciclo de políticas donde puede encontrar información importante tanto en la agenda de la política y construcción del problema (Kingdon, 1984, 1995), ubicada en la primera etapa del ciclo de política, o los resultados de la implementación en un proceso más avanzado de la política.

Fontaine (2015), plantea un ordenamiento de los grupos que estudian el cambio de política, los cuales se pueden organizar según los ámbitos de estudio en función de las causas y modalidades del cambio. Así, podemos encontrar al grupo que privilegia el ámbito de la acción racional, que enfocan el análisis de la racionalidad limitada, desde el ámbito cognitivo, el cual resalta las representaciones de los problemas de política y los discursos legitimadores y, finalmente, el grupo que enfoca su estudio desde el ámbito institucional, el cual se centra en las instituciones formales e informales en el proceso de la política pública (Fontaine, 2015). Con ello, se desarrollan aspectos generales de cada uno de los grupos de análisis del cambio de políticas. Es importante indicar que estos grupos no necesariamente se contradicen o excluyen, pues estas divisiones hay que entenderlas como el ordenamiento de tipos de consideraciones principales ante el estudio del cambio pero que, en efecto, pueden converger.

El cambio de política desde la dimensión racionalista

Este grupo cuenta con autores como Simon (1944), Lindblom (1958 y 1959), Kingdon (1995), Cohen (1972) y Cashore y Howlett (2007). Desde esta dimensión de estudio, se considera la racionalidad limitada en tanto que las políticas se hacen en la búsqueda de conveniencias determinadas. En ese sentido, Simon (1944) y Lindblom (1958 y 1959), observan que los cambios de política se producen de manera progresiva (incremental),

ya que las decisiones que darían inicio a determinadas políticas públicas son tomadas en muchos casos en base a decisiones anteriores que por algunas circunstancias no fueron aceptadas o implementadas. Estos cambios se dan en un sentido de aprendizaje y adaptación. Es interesante que desde el incrementalismo, las decisiones son tomadas desde un encuentro no solo en un nivel endógeno de los partícipes del gobierno, sino también con los actores no estatales.

A partir del incrementalismo, se prestó atención a la ventana de oportunidad (Kingdon, 1995), la cual puede significar un cambio notable, ya que significa una nueva orientación de la política. La ventana de oportunidad se concretiza a través de las corrientes múltiples -que son tres factores- que al encontrarse producen una nueva política.

Tabla 1. Ventana de oportunidad

	Corrientes múltiples de la ventana de oportunidad	
Ventana de Oportunidad para el cambio de política	Corriente de problemas	reconocimiento de la legitimidad de un problema
	Corriente de soluciones	acuerdo sobre las soluciones de ese problema
	Contexto político	voluntad política para darle solución

Fuente: elaboración propia

De acuerdo a la tabla anterior, los factores son: i) el reconocimiento de la legitimidad de un problema (corriente de problemas), ii) el acuerdo sobre las soluciones de ese problema (corriente de soluciones) y iii) voluntad política para darle solución (contexto político). La principal característica de las ventanas de oportunidad es que ocurren esporádicamente y este momento es aprovechado por los actores estatales y no estatales para abrir la posibilidad de generar una nueva política. La primera condición requiere el acuerdo entre actores estatales y no estatales sobre la forma de abordar un determinado problema, coinciden mayoritariamente en su definición e importancia a considerar en la política, lo cual genera sinergia entre los actores para potencializar y priorizar la política hacia la solución del problema en discusión.

La segunda corriente tiene que ver con las soluciones que encuentran en el problema antes definido. Este momento está íntimamente conectado con la etapa de la definición y delimitación del problema, pues solo así la solución tiene un sentido común

a los partícipes de la defensa en una determinada solución. Como se ve, las dos primeras corrientes requieren de una capacidad de comunicación, de compartir en algún importante nivel la forma de ver un problema y de solucionarlo. Finalmente, el contexto político es el tercer ingrediente que, si confluye con los otros, permite abrir y aprovechar la ventana de oportunidad para el cambio. Sin duda, el contexto político no se debe entender aisladamente, sino que deviene de explicaciones sociales y políticas que permite ubicar, por ejemplo, un estilo de política, una preferencia en la definición de problemas y las formas de solucionarlo. En cuanto al cambio de política, se considera, por ejemplo, la oportunidad que tiene un nuevo gobierno de llegar al poder y ejercer políticas públicas en la línea de una determinada ideología a diferencia de las anteriores.

Otra manera de entender la acción racional limitada en relación al cambio de política tiene que ver con la metáfora del “tacho de basura” que Kingdon rescata de la Sociología de las Organizaciones (Coehn, March y Olsen, 1972), en tanto que en ellas se despliegan una serie de acciones no hechas por diversos motivos, pero que quedan en una suerte de borradores, las cuales son “rescatadas” y actualizadas para aplicarlas a la política pública. Así, la utilización de alguna solución “rescatada” se aprovecha cuando se abre una ventana de oportunidad que se adecue, casi perfectamente, a la solución anteriormente elaborada. Se entiende que la aceptación de los planes que se saca de dicho “tacho” deviene de las nuevas consideraciones o del nuevo contexto (político, administrativo, económico, social, etc.) en el cual se desarrollará la política.

Fontaine (2015), recalca lo indicado por Jones (2002) respecto al marco analítico del equilibrio puntuado, la cual observa a la política como un proceso de adaptación continua. Este marco analítico aísla una variable estable que indica la tendencia, luego identifica las variables exógenas susceptibles de afectar esta estabilidad y generar un equilibrio puntuado (Jones y Baumgartner 2005).

Al respecto, el cambio de política tiene que ser más fuerte que la relativa estabilidad que caracteriza a una institución, específicamente cambian los subsistemas del sistema político y, a su vez, generan cambios en otros subsistemas de similar rango o característica, los cuales tienden a un equilibrio.

Finalmente, Cashore y Howlett (2007) examinan el modelo del equilibrio puntuado, llamado como “nueva ortodoxia”, el cual pone énfasis en el factor histórico

del cambio de las políticas públicas, dentro del cual se concibe la incidencia de fuerzas externas dentro de un proceso normal de estabilidad de larga data que responde a la dependencia de la trayectoria, un cambio más o menos esperable (equilibrio puntuado). Los autores proponen una nueva clasificación de los elementos de una política que permitirán un mejor entendimiento del cambio de la política y el rol que tienen las instituciones dentro de este cambio. Las afirmaciones de los autores se basan en un estudio de la política forestal en la región noreste del pacífico de los Estados Unidos durante un período de veinticinco años, sobre todo los hechos que habrían marcado las políticas de preservación de bosques naturales, proteger las especies y hábitats en peligro de extinción entre otras.

La información obtenida habría revelado patrones de cambio de política tanto en regiones federales como privadas. De esta investigación emergieron cuatro argumentos metodológicos, epistemológicos y causales: el primero, el análisis de cualquier política de desarrollo debe ser de naturaleza histórica en un período largo de tiempo; el segundo, los cambios de la política se dan debido a factores externos; el tercer argumento es que las entidades públicas y sus subsistemas actúan como mecanismos reproductores de políticas; y, el cuarto argumento, es que un cambio paradigmático de una política ocurre solamente cuando las instituciones políticas son completamente transformadas.

El cambio de política desde la dimensión cognitivista

Al respecto del ámbito de política, esta dimensión de análisis de la política parte de la gran importancia que le otorgan a las creencias y sistemas (Jenkins-Smith y Sabatier 1993) e interpretaciones (Fischer) y a los referenciales globales (Jobert y Muller 1987). En esa línea, (Jenkins-Smith y Sabatier 1993) reconocen la importancia de las creencias y del aprendizaje de coaliciones en el proceso de las políticas y los valores de los integrantes de las coaliciones, desde donde se definen los problemas de políticas y buscan las soluciones a los problemas identificados como tales. Ello tiene que ver con un proceso de aprendizaje o como lo llama “el aprendizaje orientado hacia las políticas”. Sin embargo, para poder cambiar un sistema de creencia, es necesario juntar evidencias en un largo período.

Es así que, dentro de las coaliciones, es importante considerar el rol de los expertos como son los profesionales de Ciencias Sociales, técnicos de las políticas, entre otros. En tanto que el aprendizaje será más consolidado en tanto que las coaliciones de causa tengan una base más sólida.

Por otro lado, Fischer (2004) resalta la importancia de la interpretación -o el análisis deliberativo- la cual parte de una doble hermenéutica. Además, se podría entender el cambio desde una ruptura epistemológica de cómo se entiende el ciclo de la política pública, esto es la crítica a lo irreal de algo tal como un ciclo de políticas, ordenado y predecible. Con ello, el autor resalta el papel de las interpretaciones que realizan cada uno de los actores dentro de determinada comunicación o proceso, incluso del experto. Es por ello que Fischer pone énfasis en el valor de la deliberación que va desde la definición y delimitación de los problemas, como por la búsqueda de determinadas soluciones. Además, a diferencia del *Advocacy Coalitions Framework* (ACF), el rol de los expertos y su discurso experto, no son tan importantes a comparación del valor de la deliberación entre los actores involucrados en los asuntos públicos.

Dentro de este grupo, debemos mencionar los referenciales globales (Muller y Surel, 1998), Muller, 1987), los cuales tienen que ver con un conjunto de entender el mundo y de actuar en él, lo cual conforma el marco o la base desde donde se crean las políticas públicas. Los autores, a diferencia de Lasswell (1979), consideran que las políticas públicas no solo se tratan de fórmulas que busquen soluciones específicas a problema puntuales, sino que es ante todo importante reconocer que las políticas responden a diversas y complejas formas de entender la realidad.

En esa misma línea, Thoenig (2010) indica que las políticas, en tanto objeto de análisis, responden a un determinado hecho social, político y son socialmente construidos. Estas afirmaciones e interrogantes, superan de lejos, la imagen de que las políticas públicas no son más que un mecánico y sencillo ciclo de decisiones técnicas y políticas para conseguir determinadas soluciones.

El cambio de política desde la dimensión institucional

Fontaine, realiza un recuento de las entradas analíticas del cambio de política en este rubro:

De la segunda generación de estudios del cambio de políticas, salió un grupo enfocado en los aspectos institucionales del proceso, que se benefició de los aportes de la historia, la sociología y la economía (Hall y Taylor 1996; Peters 2003; Lowndes 2010). Estos estudios empezaron con subrayar la importancia del tiempo y de las instituciones estatales en los procesos políticos, las organizaciones y las relaciones económicas (Evans et al. 1985; Immergut 1998). Simultáneamente, apareció una preocupación por las instituciones “informales” que estructuran las relaciones sociales y orientan las conductas (March y Olsen 1984). Luego se interesaron por el cambio institucional, sea para evidenciar procesos de transformación o “isomorfismos” en las organizaciones (Powell y DiMaggio 1999), para identificar la incidencia de las ideas en función de su alcance y grado de persistencia (Campbell 2002 y 2004) o identifica modalidades de cambio en función del contexto político, de las características de las instituciones y de los agentes (Fontaine, 2015:21).

Así, este grupo de autores considera que las instituciones formales y no formales sirven para la explicación del cambio de las políticas públicas. Este enfoque relaciona las características colectivas e individuales para la consecución de una gobernanza. Para Pierre y Peters (2000) el enfoque neoinstitucional nace como respuesta a las deficiencias de las instituciones públicas para la resolución de problemas y necesidades de la sociedad. Los autores resaltan que las instituciones son las que vinculan al Estado con la sociedad y que la forma de medir la correlación entre los modos de gobernanza y los estilos de política son los instrumentos de políticas públicas aplicadas. Además, indican que las variables que inciden en la capacidad de enfrentar los problemas entre el Estado y los actores sociales son los estilos de política y la naturaleza de los problemas de política.

Por su parte, March y Olsen (1984), sugieren que la lógica de lo adecuado tiene mucha relación con el incrementalismo y la racionalidad limitada. La lógica de lo adecuado surge en contraposición al racionalismo y abre una nueva opción para explicar los cambios. Esta lógica influye en el comportamiento de los actores sociales estatales y no estatales, en tanto que estos deben ajustarse a las normas internas de las instituciones más que en las bondades de costo-beneficio, lo cual hace que las explicaciones de las políticas sean más complejas. Es decir, a diferencia de la explicación racionalista, los

actores asumen determinados roles dentro de una organización, con ello, adecuan sus capacidades y conductas a las reglas establecidas por su institución. Eso resalta la importancia de las reglas formales e informales de las instituciones de las que los actores forman parte. Así, lo lógico de lo adecuado tiene que ver con la habitualidad del comportamiento que hace que las conductas y decisiones se cimenten. En esta línea Peters (1999) señala que las instituciones delimitan un comportamiento adecuado o correcto, donde las reglas o normas son medios estructurantes y elementos fundamentales que determinan la naturaleza de las instituciones y configuran un mecanismo de control y que ejecutan e imponen valores que inspeccionan las conductas y refuerzan las opiniones dominantes (Peters, 1999).

En la consideración de esta modalidad, se supera las relaciones de lógica contractuales y más bien se entiende que la lógica de lo adecuado -al alcanzar a todos los actores involucrados en las decisiones sobre lo público, entre el Estado y los actores sociales- requiere de mayor capacidad para negociar, debatir y colaborar. Al respecto, Fontaine (2015) indica que esta teoría significa también que estas prescriben la representación del problema, el comportamiento de los individuos y grupos. Dicho de otra manera, las reglas en tanto las instituciones son el motor de las conductas individuales y colectivas; “vienen de las interacciones de gobernanza pero, dado que se estabilizan, conforman un sistema y condicionan las interacciones entre distintos sectores de la sociedad y entre esta última, la economía y el aparato estatal” (Fontaine, 2015:21). La lógica de lo adecuado ayuda a explicar el cambio de política desde el institucionalismo, en tanto que las instituciones dan consistencia al análisis de la realidad ya que son más estables y dirigen los comportamientos y relaciones entre el Estado y los actores, reduciendo así, las incertidumbres. En esa línea Marsh y Olsen, consideran que la democracia depende del diseño de las instituciones y no solo de condiciones económicas y sociales, la administración pública se guía por procedimientos estructurados y estructurantes, los cuales rigen las conductas.

También debemos resaltar los mecanismos causales como uno de los métodos de explicación del cambio de política más actuales. Esta metodología implica la observación de momentos (diagramada en celdas o casillas) que de manera secuencial permiten observar el procedimiento que va de una causa a un efecto o de una acción a una consecuencia, proceso que evidenciaría la institucionalización (o no) de

determinado procedimiento con lógica de política pública, Majoney (2012), Beach y Pederson (2013), y Kay y Becker (2015). En un estudio del cambio de política este procedimiento permite encontrar condiciones necesarias y suficientes para que una acción (o decisión) lleve a otra, volviéndose de esta manera irreversible (Fontaine, 2015).

En esa línea, Merton (1987) indica que se debe establecer fenómenos antes de avanzar a una explicación, lo cual dotaría de elementos empíricos que examinen fenómenos en términos concretos y reales, y si finalmente esta secuencia tiene una regularidad necesaria para requerir y permitir una explicación coherente. Estos hechos observados permiten la descripción de cada parte del mecanismo a fin de reconocer si estos hechos implican regularidad en su funcionamiento o más bien eventualidades y acciones aisladas. Con ello, se puede decir que un mecanismo causal satisfactorio debe incluir mecanismos causales y efectos causales (George, 2005).

Una de las inquietudes del estudio del cambio de política es saber cómo evolucionan o cambian y si ese cambio se logra institucionalizar (o no) y a qué nivel. Peter Hall (1993) realizó un estudio de la política económica del Reino Unido, en el cual probó que la solución dada a un problema depende siempre de la idea que se hacen los actores de los problemas. En resumen, Hall encontró un cambio radical de política donde la política económica de Margaret Thatcher marcó un antes y un después, reflejado en la adopción de políticas monetaristas y el abandono de la política keynesiana. El estudio refuerza la idea de que el cambio de política significa un proceso de aprendizaje social más que técnico-científico y que el rol del experto no es definitivo.

Hall (1993), presenta tres tipos u órdenes de cambio de política. El cambio de primer orden tiene que ver con cambios únicamente de tipo instrumental, es decir cambios vinculados con ajustes puntuales para crear o alterar para dar una orientación particular a la política. El cambio de segundo orden releva un poco el nivel de complejidad del cambio, y trata de la implementación de nuevos instrumentos, en algunos casos contrarios al tipo de instrumentos que se ejecutaban en la etapa anterior. En este nivel del cambio de política, si bien es cierto que se aplican o se experimentan nuevos instrumentos, no necesariamente se replantea la definición del problema. Es decir, si bien es cierto este orden de cambio es de mayor elevación que el de ajustes a instrumentos, no llega a ser un cambio profundo o más radical.

Ahora, el cambio de tercer orden es el cambio que va desde el planteamiento del problema, pasa por la búsqueda de solución (diferente, en concordancia con la nueva definición del problema) y pasa por el cambio de instrumentos que permitan ajustar la política pública.

Esto se podría asimilar, según Hall a un cambio de paradigma, en tanto que este nivel de cambio significa una diferencia sustancial al viejo enfoque de la política. Tomamos como referencia el paradigma científico de Kuhn para referirnos al cambio profundo de la políticas que hacen referencia a los cambios de dimensiones cognitivas y constructivas del proceso política. Al respecto Surel (1995 y 2000), resalta la importancia de las ideas para determinar un cambio de política, es decir, en el cambio de paradigma en el nivel de definición del problema, hipótesis, metodologías e instrumentos. Solo en este nivel es posible institucionalizar el cambio de política, a través de cambios en la organización y procedimientos del mecanismo causal, siendo los aspectos políticos (discurso político, voluntad política, ideología política) parte importante para la posibilidad del cambio. Las ideas que circulan entre el gobierno y la sociedad alimentan el discurso sobre la necesidad de esas nuevas políticas y cuestionan el equilibrio de poder, mientras muchos actores privados, en especial, grupos de interés luchan por ejercer incidencia. En efecto, las ideas y las instituciones se refuerzan mutuamente (Fontaine, 2015). En ese sentido, el cambio de política experimenta tres tipos o niveles. A continuación, se presenta el esquema que muestra los tres niveles del cambio según Hall:

Tabla 2. Niveles del cambio

Nivel o tipo de cambio	Alcance
1er orden	Ajuste de instrumentos
2do orden	Cambio o experimento de instrumentos
3er orden	Cambio profundo (paradigma) de la política

Fuente: elaboración propia

Es importante mencionar que los cambios de primer y segundo orden, son resultado de un proceso de aprendizaje social.

La participación como problema institucional

Estudiar la participación desde el análisis de las políticas públicas puede ayudar a enriquecer el debate sobre el cambio de la política en estrecha relación con la gobernanza, así como dar explicaciones sobre las interacciones entre actores (estatales u no estatales) y su incidencia en la acción política, la cual está vinculada a conocer por qué a un gobierno le interesa la participación; y cómo concibe, formula e implementa políticas públicas con actores no estatales. En esta tarea, es importante conocer algunos de los principales aportes en la larga literatura que aborda el estudio de la participación desde diversos campos teóricos y metodológicos, los cuales se presenta a continuación.

La participación, democracia y rendición de cuentas

Las respuestas de por qué muchos gobiernos llaman a la participación y, en algunos casos, las políticas públicas de entrada participativa se logran institucionalizar, pueden ser identificadas desde diferentes entradas de la acción pública. Sin embargo, la discusión en torno a la participación ciudadana es más amplia que el ámbito de las políticas públicas. Estos alcances se presentan desde la perspectiva de la Sociología y las Ciencias Políticas, dentro de los cuales se encuentran los estudios de Peruzzotti, Smulovitz, Olvera, Insunza, Panfichi, O' Donnell, así como Sabatier y Jenkins-Smith, Rhodes, ente otros.

Para empezar, Olvera (2006) señala la importancia histórica de la transición a la democracia a mediados de los '80 y la revalorización de la sociedad civil como promotora de la lucha por los derechos políticos, “era paradójico el panorama donde la sociedad civil poseía virtudes, mientras que el Estado articulaba todos los males del poder; pero también se abrían paso a la dimensión participativa y cogeneradora de un nuevo poder democrático que emanaba desde abajo” (Olvera, 2006: 376). Por su parte, Insunza y Olvera afirman que la más reciente etapa del proceso de construcción de la democracia en América Latina ha estado a la par con una situación de creciente desigualdad social, deterioro institucional del Estado y choque entre las altas expectativas ciudadanas y las duras realidades de países con estados incapaces de generar mayor bienestar social, generalizar derechos y abrir espacios de participación a la ciudadanía (Insunza, 2006). Con el tiempo, se han institucionalizado algunos

dispositivos donde la participación ciudadana es el centro de acción, al respecto Hevia indica:

Algunas de estas innovaciones son las experiencias de presupuesto participativo y las Conferencias nacionales en Brasil (Tatagiba, 2002 y 2010; Lüchmann, 2007 y 2008; Avritzer y Navarro, 2003); la participación y control ciudadanos en el sistema electoral mexicano (Alonso y Aziz, 2005; Aziz e Isunza, 2007; Isunza, 2006), así como del sistema de protección del derecho a la información pública gubernamental en este país (Alonso, 2007; Ackerman, 2007); el Local Government Code en Filipinas, la Ley de participación popular en Bolivia o el New Localism en el Reino Unido (Gaventa, 2004), la vigilancia policial comunitaria de Chicago, así como la proliferación de instancias colegiadas de participación ciudadana en toda Latinoamérica (2006:8, citado en Insunza, 2006: 5).

Sin embargo, sobre la participación y su relación con el proyecto neoliberal que se impuso en la región, Dagnino (1994) llama “confluencia perversa” al proyecto neoliberal que busca camuflarse en estas nuevas formas de hacer política desde la participación y usa para ello los mismos conceptos (Insunza, 2006). Según Insunza y Olvera ello genera una gran confusión entre los actores dada la comunidad de lenguajes e imaginarios propuestos por esos proyectos contrapuestos, pues tanto la participación y la “corresponsabilidad” envuelve una real intención mercantilista de la política pública y el alejamiento de las responsabilidades del estado. Ello tiene que ver con las discusiones sobre la democracia y la modernización del estado, en relación con la participación ciudadana que pone como protagonista a las acciones civiles mediante exigencia de rendición de cuentas dentro de la región latinoamericana (Insunza y Olvera, 2006).

Para Insunza y Olvera (2006), existe un mecanismo importante que pone a la sociedad civil ante sus capacidades de vigilancia y reclamo: la rendición de cuentas. La rendición de cuentas forma parte clave de la actualización de los Derechos Humanos, pues no solo se debe entender como aspectos de eficacia estatal, sino reconocer la efectividad del estatuto de ciudadanía (Insunza y Olvera 2006: 13). Insunza, refuerza la idea de que “la rendición de cuentas o accountability, es un forma importante de imaginar las tensiones Estado-sociedad civil, lo cual implica una nueva etapa en la discusión de los procesos de democratización que va más allá de las relaciones tradicionales entre gobernantes y gobernados” (Insunza, 2006:273).

Siguiendo la revisión de la literatura, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti resaltan la noción de *accountability* al ser ésta una renovación de la cultura política desde los ciudadanos hacia las acciones del estado, lo cual para América Latina implica una relación más compleja y tensa entre la ciudadanía y sus representantes políticos (Peruzzotti, 2006: 245). En otras palabras, el concepto de *accountability* hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas (Peruzzotti, 2002).

Mediante una metáfora espacial, Guillermo O´Donnell ha clasificado recientemente los mecanismos de *accountability* horizontal y vertical. Los adjetivos “horizontal y vertical” indican el eje de operación de un sistema intraestatal de controles, mientras que los mecanismos verticales implican la existencia de controles externos sobre el estado. Esta clasificación enfatiza “la direccionalidad del sistema de control así como el o los terrenos en que se producen los intercambios” (Peruzzotti, 2002:28). El autor plantea dos formas de *accountability*, el *accountability* vertical que se refiere al sistema de separación de poderes, de frenos y contrapesos y de debido proceso, y por la función disciplinadora que la existencia de elecciones periódicas y competitivas supone. En efecto, los mecanismos de rendiciones de cuentas reducen los riesgos que inevitablemente conlleva todo el proceso de delegación del poder (O’Donnell, 2003; Sztimka, 1999; Rosa-Ackerman, 2001).

Sin embargo, Insunza además de plantear los tipos de rendición de cuentas, propone la rendición de cuentas transversal, la cual consta de “aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del Estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifica las cualidades de un ethos ciudadano” (Insunza, 2006:283).

Por su parte, Cohen y Arato (2000) resaltan la importancia de la sociedad civil, la cual se refiere a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de la vida, en la medida en que han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo. En esta pugna, la sociedad civil no busca necesariamente el poder político administrativo ni del mercado en general,

sino que quiere influenciar al estado en tenor de sus requerimientos, por lo que la participación es uno de los pilares de la sociedad civil en la vida política.

En estos contextos, en América Latina se abrió la discusión sobre el papel de la participación de la sociedad civil (Calderón, Assies y Salman, 2003; Olvera 2004 y 2006). Esto se puede observar en algunas constituciones como la colombiana de 1991, la de Venezuela en 1999, aunque, como indica Olvera (2006) debe reconocerse que solo en el caso de Brasil el proyecto participativo como cogestión popular pasó de la Constitución a la creación de instituciones operativas que en hoy día acumulan más de diez años de experiencia. En este línea, Habvia (2005), indica que hay que reconocer que en los demás países las leyes secundarias y las instituciones han tenido una menor capacidad de implantación de operatividad y las experiencias son mucho más ambivalentes que en Brasil (Olvera, 2006).

Para Insunza la participación es básicamente una relación entre ciudadanos y el estado en múltiples formas y con diversas intensidades e intencionalidades, ya sea desde la sociedad civil organizada o a través de partidos políticos, o también llamado sociedad política, donde los ciudadanos movilizan energías y recursos en un flujo continuo de intercambio con las instituciones del estado (Insunza, 2006). Un aspecto clave de la participación en las políticas públicas, se relaciona directamente con una mejora en los procesos de democratización, lo cual legitima e institucionaliza diversas interfaces socioestatales de varios tipos. A su vez, Insunza encuentra cuatro principales argumentos a favor de la existencia de mecanismos de intercambio permanente entre la sociedad y el estado: 1) la eficacia de las políticas públicas por ser buenos conocedores de la realidad cotidiana; 2) gracias a la transparencia de “lo público” se generan buenas prácticas y mecanismos disuasorios contra la corrupción y otras formas de negación del Estado de derecho; 3) el control de los servidores públicos por parte de la ciudadanía y; la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana.

En términos generales, la rendición de cuentas es una variedad de fuerzas tanto legales, políticas, socioculturales y económicas que busca hacer efectivo el control de los servidores públicos en relación directa a las políticas públicas (Behn, 2001, Insunza, 2006). Al respecto, la rendición de cuentas que plantea Insunza debe pensarse como una totalidad formada por tres posibles momentos oportunos para la participación de la sociedad civil: antes (prospectiva), durante (procesal) y después (retrospectiva) del acto

de autoridad del que se rinde cuentas. Lo que plantea el autor se relaciona con el ciclo de las políticas públicas (diseño, implementación y evaluación). Así, en el primer, al cual se le llama rendición de cuentas prospectiva, es el momento del diseño de las políticas públicas en el que los miembros de la sociedad civil deben participar de la manera más activa posible. El segundo momento, tiene que ver con la implementación de las políticas llamada rendición de cuentas procesal. En este momento la sociedad civil puede involucrarse “en el terreno”. El tercer momento llamado rendición de cuentas retrospectiva tiene que ver con la evaluación de las políticas públicas. En ese momento, Insunza advierte que el control sobre la política pública debe ser realizado por un actor societal diferente a aquel que la ha ejecutado coordinadamente con el estado (Insunza, 2006).

Dentro de América Latina, estos cambios se encuentran en un contexto particular dividida en dos grandes etapas. La primera ocurrió en los ochenta con la apertura a estados democráticos y la caída de regímenes dictatoriales e ineficaces; y las acciones de los actores no estatales, mientras que el segundo momento ocurrió en los noventa, caracterizado principalmente por la indignación de actores no estatales, a través de demandas de gente organizada desde abajo, donde la gobernanza democrática no era eficaz, ni ante problemas socioeconómicos y problemas de corrupción. Es así que la participación ciudadana y el control social se hacían cada vez más fuertes y los procesos más complejos, lo cual demandaba una clara necesidad de análisis y estudio desde la academia, principalmente aquellos estudios que enfocaran las complejidades de interacciones entre el Estado y la sociedad civil. Es decir, se hace necesario, cada vez más, la identificación de los elementos sistémicos que permitan estabilizar estas interacciones y desde el análisis de las políticas públicas interesa por tanto las redes de políticas y las coaliciones de causa.

Como se ha mencionado, las exigencias de apertura democrática en América Latina han llevado a planear de manera prioritaria el diseño de mecanismos que hagan posible mayor participación ciudadana, transparencia, y rendición de cuentas (Cunill, 1997; Cheresky y Pousadela, 2001; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Son especialmente significativos los intentos por generar espacios de contacto entre gobierno y sociedad civil, como “interfaces” institucionalizadas (Insunza y Hevia, 2006, 2010).

Montam retoma lo dicho por Carole Paterman (1970) y argumenta que “la participación contribuye al desarrollo de capacidades individuales entre los participantes, el objetivo de esta función educativa debe ser la democracia misma” (Paterman, 1970:28). Según Paterman, la participación y la democracia no solo están relacionadas sino que son inseparables. A su vez, refiere que se trata sobre todo, de un sentido de eficacia política que la gente aprende a partir de la participación, puesto que la democracia requiere “confianza en las habilidades propias para participar de manera responsable y efectiva” en el proyecto colectivo (Paterman, 1970).

Cameron y Sharpe nos recuerdan que en años recientes hemos sido testigos de regímenes híbridos es decir, del poder del gobierno que combinan características democráticas y autoritarias. El caso del Perú de Fujimori es un ejemplo de un régimen civil-militar con elecciones que degeneraron de una especie de “democracia delegativa” (o democracia electoral sin rendiciones de cuentas horizontal; véase O Donnell, 1993) a un régimen de autoritarismo competitivo donde las elecciones sirven como mecanismos para legitimar a un líder plebiscitario (Carrión, 2006) (Cameron y Sharpe, 2012).

Con todo ello, es importante mencionar lo referente a la democracia deliberativa, tan antigua como la democracia misma, aparecida en Atenas en el siglo V, pues se trata de la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: esta es la parte democrática. Sobre el tema, Elster abre la discusión sobre el concepto de deliberación, para lo cual retoma lo dicho por Susan Stokes, quien define la deliberación por sus resultados, mientras que para Diego Gambetta y Ausen-Smith, definen la idea por rasgos del proceso: “una conversación por la cual los individuos hablan y escuchan consecutivamente antes de tomar una decisión colectiva (Elster, 2001). Sin embargo, Cohen va más allá del concepto de discusión para considerar la idea más ambiciosa de “razonamiento libre y público entre iguales”. Fearon, en cambio, hace hincapié en la idea más concreta de discusión. Es decir, que Cohen trata de desarrollar las implicaciones conceptuales de la deliberación, Fearon intenta identificar las consecuencias causales de la discusión (Elster, 2001).

El acto de la discusión es defendido por Herbert Simon, quien resalta que este podría ser “un buen medio para reducir el efecto de la racionalidad limitada, principalmente frente a temas complejos, donde los individuos podrían aumentar sus

limitadas aptitudes a través del debate y de ese modo incrementar las posibilidades de una elección correcta” (Elster, 2001:72).

La participación desde el ámbito de la norma

Este grupo de autores privilegia la explicación desde el enfoque de derechos para explicar la participación en las políticas y el cambio de política. En ese sentido, parten de la noción de que la razón de la participación es la obediencia a una meta norma como son la Constitución, los Derechos Humanos, entre otros. Ello es, que al gobierno le interesa la participación porque tiene que hacerlo es el “deber ser”, además porque la población le da legitimidad. Algunos autores como Pierre y Peters (2000), reconocen la transformación del estado a partir del triple descentramiento, lo cual ha generado una nueva noción de gobierno. Estos tres tipos son:

a) Descentramiento hacia arriba, principalmente evidenciados a partir de los gobiernos supranacionales (un ejemplo inicial fue la creación de la organización de las Naciones Unidas y en otro nivel la creación de la Unión Europea). Estos espacios marcan la agenda entre naciones y decisiones generales conjuntas en determinados temas, los cuales deberán ser cumplidos por gobiernos nacionales.

b) Descentramiento hacia abajo, el que tiene que ver con un cambio radical en la administración del estado y sus competencias a partir de la descentralización. Esta nueva responsabilidad es asumida por los gobiernos u organizaciones locales, principalmente a través de la redistribución del poder, evidenciada en la transferencia de competencias, lo que genera una descentralización del gobierno central o nacional. Ello se puede evidenciar principalmente en la descentralización económica y política de los gobiernos nacionales a los gobiernos locales.

c) Descentramiento hacia afuera, donde los protagonistas son los actores no estatales. Esto se cristaliza en lo que se conoce como la “nueva gestión pública” (*new public management*), el cual además de ser una cuestión meramente administrativa, alcanza criterios ideológicos. El cambio en este nivel, se caracteriza porque el alejamiento del estado y la transferencia de esos deberes a actores privados y sector público, armando de esta manera tareas y necesidades a la medida de las necesidades más reales. Este tipo de descentramiento ha hecho más importante las interacciones entre el gobierno y la sociedad, y en ese sentido el gobierno crea espacios de

participación que obedezca estas interacciones. Desde aquí se puede hablar de la gobernanza democrática y las interacciones entre el estado y la sociedad.

Este triple descentramiento, ha significado en el avance de la historia social y política, un gran cambio en las relaciones y formas de actuar, tanto del estado como de la sociedad. Es decir, a pesar que exista aún la misma división de poderes del estado, el modelo estándar de la administración pública, así como los expertos y profesionales, ahora se apertura la participación de actores no estatales en las políticas. Ello obedece al cambio de los estilos de gobiernos de los estados democráticos, evidenciados principalmente al respecto de mecanismos de la participación en los asuntos públicos, donde ahora el gobierno requiere de la participación de actores no estatales es decir, según un modelo *bottom up* y empezar a superar el estilo *top down* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), lo que indicaría que ahora existen nuevas formas de gobernar.

En este sentido, se resalta que la gobernanza determina u orienta las políticas públicas. Ante ello, Kooiman (2002) relaciona estos cambios con tres órdenes de gobernanza. El primer orden de gobernanza se refiere a los problemas y oportunidades, es decir a las reformas de nivel distributivo, regulatorio y redistributivo. Los cuales generan cambios en la dinámica de las relaciones; gobernanza de segundo orden, que tiene que ver con una mirada institucional y estructural que afecta a las decisiones de lo público desde el gobierno; gobernanza de tercer orden, que afecta a las normas, es decir a las formas de ejercer las democracias. Se puede decir que el gobierno apertura espacios de participación porque está obligado a ello en tanto debe cumplir con un mandato o ley.

Respecto a los tipos de gobernanza, Kooiman (2000) plantea tres tipos en relación de las interacciones entre el Estado y la sociedad civil y económicos a) auto gobierno, el cual se caracteriza por lo estilos de gobernanza que aplican las entidades privadas es decir, que se siguen de reglar propias y reglamentos internos, b) gobierno jerárquico, la cual responde a estilos clásicos de gobierno en un estilo piramidal o vertical de poder, en la que la participación es difícilmente aceptada por el Estado, c) co gobernanza, este se centra en las formas horizontales de gobierno, donde hay un cierto grado de igualdad en la estructura en la que las entidades participantes se relacionan, con acuerdos mutuos, derechos y obligaciones (Martínez, 2005:64). Se escogerá el modelo de la co gobernanza por ser pertinente en este estudio de caso.

Lo mencionado genera nuevos panoramas donde los actores ya no son fácilmente reconocibles, pues el espectro de actores en disputa de intereses crece y se hace más compleja la identificación de soluciones a determinados intereses. Sin embargo, también se debe considerar los eventos globales que hacen que las políticas sufran distintos tipos de cambios. Es así que la gobernanza es vista, más como un aspecto de acción del Estado como un ente coordinador, que como el único actor que impone y controla sus intereses unilateralmente y es aquí donde tiene más lógica este triple descentramiento del cual nos habla Pierre y Pipers (2000), en tanto que se hace un problema institucional.

La participación desde el ámbito de la acción racional

Gran parte de lo mencionado en el apartado ámbito de la racionalidad para el ámbito de política, se encuentra en este acápite. El segundo grupo de literatura aborda la teoría de la acción racional, es decir que afirman que un gobierno favorece o privilegia la participación porque es más rentable para la gestión pública. En efecto, este grupo de autores consideran que el gobierno requiere de la participación de actores no estatales, porque le conviene que la sociedad colabore en determinada política a fin de lograr efectividad y eficacia en algún determinado programa. Desde ahí se puede abordar el modelo *top down* y *bottom up* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Es aquí donde podemos encontrar el problema del cambio de modelo que hace el gobierno local en la búsqueda de la efectividad del trabajo y de objetivos determinados. En este cambio de estilo o modelo, el gobierno y los tomadores de decisión pueden aplicar un estilo de “arriba hacia abajo”, por el que pasan de excluir a todo aquel que no sea parte del estado o especialista y legalista y por lo tanto ideal para los tecnócratas y otros especialistas; mientras que el estilo “de abajo hacia arriba”, busca y permite la participación de los actores no estatales, principalmente a fin que el gobierno logre un nivel aceptable de efectividad y legitimidad en su trabajo implementado.

El modelo *top down* responde a un modelo desde la eficiencia de la administración pública, la cual debe guiarse desde un orden jerárquico y ordenado. Así, el estado establece burocracia y equipos técnicos expertos con el objetivo de controlar las decisiones y acciones desde arriba hacia abajo, la cual responde al modelo weberiano de la democracia (Thoenig, 1985). Este modelo jerárquico de

implementación ha presentado críticas respecto a las necesidades y capacidades de los actores no estatales para participar en asuntos públicos. El modelo *top down*, es defendido por una administración clásica, que invisibiliza a los actores sociales no estatales en la toma de decisiones y, en algunos casos, bloquea su participación bajo un paradigma económico-racional. Al respecto, Howllet (2009) indica que este modelo produce un quiebre desde el diseño hasta la implementación de la política, por priorizar el mando de la burocracia y los expertos profesionales, en contraposición de las decisiones desde la sociedad.

La participación desde el ámbito de los instrumentos

El tercer grupo de literatura reconoce que la participación es un problema institucional. Por ello, este nivel de análisis se realiza desde el neoinstitucionalismo, el cual señala el cambio en la relación entre el gobierno y los actores no estatales, lo que permite rastrear no solo los cambios del gobierno o de la sociedad, sino principalmente los cambios relacionales entre estos. Ello se aborda desde los aportes de Howlett y Ramesh, (2003) y Hood (2007 y 2001).

Las políticas públicas están relacionadas directamente con la gobernanza, la cual desplazó a un estado desfasado. Ello implica un cambio en las relaciones entre el estado y los diversos actores (sociales, económicos y políticos) en las actuales sociedades. Desde aquí se puede identificar algunos modelos de políticas que se han hecho notar principalmente desde mediados de los '80 y que ha acarreado renovaciones y, a su vez, nuevas problemáticas en América Latina. Esto ha tenido como resultado cambios notorios en las acciones públicas llevadas a cabo por el estado, así como reclamos de parte de las acciones de actores no estatales. En este problema teórico se debe añadir lo indicado por Pierre y Piters (2000) respecto al efecto que ocurre en el estado, tanto en su lógica como en su estrategia por subsistir, el cual se basa en la capacidad del estado en adaptarse a los cambios, en vez de seguir enquistado en un estilo que no va acorde con los cambios mencionados. Por otro lado, Rodhes (1996) propone algo contrario. Parte por asegurar que el estado está sufriendo un “vaciamiento”, en tanto ha disminuido brutalmente su poder y capacidad frente a estos cambios.

Por su parte, March y Olsen (1995 y 2006) resaltan la lógica de lo adecuado para hablar de lo que motiva las acciones. Esto tiene que ver con las políticas dentro de una

lógica de gobernanza democrática. En ella se pueden identificar por un lado, una entrada desde la formación de coaliciones que responde a una lógica de acción racional, donde los actores hacen gala de sus acciones en respuesta a intereses determinados; mientras que por otro lado podemos identificar las identidades que marcan lo que se considera como lo adecuado de la acción y de las actividades. La primera explicación está relacionada con una fuerte capacidad de adaptación de los estados, pero no se encuentra una lógica de lo adecuado, sino más bien desde una lógica de búsqueda de intereses, lo cual coloca en dos grandes bandos en el escenario de políticas: los grupos de interés y el gobierno.

Otra explicación tiene como premisa que aquello que orienta las conductas son las instituciones, entendidas estas como aquello conformado por reglas, normas valores y creencias que determinan las relaciones sociales (March y Olsen, 1984). Es decir, las acciones están orientadas por creencias e identidades formadas desde las instituciones. Es así que la gobernanza más bien supera las taras de democracias antiguas y abre posibilidades de participación de actores no estatales para reducir los peligros y conflictos que puedan aparecer y de esta manera se complejiza cada vez más las acciones del estado. El estado ejecuta políticas, pero a la vez también debe cumplir con rendir cuentas ante la sociedad civil. De esta manera la lógica de lo adecuado sobrepasa la lógica de costos y beneficios y así puede equiparar otras actitudes e intereses.

March y Olsen (1984) son unos de los principales referentes del neoinstitucionalismo, para quienes las instituciones moldean las políticas, en tanto que forman el comportamiento de las personas y organizaciones. Los autores reaccionan a los supuestos desde el conductismo y la elección racional, las cuales tratan el fenómeno separado de la vida política de su dimensión cultural y socioeconómica. Ellos asumen que las conductas se institucionalizan en el momento en que se aplican y estas quedan registradas en el tiempo. Esto se da a través de la normalización de las conductas, y es ahí donde radica el carácter institucional de las relaciones sociales. Por su carácter relacional entre las instituciones y las acciones, el neoinstitucionalismo permite un análisis más completo en tanto considera lo político y dimensiones culturales, pues las considera instituciones no formales, las cuales dan gran información para el análisis de la política pública.

Hasta aquí, se puede apreciar que para unos autores la disposición del gobierno para fomentar la participación es respuesta a un deber hacerlo, para otros es porque les otorga legitimidad y efectividad. Sin embargo, ninguna de esas declaraciones es así de lineal y cerrada. Es decir, existen diferentes respuestas según los niveles planteados, ya que las posibles respuestas no son excluyentes e incluso pueden combinarse entre ellas. Luego de haber presentado algunas de las discusiones generales de la literatura sobre la participación de actores no estatales, se privilegia la discusión de la participación como problemática institucional, por buscar resolver la problemática que el estudio plantea, desde una entrada más dialéctica. Por ello, se privilegia el análisis desde el neoinstitucionalismo, el cual señala el cambio en la relación entre el gobierno y los actores no estatales, lo que permite rastrear no solo los cambios del gobierno o de la sociedad, sino principalmente los cambios relacionales entre estos. Ello se aborda desde los aportes de Howlett y Ramesh, (2003) y Hood (2007 y 2001).

Si la participación no es solamente una manera de administrar el servicio público sino principalmente es un proceso, es un conjunto de prácticas de reglas de rutinas que acoge o no el gobierno y, en ese sentido, es un problema institucional. Entonces esto implica que la política pública está dotada de determinados instrumentos sustantivos y procedimentales, por medio del cual hacen que la lógica de la administración pública cambie y conforme espacios de participación. Pero hay que reconocer que no se puede generalizar el llamado de la participación por parte del estado en todas las políticas públicas. Por ejemplo, las políticas fiscales son más técnicas y no necesariamente convocan a los actores no estatales a la participación, ello también se podría explicar por la falta de organización de los actores no estatales, motivaciones de intereses de mayor pugna, entre otros motivos. Entonces, es institucional en dos sentidos. En el sentido que hay instituciones formales que facilitan la participación y en el sentido informal, por el que existen instituciones informales que son obstáculos o facilitan la participación.

El neoinstitucionalismo se funda también como reacción al conductismo, siendo Lowndes (2010) uno de sus principales representantes, quien defiende el neoinstitucionalismo como una reacción a los enfoques hegemónicos desde la Ciencia Política. Lo importante de este enfoque para entender las políticas, es que supera la idea de que las instituciones son el producto de la sumatoria de las partes y se ubica en

comprender la complejidad de la unión o funcionamientos de las partes juntas (más que la simple suma). Algunos de las principales divisiones: a) el neoinstitucionalismo histórico, el cual se forma de la influencia de la Historia y la Economía Política (Mahoney y Thelen, 2010) y tienen una lógica egoísta. Se analiza el cambio institucional como un proceso de dependencia de la trayectoria (*path dependence*) (Mahoney, 2010) el cual afirma que las costumbres en las políticas e instituciones son el producto de la historia, por lo que no es fácil cambiarlas, salvo situaciones que marquen hitos en la historia; b) neoinstitucionalismo, el cual tiene gran influencia de la teoría de las organizaciones, y afirman que los intereses que hacen a los actores comportarse de determinadas maneras, son parte de una construcción social, condicionada por la cultura del que forman parte (March y Olsen, 1997).

Metodología

Para fines de la investigación y luego de la exposición de literatura propuesta, se asume el análisis desde los efectos institucionales que el neoinstitucionalismo propone, por ser más pertinente para entender el proceso del cambio de política y la participación en las políticas públicas, ya que son las instituciones las que condicionan los comportamientos y median los procesos políticos, así como las relaciones entre el estado y los actores estatales y no estatales, lo cual puede devenir en el cambio de política es decir, la institucionalización de una determinada política pública, en este caso de corte participativo. Así, la investigación busca rastrear el tipo de cambio de política que experimenta el Programa municipal BarrioMio, durante el período 2012-2014, programa de planificación e infraestructura urbana desde la participación, en zonas vulnerables de la ciudad de Lima. En esa tarea, se analizará los instrumentos de política que este programa participativo formula e implementa.

Mecanismo causal

Una primera parte de la metodología consiste en presentar el mecanismo causal, explicado con anterioridad cuando se presentó el cambio de política como problema institucional. Este mecanismo permite evidenciar los componentes del procesos que ha permitido (o no) el cambio de una política pública participativa en el marco de la gobernanza. El circuito muestra una serie de casillas, donde se evidencia la acción, seguida de otra, donde cada una de estas muestra una lógica de hecho en una

determinada dirección (Mahoney 2012; Beach y Pederson 2013; Kay y Becker 2015). Esta metodología dota de elementos empíricos para el análisis de cada parte del circuito lógico que permita evidenciar un posible cambio de política, en este caso institucionalización, así como el tipo de cambio que sufre.

Análisis de instrumentos de la política

El mecanismo causal ayudará a evidenciar el tipo u orden de cambio que la política pública experimenta. En este proceso se analizará los instrumentos de la política en su doble dimensión (sustantiva y procedimental), el cual se explica a continuación.

El análisis de instrumentos del modelo NATO es propuesto por Hood (2001 y 2007), quien expone la clasificación de instrumentos en función a los recursos disponibles para el estado. La instrumentación es llamada también NATO por las siglas que la componen: 1) Información, que se refiere a la información que el gobierno dirige y/o comunica sobre determinado programa, tanto para dar a conocer los beneficios del programa a nivel general, así como los mecanismos de información más específicos en la implementación de la política; 2) Autoridad, referida a la instancia o norma que la crea y aprueba (como una ordenanza o decreto); 3) Tesoro, se entiende al presupuesto económico con el que cuenta determinada política pública y, 4) Organización, referida al “organigrama” u orden interno de quienes llevarán a cabo el programa, las cuales se encuentran en función de los recursos del estado. La siguiente tabla representa un modelo sensato para el estudio particular, pues abarca de una manera simple los aspectos generales de los aspectos instrumentales de las políticas públicas:

Tabla 3. Instrumentación de políticas según los recursos del estado

Instrumentación de políticas según los recursos del estado							
Objetivos	Y						
	Nodalidad (información)	Autoridad (normativa)	Tesoro	Organización	Tipos de instrumento	Criterios de selección	
x	Alterar	Asesoría. Formación	Regulación. Cargos. Licencia	Becas y préstamos. Gasto publico	Adm. Publica. Empresas publicas	Sustantivos	x=actores y conductas sociales. X=redes de actores sociales. Y= tipos de instrumentos
	Controlar	Informe. Registro	Censo. Consultores	Encuestas. Informes policiales	Seguimiento de expedientes. Encuestas		
	Promover	Educación. Información. Grupos focales	Certificación. Tratados y acuerdos de creación de grupos asesoría	Financiamiento de investigación e intervención pública.	Reforma institucional. Revisión judicial. Conferencias	Procesales	
	Limitar	Propaganda. Supresión de información	Prohibición de grupos. Control de acceso.	Supresión de financiamiento	Plazos administrativos y obstrucción.		

Fuente: adaptado de Howlett y Ramesh (2003).

Una de las principales ventajas del modelo NATO es que agrupa distintas teorías bajo una misma categoría, con lo que permite tener pocas categorías y poder abarcar a todas las expresiones del neoinstitucionalismo.

En este nivel, la instrumentación del modelo NATO de Hood (1986 y 2007), incluye en el análisis, el problema entre las interacciones del estado y la sociedad civil usando la propuesta de Howlett y Ramesh (2003) es decir, el análisis de los instrumentos sustantivos y procedimentales. Este tipo de modelo, ayudará a introducirnos en la discusión sobre las formas de medir la participación de los actores no estatales.

Los instrumentos sustantivos, se refieren a cómo el estado afecta a los ciudadanos por bienes y servicios a la sociedad es decir, se consideran los instrumentos tradicionales en la política en la cual refiere a las formas en que el estado incide en la producción de bienes y servicios. En cambio, los instrumentos procesales observan el factor de relación y afectación que el estado genera en las relaciones con los actores no estatales, modificando de esta manera los comportamientos y formas de relacionarse entre estos. Cabe mencionar que el tipo de interacción que los instrumentos procesales ayuda a evidenciar el tipo de política pública, caracterizados en modelos de “arriba

hacia abajo” o del tipo de “abajo hacia arriba”. A continuación se presenta las dos dimensiones de la política

Tabla 4. Tipos de instrumentos

NATO	Tipos de instrumentos	
	Sustantivos	Procesales
Nodalidad	Documentos públicos. Informes anuales. Entrevistas a M/C	Bases de datos e informes sobre libertad de información
Autoridad	Registros web de legislación por EP	Informes anuales de comités asesores. Entrevista a funcionarios públicos
Tesoro	Documentos públicos. Informes anuales por agencias	Encuestas estadísticas. Informes económicos de ONG y think tanks
Organización	Guías del servicio público. Organigramas d organizaciones estatales	Informes anuales de agencias. Organigramas de organizaciones funcionales

Fuente: adaptado de Howlett y Weaver (2006).

Niveles del cambio de política

Del mismo modo, en esta lógica se aplicará los tres tipos de cambios de política que Peter Hall (1993) propone, estos son:

- a) El cambio de primer orden, comprende el nivel más sencillo del cambio o el menos drástico. Se trata de ajustes determinados para crear o alterar para dar una orientación particular a la política.
- b) El cambio de segundo orden, implica un cambio de un nivel mayor de cambio de política, aunque no revolucionario. Se trata de la formulación e implementación de nuevos instrumentos, en algunos casos contrarios al tipo de instrumentos que se ejecutaba en la etapa anterior.
- c) El cambio de tercer orden significa que existe un cambio de paradigma (Hall, 2003), que parte por una nueva definición del problema y de solución. Como se ve, aquí el cambio es radical e irreversible.

CAPÍTULO II

LAPARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PERÚ

El desarrollo de esta sección se presentará algunos importantes alcances académicos en relación al caso de estudio. Sin embargo, en este capítulo además.

Para este propósito, abordaré el estudio de la participación ciudadana en las políticas públicas el Perú en los últimos años y cómo el gobierno ha llamado a los actores no estatales en las políticas públicas. Para lograr ello, procederé a rastrear las experiencias de participación a nivel nacional, priorizando en esta tarea a la experiencia de los gobiernos locales, principalmente en Lima, por ser esta ciudad la localidad de estudio. Además, se expondrá algunas referencias sobre casos similares, en especial aquellas experiencias de participación ciudadana en otros países como es el caso de Chile, Brasil y Colombia, siendo este último el país de donde BarrioMio inspiró su trabajo. Estas referencias académicas aportan de una manera particular a mi pregunta, principalmente desde los estudios sobre presupuestos participativos y experiencias similares al programa municipal BarrioMio, el cual estoy estudiando.

La literatura sobre participación ciudadana en las políticas públicas en el Perú se ha estudiado de manera poco profunda, sin embargo es posible presentar un recorrido interesante por la literatura elaborada. La mayoría de los estudios sobre este tema han sido abordados desde la sociología y las ciencias políticas, siendo algunos de los principales investigadores del caso, Grompone (2007), Panfichi (2006 y 2007), Dammert (2010), Ballón (2011), Tanaka (1999, 2000, 2004 y 2007) y Remy (2001), entre otros.

La participación en el Perú

La participación de actores no estatales en los asuntos públicos tiene larga data aunque con diferentes niveles de participación en distintos contextos. Grompone (2007) propone cuatro grandes ciclos que caracterizan las etapas por las que la participación ha pasado, desde los años setenta hasta inicios del 2000 en el Perú. Mientras que Remy, hace un estudio temporal desde la Constitución de 1993 donde “la participación ciudadana el Perú vive procesos de montaje y desmontaje de mecanismos

de participación ciudadana” (Remy, 2011:13) Estos montajes y desmontajes son observados desde los procesos institucionales por los que pasan los gobiernos regionales y locales. El autor, resalta la importancia de los contextos y los gobiernos que dieron paso (o no) a las acciones desde los ciudadanos. Grompone indica que:

El primer ciclo de participación ciudadana se ubica en el contexto del gobierno del General Velasco Alvarado, quien apostó por la participación ciudadana y buscó institucionalizarla. El gobierno de Velasco quiso orientar la participación a través del estado bajo rasgos corporativos y sin mediaciones partidarias (2007: 17; citado en Wurst, 2014:21).

Sobre este ciclo, la gobernabilidad apareció como un tema de preocupación en Latinoamérica porque los gobiernos se encontraban en transición del autoritarismo a la democracia y además aplicaron grandes reformas económicas. Todo esto generó temor con respecto al logro eficiente de objetivos sociales y económicos. Sumado a ello, existió poca eficacia de la gestión pública por parte de las instituciones del estado y los representantes.

El segundo ciclo está ubicado en la década de los 80, donde se Grompone identifica a una sociedad civil con mayor autonomía frente al estado. Este contexto estuvo marcado por el retorno de sistema democrático en el Perú tras doce años de militarismo, encabezado por Velasco Alvarado y Morales Bermúdez (Contreras, 2000). En 1978 los militares llamaron a una Asamblea Constituyente que redactó una nueva Constitución y facilitó el retorno a la institucionalidad democrática. De este modo, se creó la Constitución de 1979, la cual demandó la elección de los alcaldes y regidores en todos los municipios provinciales y distritales del país, realizado a través del voto popular, incluyendo en ello a los analfabetos. Además la Constitución de 1979 (Contreras 2000: 323) estableció los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos peruanos.

Con lo dicho hay que agregar que la ciudad de Lima se transformaba a pasos agigantados tras las altas tasas de migración interna y la construcción colectiva de las barriadas de Lima (Riofrio, 1978). En esta época surgieron notables organizaciones de base como los comedores populares autogestionario, vaso de leche, organizaciones culturales, con influencia de la iglesia católica, principalmente jesuita. La participación surgió desde “abajo”, mientras que el desborde popular en Lima se consolidaba (Matos Mar, 1984). Estos “nuevos” pobladores se organizaban en sus barrios y grupos

políticos, principalmente para demandar servicios básicos como servicios de agua, luz eléctrica, pistas, entre otros (Córdova, 1992). Sin embargo, en este panorama los grupos terroristas Sendero Luminoso (SL) y El Movimiento revolucionario Túpac Amaru (MRTA) incursionaron en Lima trasladando sus acciones a las barriadas de Lima a mediados de los 80 e inicios de los 90 para llevar a cabo el “equilibrio estratégico”, ocupando los cinturones de pobreza a los que Abimael Guzmán, líder del Sendero Luminoso, llamó “cinturones de hierro” para desde ahí, ganar la guerra contra el estado (Burt, 1999).

Por otro lado, para la época el gobierno local se convirtió en el promotor de estos asentamientos populares y tuvo a su cargo de manera directa el manejo del problema de las invasiones de terrenos, siendo en su mayoría los gobiernos ediles principalmente de izquierda, los que apoyaban estas iniciativas populares (Grompone 2007). En ese sentido, el frente político Izquierda Unida (IU), impulsó programas de participación ciudadana en los municipios distritales. Según han recogido autores como Aldo Panfichi, Juan Luis Dammert y Félix Lossio, en el distrito popular limeño de El Agustino, el programa consistió en establecer conjuntamente, entre el municipio y las organizaciones de base más representativas, un plan de obras públicas, utilizando el presupuesto municipal (Panfichi, 2007).

Un tercer periodo se ubica en los 90 durante el gobierno de Alberto Fujimori, lo cual significó, como para muchos países de la región, la aplicación del proyecto neoliberal, con estrategias claras de un estado mínimo. El proyecto implicó, entre otras cosas, asumir la implementación de una agenda internacional donde la participación ciudadana fluía como una pieza importante para la gobernabilidad de países como el Perú. En esta etapa se plantea “desde la Constitución de 1993 (artículo N° 31), y con la Ley N° 26300: Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (1994), un marco institucional con diversos mecanismos más cercanos a una democracia directa, como la iniciativa legislativa, iniciativa de reforma constitucional, revocación de autoridades, referéndum, e iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales” (Grompone 2007: 40, citado en Wurts, 2014:22-23). Ya en 1992 Fujimori rompe con el orden democrático al dar un autogolpe para luego disolver el Congreso e intervenir el poder judicial, esto bajo la justificación de combatir el terrorismo “de raíz” y eficientemente eficientemente acciones para detener el avance de grupos terroristas

como Sendero Luminoso, pero se aprobó una nueva Constitución donde se incorpora el derecho ciudadano a intervenir en las iniciativas de leyes y reformas constitucionales.

Por su parte, Tanaka (2001) menciona que la participación ciudadana para el estado solo se mostraba desde una dimensión retórica mas no concreta. Al respecto el autor indica que:

De parte del Estado, se trata de un reconocimiento retórico, que suele encubrir una ejecución tecnocrática, en la que la participación es un componente sólo formal de las políticas sociales, que privilegian la eficiencia en el manejo de recursos como criterio exclusivo, y en donde la participación se considera a menudo como sinónimo de mayores costos y demoras en la ejecución de los proyectos (Tanaka, 2001:8)

Sin embargo, indica Tanaka (2001) que existen mecanismo por los que el estado debe apertura la participación, incluso desde el enfoque de eficiencia en las políticas sociales, aunque estas políticas respondían en gran medida al impulso de los organismos multilaterales internacionales. Al respecto enfatiza en:

Desde hace algunos años, se ha revalorado la participación como medio para asegurar sostenibilidad, legitimidad de las políticas sociales, lograr mayor eficiencia, y colaborar con procesos de democratización social y desarrollo en un sentido amplio. Una de las expresiones más claras de esta perspectiva es el enfoque orientado desde la de demanda (demand driven), que inspira algunos proyectos promovidos por el Banco Mundial y otras instituciones. Por ejemplo, el FONCODES peruano sigue esta lógica, que a su vez proviene del PRONASOL mexicano (Tanaka, 2001:8).

Finalmente el cuarto periodo es denominado por Grompone como la “participación en los años de retorno a la democracia”, el cual se inicia con el gobierno de transición de Valentín Paniagua, con una política dialogante con la sociedad civil, por el cual se recogieron las experiencias de concertación y participación de los gobiernos locales y de esa manera hizo de la participación ciudadana una política de Estado. Así, la participación “se despliega en dos direcciones neocorporativas como el Acuerdo Nacional y mediante los mecanismos participativos creados durante el proceso de descentralización que se inicia” (Grompone 2007:46, citado en Wurst 2014:23). Así, la reforma descentralista que se promulgó en el año 2002 en 2002 se promulgó la Ley N° 27658: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la cual en el artículo N° 8, dictamina que “el estado debe promover y establecer los mecanismos para una

adecuada democracia participativa de los ciudadanos a través de mecanismos directos e indirectos de participación”. En esa línea en el año 2003 se establece la Ley Orgánica de Municipalidades la cual dispone “la creación de Consejos de Coordinación regional, provincial y distrital como instancias de concertación y consulta en las que participan aparte de las autoridades elegidas, representantes elegidos por organizaciones de la sociedad civil. A su vez, se señala que los gobiernos regionales y locales se rigen por presupuestos participativos”. (Wurst, 2014:24).

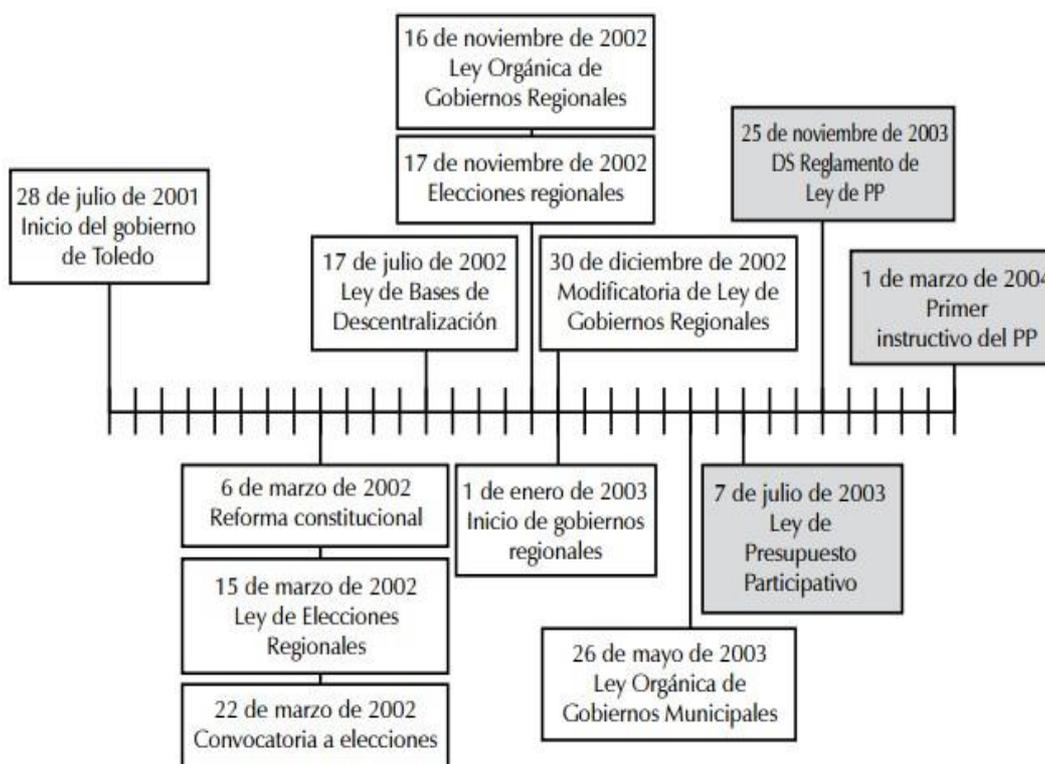
Para Julio Cotler (1978) la sociedad peruana tradicional ha estado articulada por relaciones estructurales de dependencia de los grupos marginales de la sociedad hacia las elites políticas y económicas. Es decir, estos grupos desfavorecidos se relacionaban con el poder como una estrategia para ganar y recibir algunos privilegios o beneficios. De esta manera, se establecían lazos verticales dentro de la sociedad, entre las elites y los sectores populares; mas estos últimos no establecía lazos entre sí por no contar con mecanismos para hacerlo ni esfuerzos suficientes para modificar esta situación de dependencia, lo cual según Cotler contribuía a mantener un sistema de dominación por parte de las elites (Cotler, 1978).

Remy (2001) en un estudio sobre los procesos de instancia que promueven (o no) la participación, indica una serie de procesos por el cual ocurren montajes y desmontajes de la participación, en especial al respecto del presupuesto participativo. La autora indica que, luego del gobierno de transición con el presidente Paniagua y la llegada de Toledo al poder, indica Remy (2011) que se vivió “el montaje del marco institucional descentralista y participativo” (2011:15) por el cual, la descentralización cobró una gran importancia como políticas, y que demandó una serie de reestructuraciones administrativas. Este cambio alcanzó por supuesto a las relaciones entre el estado y la sociedad, al crear instancias de dialogo, como lo son las mesas y foros en distintos ámbitos de interés público, tanto a nivel regional como local. Lo que comienza a ocurrir con estas dinámicas, a diferencia del gobierno fujimorista, es que se impulsa una “versión elitista de la participación” (Remy, 2011:15). Como la autora indica, es en estos espacios de dialogo, que se desmontan las relaciones de clientela que el fujimorismo impuso en relación con los sectores populares, dando de esta manera formalidad y más transparencia a la relación entre estado y sociedad (Remy, 2011).

De esta manera, la descentralización constituyó un marco para la nueva institucionalidad. Al respecto Remy indica que, si bien los modelos de presupuesto participativos en los municipios significaron mayor institucionalidad para la política y permitía la participación de los vecinos, pero que llevados a una escala de descentralización regional, no era lo más adecuado, pues al mismo estilo que las “muñecas rusas” (2011:15) el presupuesto participativo llevado a niveles provincial y regional “perdía consistencia” (Remy, 2011:15). Más específicamente la autora indica que:

(...) parece haberse aplicado un modelo conceptual de «muñecas rusas»: todas iguales, solo diferenciadas por el tamaño. Los marcos institucionales han normado instituciones iguales, unas más grandes y otras más pequeñas, pero que deben funcionar en realidades, competencias de gobierno, y composición de sociedad civil muy diferente (Remy, 2011:54).

Tabla 5. Construcción institucional de la descentralización y la participación durante el gobierno de Alejandro Toledo



Fuente: Remy, 2011

Sin embargo, durante el gobierno de García, no se evidenció interés real en apostar por mecanismo participativos, y que más bien hubo todo lo contrario. Al respecto, Remy (2011) indica que:

El presidente García no ha mostrado, en los cuatro años y medio de gobierno, el menor interés por la participación: ni los mecanismos de concertación nacional o sectorial, ni los de democracia directa, ni los que rigen los presupuestos y consejos de coordinación de los gobiernos descentralizados. Sin embargo, estos últimos han sufrido últimamente una arremetida que prácticamente los condena, particularmente al presupuesto participativo, a la inutilidad. En realidad, ha sido un proceso en tres tiempos (Remy, 2011:15-16).

Los tres momentos o tiempos del proceso de desmontaje de la participación que menciona la autora son, en aspectos generales, primero la dependencia de los agentes participativos frente a los técnicos de las municipalidades, específicamente en relación al Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP. Segundo, consistió en restringir la capacidad de proponer proyectos a los agentes participantes y solo darle voz en el momento de la atapa de priorización, dejándole el poder a los presidentes regionales y alcaldes para selección de proyectos. Finalmente tiene que ver con la lógica del presupuesto por resultados, que hace que sean los presidentes y alcaldes regionales, y no los agentes participantes, los que establezcan los proyectos priorizados (Remy, 2011). Al respecto, es importante resaltar la reflexión que Remy (2011) plantea sobre las razones por las que el gobierno de García disminuyó notablemente las iniciativas de la sociedad civil en la programación del presupuesto:

Probablemente, el desmontaje se preparó antes de la debacle electoral del partido de gobierno en las elecciones regionales y municipales, y quizás se preparaban para tener muchos alcaldes y presidentes regionales que estuvieran liberados de tener que realizar coordinaciones con unos agentes participantes que muchas veces son de oposición (o vigilantes o fiscalizadores). De todos modos, el Presidente gozará de un último año con 2.000 unidades de gobierno descentralizado que tendrán que orientar sus presupuestos a los resultados que el gobierno central priorice, con lo que contarán como suyos los logros de los otros (Remy, 2011: 22).

Como se mencionó, una de las leyes importantes para la participación se muestra en la Ley N°27972, Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades; también sobre la relación

entre ellas y con las demás organizaciones del Estado y las privadas, así como sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades.

Además, la Ley N° 27783, Ley de bases de la descentralización, en su Capítulo IV desarrolla la temática de la participación ciudadana y enfatiza la obligación que tienen los gobiernos regionales y locales de promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos. Así mismo, existe una ley que presenta los derechos de participación y control que tienen los ciudadanos, la Ley N° 26300. También existe la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, que establece las disposiciones para el desarrollo de dicho mecanismo, complementado con la publicación del instructivo N° 001-2010-EF/76.01, publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas para dar orientaciones metodológicas a las autoridades y ciudadanos para el desarrollo del presupuesto participativo. Finalmente, la Ley 27806, Ley de Transparencia y acceso a la Información, se publicó para promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información, estipulado en la Constitución Política del Perú. En base a estas normativas, a continuación se detallan algunos derechos ciudadanos que facilitan la participación de la población en la gestión de su localidad así como los mecanismos y espacios.

Tabla 6. Leyes que fomentan la participación en el Perú

Nombre y N° de	Fechas clave	Alcances y contenidos principales
Constitución del Perú (art. 3)	Ratificada el 31 de octubre de 1993	Reconoce los derechos de los ciudadanos a participar en asuntos publico
Ley de los derechos de participación y control ciudadanos N° 26300 (art. 17° al 19°)	Promulgada el 3 de mayo de 1994	Consagra los derechos a la iniciativa de reforma constitucional, a la iniciativa en la formación de leyes, a su como a la iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales.
Ley organiza de gobiernos regionales N° 27867	Publicada el 18 de noviembre de 2002	Define a los planes de desarrollo concertado y al presupuesto participativo como instrumentos de gestión del desarrollo. Establece la naturaleza, composición y roles de los consejos de coordinación regional (CCR).

Ley marco del presupuesto participativo. N° 28056	Publicada el 8 de agosto de 2003	Define el PP. Como un mecanismo de asignación equitativa, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones estado-sociedad civil. Establece que los Gob. Reg. Y los Gob. Locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, las como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.
Ley marco de modernización del estado N° 27658	Promulgada el 17 de enero de 2002	Orienta a promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, a través de mecanismos directos e indirectos de participación y el derecho de participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del estado.
Nueva ley orgánica de municipalidades N° 27927	Promulgada en 27 de mayo de 2003	Establece en su artículo N° 53 la naturaleza participativa de los presupuestos locales los presupuestos locales, señalado que las municipalidades regularan la participación vecinal en esta materia. Define la naturaleza y roles de los consejos de coordinación local (CCL).

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo Ballón (2011) indica que la participación ciudadana en el Perú tiene límites estructurales. Ellos son, en primer lugar los relacionados con la pobreza, que margina a los ciudadanos de las decisiones por no poder acceder a los costos y por no contar con organizaciones sociales, y también por el sistema político clientelar vigente en el país; y en segundo lugar, por las tensiones en las relaciones entre democracia representativa y democracia participativa. Por su parte Irigoyen (2011) indica que es necesario considerar que la realidad de la participación es muy dinámica, lo que se expresa en espacios de diálogo que nacen, crecen y desaparecen, pero que sin duda existe efectivamente una tensión entre la participación ciudadana y la eficiencia.

En esa línea, Fernando Caldero, representante del programa nacional de naciones unidas para el desarrollo (PNUD) indica que se vive hoy por hoy, “un momento de crisis, inflexión y cambio político, en el cual las relaciones entre institucionalidad y equidad son fundamentales para la gobernabilidad democrática futura” (PNUD, 2008: 121). Dicha crisis, señala el autor, es principalmente sociocultural, por lo que para resolverla primero se debe encarar los problemas de sociedad, tales como la pobreza o la desigual distribución de riquezas.

La participación ciudadana a nivel local y el Presupuesto Participativo

La participación ciudadana en el Perú ha ampliado lo que tradicionalmente era definido como esfera de acción pública ya que usualmente los asuntos públicos, por definición, eran considerados competencia únicamente del gobierno y sus organizaciones. Sin embargo, debido a la crisis de representatividad y al creciente interés de la ciudadanía, se puso en manifiesto que lo público es un espacio más grande que lo puramente gubernamental, reiterando que lo público afecta en las decisiones gubernamentales. Al respecto, Dagnino (2006) indica que la aplicación del proyecto neoliberal en el ámbito global, ha alcanzado a transfigurar el proceso sobre la cultura política. En este proceso se ha creado algunos espacios participativos como los consejos gestores de políticas públicas, instituidos por ley, y los presupuesto participativos, surgidos en Brasil – Porto Alegre, que llegaron a implementarse en 100 ciudades brasileñas, la mayoría gobernadas por partidos de izquierda, principalmente por el partido de los trabajadores (Dagnino, 2006: 223- 224).

La discusión teórica sobre la participación en el gobierno local es desarrollado por Velásquez y González (2003) quienes afirman que la participación “no es otra cosa que la posibilidad de que los individuos puedan sentirse parte de una comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes” (Velásquez y González, 2003: 56). Del lado estatal, la apertura de espacios a actores sociales llegaría a ser más que una democratización de espacios y estilos de aplicar las políticas, la modernización de la acción estatal, es decir una estrategia a fin de reducir y procesar las demandas sociales.

Este aspecto es clave de conocer en tanto la relación del estado y los actores no estatales en el esfuerzo del trabajo de políticas públicas con la población. Según Cunnill (1990) la inclusión de actores sociales en la gestión pública se da principalmente en dos campos: en la prestación de servicios públicos y en la formación de políticas públicas, facilitando la intervención de intereses particulares en su elaboración. En ese sentido se puede abordar la idea de la planeación participativa.

Por su parte, Gonzales (2003) refiere a la planeación participativa (donde se incluye al co diseño de proyectos), la cual es un esfuerzo teórico y práctico por superar esquemas de la gestión pública que en su momento se apoyaron en lecturas tecnocráticas de la sociedad y que terminaron por privilegiar el saber técnico en los procesos de cambio social. Es decir, la planeación participativa supera el aspecto

únicamente técnico, y le agrega lo teórico que pueda actualizar y cambiar las formas en que aplica la gestión en política pública.

Al estudiar las actitudes políticas de los ciudadanos, así como la relación entre el estado y la participación de los ciudadanos, Tanaka rescata la idea de Almond y Verba, quienes proponen la noción de una “cultura cívica” por ser más realista, donde el ciudadano no vive subordinado a los mandatarios, y más bien sí se involucra conscientemente en temas de su interés, pero no al punto de crear sismos o revuelos. Al respecto, Tanaka resalta el aporte en la aproximación metodológica que Almond y Verba elaboraron para buscar explicar la cultura cívica con énfasis en orientaciones subjetivas y culturales las cuales orientan personalidades políticas en las sociedades, para demostrar que la estabilidad de las instituciones democráticas tenía íntima relación con los valores políticos de los ciudadanos (Tanaka, 2007).

A su vez, Tanaka (2001) realiza un importante estudio sobre la participación popular, específicamente evidenciando las relaciones entre el estado y los actores no estatales, sus dinámicas, complejidades y dilemas. Al respecto, hace algunas precisiones sobre las bases desde donde se parten muchos estudios de participación popular frente al estado, principalmente aquellas que no toman en cuenta suficientemente la realidad empírica. Algunas de estas precisiones apuntan a la inapropiada “idea de “comunidad” sobre la que se construye la idea de participación tendría que ser revisada. La “comunidad” no existe en la práctica, si por ella se entiende una entidad homogénea, de individuos con intereses colectivos armónicos” (Tanaka, 2001:12). En el estudio, Tanaka observó algunas políticas sociales, como el FONCODES y programas de asistencia alimentaria como el Programa del Vaso de Leche, del cual era dependiente del MEF y los Comedores Populares que recibían apoyo del PRONAA. Dichas políticas sociales modificaban las relaciones entre el estado y la sociedad.

Para Tanaka (2001), es importante entender la participación popular en el Perú desde sus propias complejidades. Para el autor, en comunidades pobres y rurales, la lógica participativa se rige desde la búsqueda de soluciones a problemas generalmente homogenizadas, el involucramiento de la población suele ser generalizado. Sin embargo, en comunidades pobres pero más grandes, heterogéneas y más integradas a centros urbanos, son líderes locales los que sirven de canales de mediación entre los

intereses locales y los agentes externos ante el surgimiento de agendas e intereses más complejos y diversos. Finalmente, en comunidades localizadas en contextos urbanos más consolidados surge la interacción pluralista y cooperativa de líderes sociales casi profesionalizados (Tanaka, 2001).

Del mismo modo, este autor indica algunos aspectos por lo que se recuestan la literatura o estudios respecto a la participación popular : 1) Desde una perspectiva crítica, en primer lugar, la misma idea de “comunidad” sobre la que se construye la idea de la participación tendría que ser revisada 2) La cuestión de en qué consiste propiamente la participación, pues esta no es una forma de acción “natural”, sino que debe pensársela como una construcción social, 3) Considerar desde un enfoque crítico de la participación es el de los “dirigentes”, 4) Considerar el asunto de los “agentes externos” (Tanaka, 2001). Además, el autor señala la importancia los contextos sociopolíticos para estudiar las estrategias participativas de los actores no estatales ya que cada uno puede resultar muy complejo unos de otros y con complejidades particulares. Al respecto indica:

Así, sólo en el contexto de comunidades aisladas, de extrema pobreza, la participación asume la forma de un involucramiento generalizado de la población; en otros contextos, esa forma no sólo no es posible, sino que es hasta contraproducente. En otros contextos, más complejos, la participación en general asume la forma de un compromiso esporádico que se expresa en grupos de interés, y descansa sobre la intervención de líderes sociales que en realidad cumplen la función de brokers, o intermediarios entre la población y agentes externos, siendo “representativos” no en función de ser expresión auténtica de bases sociales, sino más bien en función de su eficacia (Tanaka, 2001:7).

Mientras que al respecto de la participación en espacios populares urbanos, el autor indica que allí difícilmente se puede hablar de “comunidades” en sentido estricto, ya que dichos actores sociales poseen múltiples identificaciones y sentidos de pertenencia, y la acción colectiva en el ámbito local es sólo parte de un amplio “repertorio” de formas de acción (Tanaka, 2001). Desde ahí, Tanaka recomienda que la participación deba ser promovida por las políticas públicas. Más precisamente señala que:

(..) la participación debe ser promovida por las políticas públicas; dado que es una práctica deseable y no espontánea, costosa, se tienen que establecer entornos institucionales que incentiven la participación, como parte de una estrategia de desarrollo de capacidades en el mundo popular, escasas precisamente por la situación de pobreza. La participación, de este modo, no sólo puede servir para lograr con

mayor eficacia los objetivos de desarrollo, sino que además, bajo ciertas circunstancias, la participación puede hacer también más eficientes las políticas sociales, desde el punto de vista del uso de los recursos (Tanaka, 2001:8).

En un estudio realizado en el distrito de El Agustino en Lima en los años 90, Tanaka (1999) señala cómo se produce una menor participación de la población y la politización de las organizaciones vecinales en aquellos lugares donde ya se ha logrado cierto nivel aunque sea mínimo de acceso a servicios básicos y titulación (Tanaka 1999: 1, citado en Wurst, 2014:25).

El último estudio realizado por CARE en el año 2007, sobre el presupuesto participativo, indica que el desafío del gobierno local peruano es el de pasar de un rol de administrador de recursos escasos a un agente institucional de cambio y promotor del desarrollo económico y social. Ello implica que incorpore en su gestión conceptos como inclusión, equidad, desarrollo sostenible, cooperación, entre otros. Actualmente, los gobiernos locales del país ya gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, lo que les permite ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, sujetos al ordenamiento jurídico. Incluso, la ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales. Dicha ley fue publicada en el año 2003 como producto de un largo proceso de discusión que involucró activamente a una serie de instituciones, como Calandria y CARE Perú, y algunos sectores privados y públicos. Esto permite percibir que las municipalidades y su acción en el ámbito de las localidades sean consideradas por algunos sectores de la sociedad y del Estado como una instancia esencial para promover el desarrollo de los peruanos y el fortalecimiento de un régimen democrático. Sin embargo, a pesar de la autonomía que otorga a los municipios, esta ley ha sido bastante criticada por contener debilidades, sobre todo porque no propone un modelo de municipalidad al que se aspira llegar como resultado del proceso de descentralización. Además, se puede señalar que éstos vienen adquiriendo un rol cada vez más importante y estratégico en la resolución de los problemas económicos y sociales.

Autores como Nickson señalan que entre los desafíos de los gobiernos locales se encuentran: mejorar la eficiencia y otorgar servicios de calidad, a partir de esquemas de

cooperación; y desarrollar una administración y gestión más eficiente, consolidando el equilibrio entre la dimensión de democracia representativa local y democracia participativa (2000: 34). Al respecto, Remy (2011) señala en su estudio sobre la participación ciudadana en el nivel local, que heredamos tres aspectos de la etapa fujimorista:

La primera, la Ley de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300), que estableció que el derecho de revocatoria solo se aplicaba sobre las autoridades regionales y locales (quedan excluidas las autoridades nacionales), y que el ejercicio de los derechos de referendo e iniciativa en los gobiernos regionales y locales requerían de una definición específica en las leyes orgánicas respectivas. La segunda, las experiencias micro locales de «poder del cliente» por tercerización de servicios. La tercera, la rica y diversa experiencia de las iniciativas participativas de los alcaldes de oposición (al fujimorismo) (Remy, 2011:15).

Sobre la propuesta y recomendaciones que apuestan por una mejor participación dentro del presupuesto participativo como el espacio de mayor visibilidad de las propuestas de la sociedad civil Remy (2011) indica que:

En la actualidad, el enorme montaje de mecanismos de participación de la primera mitad de los 2000 está en proceso de desmantelamiento, en parte facilitado porque el enorme esfuerzo de construcción institucional terminó produciendo instituciones poco eficaces y generando un creciente desencanto. Pero a pesar de su poca eficacia, aun miles de pequeñas organizaciones de base, juntas vecinales o comunidades, siguen entrando por los resquicios que quedan abiertos en los gobiernos locales para reproducir alguna relación con el Estado. En su dispersión, no articulan iniciativas de reforma o protesta por el desmantelamiento creciente de los espacios donde pueden proponer algún cambio en la calidad de su vida y en sus condiciones económicas (Remy, 2011:74).

Para ello, dice Remy, que es necesario “construir la base del triángulo” (Remy, 211:77) con la que se podría impulsar comisiones sectoriales para la elaboración y seguimiento de las políticas públicas, dando capacidades de trabajos constatación y vigilancia a los ciudadanos. Además Remy considera importante “recuperar el presupuesto participativo distrital, con fuerza” y “mejorar el contexto de la vigilancia ciudadana” (2011:77).

Programa BarrioMio y proyectos urbanos similares en América Latina

Para la mayoría de los autores revisados, las prácticas participativas en el gobierno local, fortalece la democracia al ampliar el papel social y político de los ciudadanos. Estas nuevas prácticas democráticas logran expandir la participación ciudadana más allá del voto y se incorporan en la decisión de algunas políticas, ya sea en el diseño, la implementación y el control de políticas públicas. El resultado esperado de estas prácticas es coadyuvar a los ciudadanos e expresar sus preferencias sin la mediación de partidos o políticos profesionales. Esto ocurre por ejemplo con Brasil desde 1989, cuando el primer presupuesto participativo se implementó en Porto Alegre. Desde entonces, varios experimentos participativos se han institucionalizado.

Existen algunas importantes experiencias en la región como en Chile, con el Programa de Recuperación de Barrios, llamado “Quiero mi Barrio”, en Bolivia la creación del “Subprograma de Mejoramiento de Barrios” en Bolivia, en Argentina, el Programa de Mejoramiento de Barrios, en Uruguay el “Programa de Integración de Asentamientos Irregulares” y en Brasil, “Favela Barrio”, entre otros (Cárdenas, 2006). Sin embargo, el caso que despierta mayor interés en la presente investigación, es el de la ciudad de Medellín, Colombia y su programa municipal “Proyectos Urbanos Integrales” desarrollado desde el año 2004 por la alcaldía de dicha ciudad. Al respecto, resulta importante conocer este programa, ya que el Programa limeño BarrioMio, específicamente el Proyecto Urbano Integral PUI, está inspirado en el proyecto colombiano del mismo nombre, aunque lógicamente incorporando aspectos desde la realidad limeña, con aciertos y dificultades particulares que veremos más adelante.

Programa BarrioMio. Perú

El programa BarrioMio fue creado en el año 2012 hasta 2014, en la gestión de Susana Villarán, a través de la ordenanza N° 125, con el objetivo de elevar la calidad de vida de ciudadanos en situación de vulnerabilidad socioeconómica y geográfica. Para esta tarea se crearon proyectos como parte de las intervenciones, creando así el Plan de Mitigación de Riesgo en Laderas PMRL y posteriormente el Proyecto Urbano Integral PUI. El PMRL es un proyecto de primera fase de BarrioMio, el cual consta de la formulación de proyectos de inversión para muros de contención y escaleras con el objetivo de la prevención de desastres. En esa línea, se evaluaron zonas de intervención

de mayor riesgo, y se procedió al trabajo coordinado con los habitantes de dichos asentamientos humanos. La segunda etapa constó de la creación de las Escuelas BarrioMio, el cual debía capacitar a los vecinos en temas como gestión de proyectos y liderazgo local. La tercera fase, es el Proyecto Urbano Integral PUI, proyecto que implica un componente participativo de mayor profundidad, ya que durante meses los dirigentes, vecinos de edades mayores, jóvenes y niños, junto a los equipos de la municipalidad, realizan talleres participativos a fin de co planificar y priorizar proyectos integrales que beneficie a sus asentamientos humanos. Este programa fue pesado para beneficiar a tres millones de personas ubicadas en los asentamientos humanos ubicado en la ciudad de Lima, con serias carencias de infraestructura urbana y servicios municipales (MML, 2014).

Proyecto Urbano Integral – Medellín. Colombia

El Proyecto Urbano Integral es creado en el año 2004 por la alcaldía de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano EDU- para que diseñe e implemente un proyecto urbano con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas en situaciones de pobreza socio económica y vulnerabilidad territoriales. Al respecto de la ciudad de Medellín, Venini (2013) indica que:

Medellín es la segunda ciudad más poblada de Colombia, capital del departamento de Antioquia. Está localizada en un ramal de la cadena montañosa andina y tiene una población de casi tres millones y medio de habitantes incluyendo el área metropolitana (2014). Su problemática, es similar a la encontrada en Rio de Janeiro y en Lima, bordeada de cerros que agrupan la mayor parte de urbanizaciones populares de Medellín, estas zonas llamadas “comunidades” también se presentan como zonas vulnerables a la pobreza, al tráfico de drogas y a las milicias (Venini, 2013:51).

El PUI es un proyecto de intervención urbana que busca la “transformación integral de las comunidades en lo social y en lo físico” (Cárdenas, 2007: 27), para lo cual el PUI comprende tres componentes principales. El primer componente se ubica en la dimensión participativa, desde la etapa de identificación de problemáticas y oportunidades, hasta la formulación y aprobación de los proyectos, desarrollados a través de reuniones con enfoque participativo. El segundo componente tiene que ver con la coordinación interinstitucional, donde el gobierno local de Medellín debe establecer alianzas con instancias que den soporte a la intervención, como es el sector

privado, ONGs, entre otros. Finalmente, el tercer componente define la intervención física a través de las obras de modo tal que se mejoren los espacios públicos de la ciudad de Medellín.

El PUI tiene un modelo el cual está distribuido por etapas. Así, en un primer nivel se ubica la etapa de Planificación. En un segundo nivel se ubica la elaboración del Diagnóstico y la Formulación, el tercer momento es el de Gestión, y en el cuarto nivel, están los momentos de Diseño, Ejecución y Animación.

El Plan de desarrollo 2004-2007 de la alcaldía de Medellín, declara la importancia de la participación para el desarrollo sostenible de la ciudad para una “gobernabilidad más amable y natural, derivada de la confianza en el Estado” (Cárdenas, 2007: 23). Es así que la política pública urbana que promueve la alcaldía de Medellín, ve como prioritaria la participación de los ciudadanos no solo por el resultado eficiente del proyecto, sino, como indican, para lograr el fortalecimiento de las organizaciones barriales. Es desde ahí donde el programa municipal limeño BarrioMio, busca establecer horizontes similares. Desde su concepción, el componente participativo en el programa urbano en Medellín y en el de Lima BarrioMio, han buscado un cambio social y cultural, lo cual implicó la transformación en las relaciones entre el gobierno local y los ciudadanos. Al respecto Venini (2013:53) y Wurst (2014: 36) resaltan la idea de “urbanismo social” el cual, incorpora fuertes metodologías participativas, en programas urbanísticos.

A pesar de que el programa BarrioMio de Lima se haya inspirado del modelo del PUI de Medellín, existen diferencias significativas entre los contextos entre las dos ciudades que hace que en efecto, el PUI de Medellín, no pueda ser replicado en su totalidad y que por otro lado, BarrioMio haya pasado por una serie de dificultades de las cuales no se habían calculado, principalmente debido a la novedad del programa, el tiempo de acondicionamiento a la administración, y requerimientos expertos como el SNIP, entre otras. Al respecto de la comparación entre los dos programas, Wurst (2014) indica que:

No es posible desde un punto de vista de competencias y presupuesto, llevar adelante una política tan ambiciosa como la que se ha llevado a cabo en Medellín. Si bien las ideas centrales y directrices pueden ser acogidas, una gran limitación es la diferencia de presupuesto municipal. Medellín, a pesar de tener un tercio de la población de Lima, cuenta en promedio con 8 veces más de presupuesto. Asimismo, a diferencia de Lima, Medellín cuenta dentro de su

jurisdicción municipal con los servicios de agua, luz, transporte, policía; así como manejan los colegios y hospitales estatales dentro de la ciudad. Por lo mismo, veremos que no es posible hacer un calco de esta política y debemos asumir las limitaciones de la MML para poder replicar esta experiencia (Wurst, 2014:37).

Imagen 1



Fuente: Cárdenas, 2006. (Proyecto Urbano Integral – Medellín. Colombia).

Programa de Recuperación de Barrios. Chile

El Programa De Recuperación de Barrios “Quiero Mi Barrio” fue creado en 2006 por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas, buscando la integración social, a través de mecanismos que favorecen la descentralización y el fortalecimiento del ámbito local, incrementando la participación ciudadana.(Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014). Este programa interviene los espacios, trabajando en los barrios juntos a los vecinos. Son 317 barrios intervenidos hasta 2014 y son 200 nuevos barrios que están punto a anunciar. Esta es, para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo “una de las políticas públicas más cercanas a un modelo de gobierno ciudadano” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014:11).

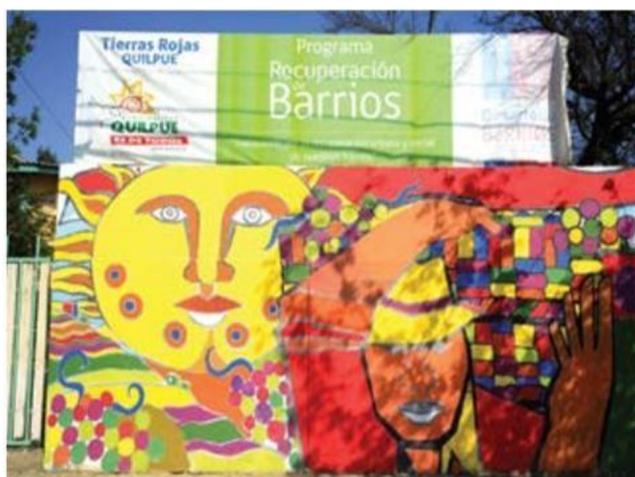
El MINVU indica que el programa tiene escala barrial en el desarrollo de las ciudades chilenas. El trabajo está diseñado para alcanzar el ámbito físico y social de los barrios, el cual se articula con Plan de Gestión de Obras (PGO), un Plan de Gestión Social (PGS), una Estrategia Comunicacional y un Plan de Gestión Multisectorial. De esta anera, los principaios del programa son: 1.- Enfoque Multidimensional e Integral, 2.- Participación deliberativa 3.- Visión Interescalar del Territorio y 4.- Sostenibilidad y Sustentabilidad. Esto se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 7. Fases del Programa de Recuperación de Barrios



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014.

Imagen 2



Fuente: Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014. (Programa de Recuperación de Barrios. Chile.

Subprograma de Mejoramiento de Barrios. Bolivia

El Subprograma de Mejoramiento de Barrios (SMB) fue creado en 1998 está comprendido dentro del Programa de Apoyo al Sector de Vivienda (PROVIVIENDA). Este programa está destinado a reformular es sector de financiamiento de vivienda. Para ese objetivo, se dispuso reformar el marco legal y institucional del sector. El SMB tiene como principales componentes a los créditos bancarios para la vivienda, alcantarillado sanitario, módulos sanitarios, regularización del derecho de propiedad y desarrollo comunitario. Al respecto, se creó una legislación municipal que dispone la creación de normas urbanísticas y de construcción que permita reducir los costos de las viviendas

formales. Además se dispuso el reordenamiento del sistema financiera habitacional de la vivienda y la creación del Programa Nacional del Subsidio a la Vivienda. El SMB tiene como principales componentes a los créditos bancarios para la vivienda, alcantarillado sanitario, módulos sanitarios, regularización del derecho de propiedad y desarrollo comunitario (Brakarz, Greene y Rojas, 2002).

Imagen 3



Fuente: <http://www.laprensa.com.bo> (espacio deportivo on logo del Programa de Mejoramiento de Barrios en Bolivia).

Programa Mejoramiento de Barrios. Argentina

El Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) fue creado en 1997 y tiene como objetivo mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres de la población, residentes en villas y asentamientos irregulares. Esto se logra a través de la ejecución de proyectos barriales integrales, donde se propone mejorar el hábitat de la población (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda).

Imagen 4



Fuente: <http://currinonline.blogspot.pe> (Programa de Mejoramiento de Barrios. Argentina).

Programa Favela Bairro - Rio de Janeiro. Brasil

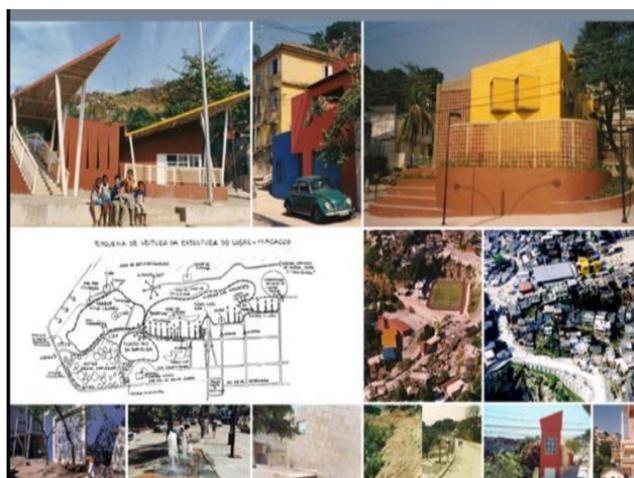
Este programa nace en 1990 con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junto a este, la Secretaria de Habitación y vinculado con el Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Río de Janeiro (PROAP-Río). El objetivo es mejorar la calidad de vida y del ambiente, mediante la implementación de saneamiento básico y sistema vial.

Favela Bairro nació desde una iniciativa municipal a fin de construir infraestructura y equipamientos de servicios públicos, necesarios para transformar las favelas en barrios formales de la ciudad, para lograr llevar la ciudad (sus equipamientos, bienes y servicios) a cada ciudadano. Para esta tarea se formuló una estrategia de intervención físico-urbanística, con la idea de que la integración formal, es decir, la normalización del espacio, favorecería la integración social, el proceso de ciudadanía plena de sus habitantes (Andreatta, 2001).

En 1993 la Municipalidad de Rio de Janeiro, siendo el alcalde Cesar Maia, se elaboró el Plan Director de la Ciudad de Rio de Janeiro, en la búsqueda de realizar obras urbanísticas y la reducción de la pobreza. Dicho programa, tiene como principal componente a la participación ciudadana. Veredatta (2001) realizó un estudio al respecto e indica que uno de los principales logros del programa ha sido la modificación de la relación de la población con su entorno físico, esto gracias al reconocimiento del derecho de ocupación del suelo y la legalización de la vivienda, lo que produce comportamientos más cuidadosos con el espacio público y la propia vivienda. Además

indica que a pesar de que el programa aún no alcanza la cobertura de su servicio, resalta el mejoramiento de la calidad de vida que empiezan a tener los habitantes de las favelas intervenidas, siendo este una conquista social. En ese norte, la autora, al igual que Cavallieri (2001) afirman que Rio de Janeiro y las favelas cariocas pasaron a ser ciudades con ciudadanos y sus moradores, ciudadanos en una ciudad.

Imagen 5



Fuente: Jauregui, Jorge, 2009. (Programa Favela Bairro - Rio de Janeiro. Brasil).

CAPÍTULO III

EL CAMBIO DE POLÍTICA DEL PROGRAMA PARTICIPATIVO MUNICIPAL BARRIOMIO: DESDE ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS Y MECANISMO CAUSAL

En la evolución de esta investigación, el presente capítulo pretende responder a la pregunta sobre los cambios de política que atraviesa el programa municipal BarrioMío, durante el período 2012-2014, programa de planificación e infraestructura urbana desde la participación, en zonas vulnerables de la ciudad de Lima. Sobre esta base, se verá cuáles fueron los niveles de cambio propiciados en un programa que buscó articular los actores no estatales dentro de los procesos de formulación e implementación de políticas en donde los instrumentos de organización articulan y estructuran un proceso no solo de diseño e implementación sino de cambio.

En la primera parte se hace evidente cómo se formó este programa y cómo se cumple la teoría de las corrientes múltiples, también conocida como ventana de oportunidad mencionada en el primer capítulo, eso permitirá establecer el contexto que enmarcará el presente capítulo. En esa misma línea se desarrolla el mecanismo causal como metodología, el cual permite explicar los niveles de acción y/o cambios de política.

El mecanismo causal podrá mostrar los objetivos y medios del programa en tres niveles como propone Peter Hall (1993) a fin de entender las modalidades del cambio que existe en dicho programa es decir, en el cambio de primer orden (nivel operativo) se efectúan los cambios más operativos de ajuste que se realizan en el día a día; el cambio de segundo orden (nivel estratégico) son cambios más estratégicos que inciden en el diseño de la política, cuando se cambia un instrumento por otro. Y los cambios de tercer orden (nivel normativo) son un cambio más radical que supone un cambio sistémico, cambian los problemas, cambian los instrumentos.

De esta forma, el análisis de la congruencia de las relaciones entre los niveles normativos, estratégicos y operativos, brinda una descripción general de cómo las instituciones interactúan para producir un resultado de políticas. Este análisis más detallado de los componentes del mecanismo causal de este proceso debe contribuir a una mejor explicación del nivel de cambio de la política, en este caso del programa

BarrioMio de Lima Metropolitana, el cual apuesta por la participación de actores no estatales.

Después, y para concentrar el análisis, se muestran los instrumentos que articularon la formulación y la ejecución del programa BarrioMio; los instrumentos de política del modelo NATO (Hood, 2007; Howlett y Ramesh, 2003) los cuales son nodalidad o información, autoridad, tesoro y organización, con sus dimensiones sustantiva y procedimental, como entidades empíricamente observables (Fontaine 2015) que genera insumos de análisis para la parte final que abordará el cambio de política. Con ello, el modelo de instrumentación NATO servirá para examinar la consistencia entre los objetivos y los instrumentos, y de estos entre sí; a su vez establecer los niveles de cambio de política. Además, explicar a través del mecanismo causal la secuencia lógica del llamado a la participación de actores estatales y no estatales para una política pública y evitar perdernos en respuestas de multicausalidad, poco conectadas entre ellas. Finalmente, se encuentra un cierre que establece los niveles de cambio de política arrojados por los insumos que brinden el mecanismo causal y el análisis de instrumentos.

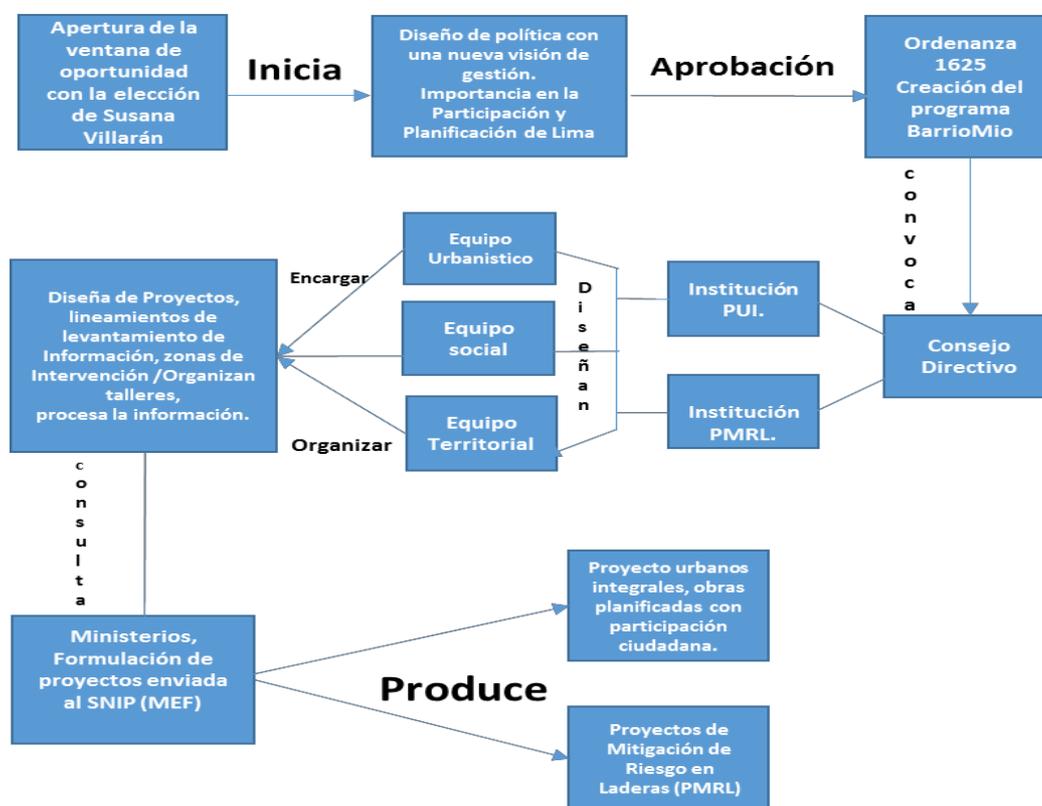
Mecanismo causal

Este apartado se concentra desde el retorno de la democracia en el Perú luego que Alberto Fujimori durante un polémico tercer gobierno (este último llamado la “(re) elección” acusado de fraude y de inconstitucional) renunciara en el año 2000 a la presidencia de la República, tras escándalos de corrupción. En este panorama, el año 2001, el nuevo mandatario Alejandro Toledo (Perú Posible), inició una serie de reformas a favor de la participación. Una de las acciones de renovación del estado es la Ley N° 27899, Ley marco de modernización de la gestión del Estado. Acorde a estos cambios, en los años 2002 y 2003 se emiten una serie de leyes que reconocen la participación ciudadana: Ley de Bases de la Descentralización (N° 277839), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (N° 28767), modificada por la Ley N° 27902), Ley Orgánica de Municipalidades (N° 29792) y Ley marco del Presupuesto Participativo (N°28056).

Mientras tanto, en el ámbito sub nacional, en enero de 2003, Luis Castañeda asume el cargo de alcalde de Lima Metropolitana, quien debe comandar bajo las leyes que promueven la participación ciudadana como lo es el Presupuesto Participativo. Castañeda, de estilo conservador y de estilo más de derecha es reelegido, pero renuncia en el año 2010 (último año de su mandato) para postular a la presidencia de la República. Sin embargo, durante sus dos gobiernos, no se elaboró ningún plan macro de largo plazo para Lima. En el año 2014, es elegido por tercera vez como alcalde de Lima, y decide no dar continuidad a algunos programas emblemáticos, construidos y ejecutados por la administración anterior, entre ellos el programa BarrioMio.

Luego del segundo gobierno de Castañeda, en enero de 2012, Susana Villarán, lideresa de izquierda y progresista (Fuerza Social) sería la nueva alcaldesa de Lima, ganando con el 38.39% de votos a Lourdes Flores (Partido Popular Cristiano) con un 37.55% de votos. Sin embargo, al año de su mandato, Villarán debió pasar por un proceso de consulta ciudadana –revocatoria-, el cual le permitió continuar en el cargo. Este nuevo panorama limeño se relaciona con el contexto peruano frente a la propensión de victorias de líderes populares de izquierda. Una de esas evidencias es la victoria de Ollanta Humala (Gana Perú) -tildado a inicios de su campaña de ser un proyecto de izquierda- quien gana la segunda vuelta en las elecciones presidenciales de 2011 con un 51% de votos frente a Keiko Fujimori (Fuerza 2011) con un 49% de votos.

Diagrama 1. Mecanismo causal del programa municipal BarrioMio 2012-2014



Fuente: Elaboración propia

En la aplicación del mecanismo causal encontramos tres momentos que ofrecen la posibilidad de establecer una línea de tiempo que nos permite rastrear y explicar el proceso de formulación, ejecución, cierre del programa y, consecuentemente, de cambio de política.

Ahora bien, al señalar el primer momento del mecanismo causal en la formación del programa BarrioMio, es clave mencionar la elección de Susana Villarán como alcaldesa de Lima, punto de partida para la apertura de una nueva política de gestión municipal y con ello de un escenario propicio para una ventana de oportunidad. El segundo momento inmediato a la elección de Villarán, es un cambio en el estilo de gobierno tradicional para Lima Metropolitana, el cual se ve reflejado en la Misión y Visión institucional de la Municipalidad Metropolitana de Lima (2011-2014). Así, la misión de la Municipalidad de Lima es:

Consolidar el gobierno de Régimen Especial de Lima Metropolitana, implementando un nuevo estilo de gestión, basado en la transparencia, concertación, autoridad y liderazgo, planeamiento y excelencia (...). Para ello ejerce las competencias regionales con recursos adecuados y planificadamente; fortalece la gestión articulada y participativa del Cercado de Lima y los mecanismos de participación ciudadana y de coordinación interdistrital e interregional; y potencia las capacidades humanas y técnicas para la gestión institucional (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2012).

Mientras que la visión del gobierno edil declara que:

Es reconocida como una institución transparente, eficiente, organizada para el logro de resultados, que concerta con la ciudadanía y los diferentes niveles de gobierno, y que ha incorporado las nuevas funciones regionales articulándolas con las funciones municipales, liderando el desarrollo integral de los habitantes de la provincia y del Cercado, en particular. Ha contribuido a mejorar la calidad de vida, dando prioridad a la población en situación de vulnerabilidad, especialmente los niños, niñas y adolescentes (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2012).

Como vemos, la visión y misión de esta nueva gestión destaca como componente principal la participación ciudadana como instrumento articulador de los nuevos procesos de gobierno y administración para Lima. Este nuevo estilo de gobierno sirve como plataforma para el diseño de programas que contemplen un componente participativo. Para este caso, muchos de los trabajos de inversión en infraestructura se codiseñan con los beneficiarios, lo cual permite mejorar la calidad de vida de las poblaciones, concentrados en la planificación y participación ciudadana.

Siguiendo con la dirección del mecanismo causal, se puede identificar un tercer momento en dicho circuito: la aprobación de la Ordenanza Municipal N° 1625 (agosto de 2012) con el que se anuncia la creación del Programa Municipal BarrioMio. Dicha ordenanza indica que el programa BarrioMio se crea para:

La implementación de proyectos urbanos integrales que prioricen aspectos de desarrollo urbano, cultura, deporte, salud y recreación, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida en los Asentamientos Humanos y Urbanizaciones Populares ubicados en zonas vulnerables de Lima Metropolitana (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2012).

Mientras que su objetivo general es el planificar, programar y delimitar la intervención integral para mejorar la calidad de vida en los Asentamientos Humanos y Urbanizaciones Populares en zonas vulnerables de Lima Metropolitana (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2012). Así, los objetivos específicos de BarrioMio consisten en:

Reducir sustancialmente la vulnerabilidad física, social y económica, a través de intervenciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima con enfoque territorial, participativo y sustentable, en concordancia con la política de desarrollo de los Asentamientos Humanos y Urbanizaciones Populares en Lima Metropolitana. Además de Activar y/o fortalecer las organizaciones barriales con manejo territorial en los Asentamientos Humanos y Urbanizaciones Populares de Lima Metropolitana (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2012).

De acuerdo con lo expuesto, esta Ordenanza significaría la concreción de una idea, de una voluntad política que responde a la necesidad de proyectos urbanos con participación ciudadana, plasmada en un programa municipal. Desde aquí se puede identificar la voluntad política encarnada en el gobierno para ese momento (2012), del cual deviene en cambios de estilos de implementación de la política pública en el gobierno de Susana Villarán.

Con el seguimiento de estos tres momentos podemos observar que se cumple los tres factores que determinan una ventana de oportunidad según Kingdon (1995). Los tres momentos rastreados y observados en el mecanismo causal son la base para establecer que hubo una confluencia de tres acontecimientos puntuales que abrieron una ventana de oportunidad, en donde el primer paso es el contexto político -en este caso la elección de Susana Villarán como alcaldesa de Lima en el 2012-; seguido de un factor relacionado con la existencia de un acuerdo sobre la necesidad de participación ciudadana como instrumento de acción en la ejecución de proyectos de infraestructura urbana -siendo una corriente de problemas- y, finalmente, la existencia de un acuerdo sobre la modalidad de fomento de la participación -lo que significa la presentación de la propuesta de la creación del programa BarrioMio como la corriente de soluciones-.

Con esos tres elementos se puede hablar de una ventana de oportunidad coherente y es precisamente ahí donde se produce un punto de partida para el caso estudiado. En efecto, la elección de la alcaldesa Villarán es importante para la apertura de la participación ciudadana en programas como BarrioMio, pero no es el detonante

per sé del mecanismo causal, sino el encuentro de determinados factores, como se explicó.

Proceso de formulación programa BarrioMio

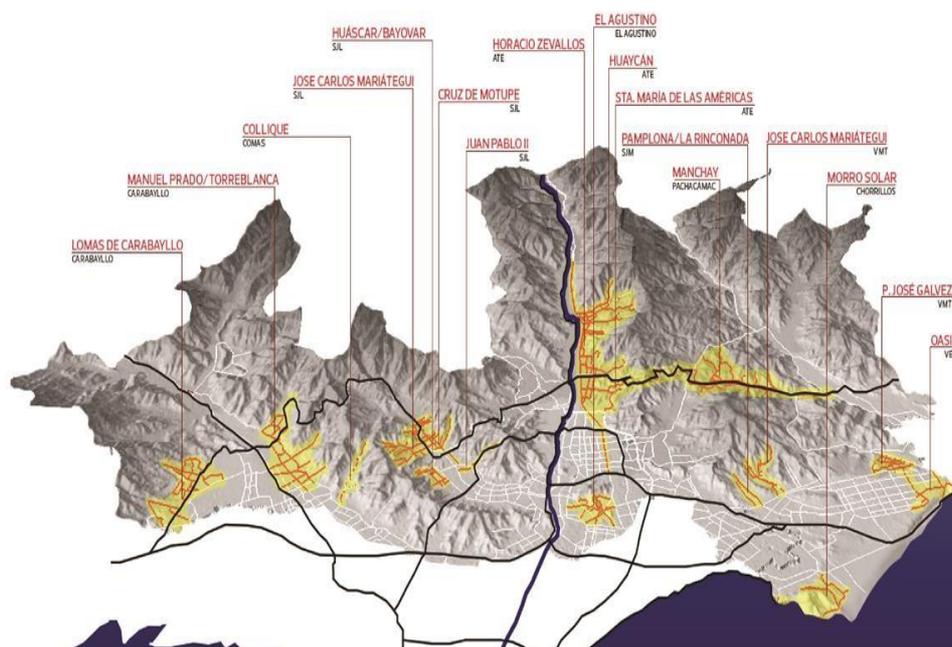
El programa limeño BarrioMio, es un programa novedoso para la ciudad de Lima en términos de participación ciudadana para la elaboración de proyectos y obras urbanas en zonas de alto riesgo. Este programa duró desde 2012 a 2014 es decir, dos años, cuando terminó ese gobierno local. En el documento virtual “Definiendo el borde metropolitano” se define al programa BarrioMio de la siguiente manera:

El programa BarrioMio es un programa metropolitano creado con la finalidad de articular, facilitar y organizar las intervenciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima en los barrios populares de la ciudad; mediante su mejoramiento integral con influencia directa en la calidad de vida de sus habitantes. Para este fin, como instrumentos de inversión, se desarrollan: Proyectos de Mitigación de Riesgos en Laderas (PMRL); atendiendo a poblaciones vulnerables y coordinando proyectos necesarios para la atender la emergencia que ponga en riesgo la vida de sus residentes. Y el Proyecto Urbano Integral (PUI), que articula la planificación urbana local y la inversión pública y /o privada para facilitar las intervenciones rápidas y focalizadas para el mejoramiento integral de los barrios de Lima Metropolitana (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2014:3).

Como se ve, el hecho de que el programa BarrioMio tenga un alto componente participativo, hace que las relaciones entre la población de los barrios populares de Lima y el estado, se transformen o modifiquen, donde ambos asumen roles en la gestión y compromisos en la acción para generar ciudadanos capaces de ser agentes de cambio de su propio desarrollo. Para ello, BarrioMio cuenta con una serie de estrategias participativas para la intervención urbana que se propone desde los ejes del programa.

El programa BarrioMio, está orientado a obtener una mejora en la calidad de vida de los habitantes de los barrios populares de Lima, para lo cual interviene en los distritos con mayor vulnerabilidad.

Imagen 6



Fuente: Rodríguez, 2014. (Distritos intervenidos por BarrioMio).

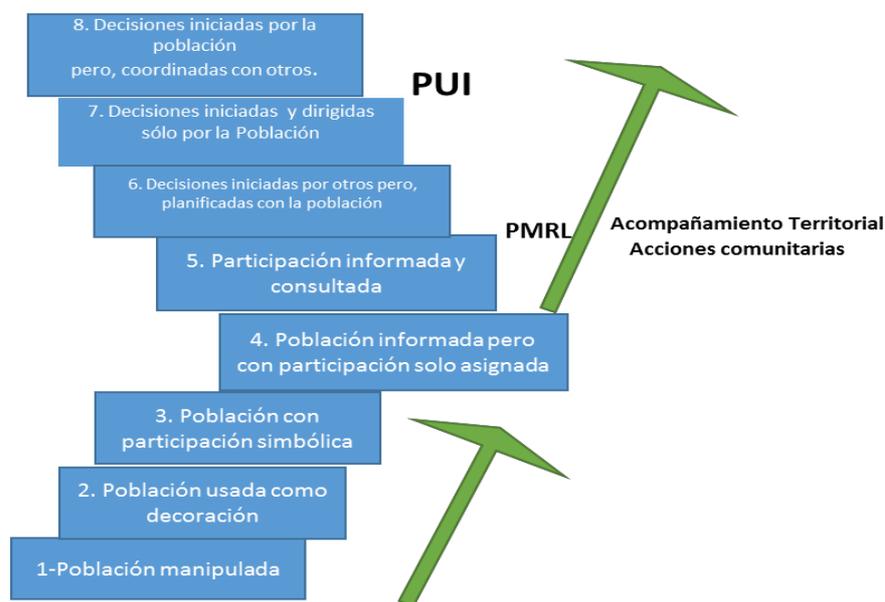
En la etapa de formulación del programa, se realizó un estudio a nivel de Lima Metropolitana por el geógrafo José Barreda, quien elaboró un mapa con la ubicación de todas las zonas urbanas de Lima, donde habita población de bajos recursos (principalmente sectores C y D), cuyas viviendas se encuentran en pendiente de riesgo (Barreda, 2012). De esta manera, se identificaron ocho distritos que poseen viviendas en altas pendientes, agrupando un total del 77.5% de las viviendas en riesgo de Lima Metropolitana, siendo estos distritos “los que agruparán parte de las intervenciones que realizará el Programa BarrioMio de acuerdo al Plan de Mitigación de Riesgo en Laderas (PMRL) y posteriormente el Proyecto Urbano Integral (PUI)” (García y Venini, 2014: 17). Los distritos identificados fueron:

San Juan de Lurigancho (13.1% de viviendas en riesgo en relación a Lima) Villa María del Triunfo (23.5% de viviendas en riesgo en relación a Lima) Ate (7.9% de viviendas en riesgo en relación a Lima)

San Juan de Lurigancho (13.1% de viviendas en riesgo en relación a Lima) Villa María del Triunfo (23.5% de viviendas en riesgo en relación a Lima)

Ate (7.9% de viviendas en riesgo en relación a Lima).

Diagrama 2. Proceso participativo de intervención BarrioMio



Fuente: Adaptado del informe social BarrioMio 2014.

Este gráfico puede ayudar a mostrar la idea que se tiene sobre el enfoque participativo del programa BarrioMio y las formas usadas para diseñar el programa. Así, la población beneficiada pasa de un grado de representación simbólica a un grado de vinculación y empoderamiento sobre su desarrollo urbano y social, desde el nivel más elemental en el cual la población está informada y con participación solo asignada, a la población informada y consultada, nivel donde ya se considera la participación como parte de la formulación. Luego pasa a un nivel donde las decisiones iniciadas y dirigidas solo se ejerce por la población y, finalmente, un grado mayor, en donde las decisiones concertadas por la población son coordinadas y ejecutadas en conjunto por la institucionalidad del programa BarrioMio de la Municipalidad de Lima Metropolitana.

De esta manera, el programa BarrioMio plantea para Lima un nuevo mecanismo de inclusión y participación ciudadana en los proyectos urbanos, mediante el cual la participación es la base articuladora de los procesos de formulación y ejecución de programas y políticas en donde permite un giro en las relaciones entre el gobierno municipal de los distintos niveles administrativos y la sociedad. En ese sentido, el acercamiento del gobierno a la sociedad vinculándola a los procesos decisorios y generando espacios en donde puedan participar y decidir, hace que exista una ruptura en

la forma tradicional-jerárquica de modelos de implementación de políticas *top down*, de los gobiernos locales y nacionales al cumplir con las funciones del estado, al cambio de formas de gobernanza horizontal y modelos de implementación *bottom up*, en donde los instrumentos participativos de los programas y las políticas son los articuladores de estos procesos.

Instrumentación del programa BarrioMio

Luego de presentar el programa BarrioMio en términos generales, y realizar una explicación a través del mecanismo causal, se presentan, a continuación, los instrumentos de autoridad, organización, información y tesoro, correspondientes al modelo NATO (Hood, 2007) de acuerdo con sus dimensiones sustantiva y procedimental para, posteriormente, hacer un análisis de consistencia de los mismos y, finalmente, determinar a partir de este análisis los niveles de cambio de política. A continuación, se visibiliza dos cuadros que explican la dimensión sustantiva y la dimensión procedimental, cada una con la descripción de sus respectivos instrumentos.

Tabla 8. Dimensión sustantiva de los instrumentos

Objetivo	Cambio/ Control	Nodalidad	Autoridad	Organización	Tesoro
El programa BarrioMio tiene por objetivo general planificar, programas y Delimitar la intervención integral para mejorar la calidad de vida en los asentamientos Humanos y Urbanizaciones Populares en zonas vulnerables de Lima de la	Cambio		Contexto Ley 27899 Ley Marco de la modernización del Estado.		
	Cambio		Ley Bases de la Descentralización N° 277839.		
	Cambio		Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (N° 28767, modificada por la Ley N° 27902).		
	Cambio		Ley Orgánica de Municipalidades (N° 29792).		
	Cambio		Ordenanza 1625 (agosto 2012) Creadora del Programa BarrioMío.		

Metropolitana	Control	Informes laborados. Antes: -Consultoría “proyecto 360” (elaboración de metodología participativa) -Estudio de zonas a intervenir			
	Control	Informes que usaron. Antes y durante -Planes de catastro de cada distrito intervenido -Banco de proyectos SNIP -Censo Población y Vivienda 2007 Cartografía el Instituto Geográfico Nac.- Estudio de riesgo por Defensa Civil.			
	Cambio	Durante Mapeo de actores Reuniones informativas Talleres de co			
	Cambio	Final. Documentos de los PUIs entregados a los Comités de Gestión. Informes finales de los PRML .PLAM al 2035			

Fuente: Adaptado de: Howlett and Ramesh (2003).

Instrumentos de Información

Este instrumento es uno de los principales. Para dar claridad al estudio, esta herramienta se ha dividido siguiendo los principales momentos desde la creación del programa BarrioMio. El primer momento está ubicado en la elaboración de información e informes para el diseño del programa. Así, se contrataron consultorías para la elaboración de la metodología participativa y la designación de las zonas a intervenir siguiendo criterios urbanísticos en la identificación de zonas de vulnerabilidad territorial y social que requieran de la intervención de BarrioMio, pero también se consideraron aspectos políticos. De igual forma, se apoyaron en informes oficiales que usaron antes y durante el proceso de construcción y ejecución del programa. Se usó información de los planes de catastro de cada distrito intervenido, del banco de proyectos del Sistema

Nacional de Inversión Pública SNIP, del censo de población y vivienda 2007, de la cartografía del Instituto Geográfico NAC., y el estudio de riesgo elaborado por Defensa Civil. Durante la implementación del programa, se procedió al mapeo de actores, reuniones informativas y talleres de coplanificación, trabajo realizado principalmente por el equipo social.

Cabe destacar que el Proyecto Urbano Integral fue el de mayor componente participativo en el programa BarrioMio, ha sido considerado en la estrategia llevada a cabo por el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035 (PLAM 2035). Además, ha sido una de las tres finalistas del premio de Buenas Prácticas en Gestión Pública (2014), en el eje de Consulta y Participación. Este documento plantea proyectos que generarán inversiones públicas y privadas por más de US\$ 80 mil millones y servirá de base para diseñar programas de desarrollo urbanístico en las siguientes gestiones municipales hasta el 2035, con el objetivo de convertir a Lima en una ciudad ordenada, moderna y sostenible.

El Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao (PLAM 2035), se configuró como un instrumento técnico informativo que busca orientar los esfuerzos que realizarán las diferentes instancias para la planificación del crecimiento de Lima y el Callao con una visión a largo plazo.

Para el aspecto técnico, se requirió información recopilada de estudios previos e información de diversas fuentes del estado, en tanto el aspecto social se determinó junto con los promotores. Por su parte, la selección de la muestra fue discrecional, teniéndose como referencia grupos de interés clasificados de la siguiente manera: (1) actores institucionales, conformado por entidades del sector público y otras instituciones de importancia en el sector; (2) actores locales, compuesto por organizaciones sociales y culturales presentes en la zona de intervención.

El programa BarrioMio brindó información abierta en la página web de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Básicamente expuso los objetivos del programa, y los mecanismos de participación en los distritos identificados y en los que se trabajó. En una etapa más avanzada de la información, el equipo territorial de este programa se acercó a las poblaciones priorizadas para dar a conocer el funcionamiento del programa BarrioMio e invitarlos a participar y empezar con las relaciones y trabajos comunitarios

de información, reuniones, talleres (con adultos y además con niños en talleres especiales) y priorizaciones de proyectos.

Instrumento de Autoridad

Es el instrumento con el que se crea el programa BarrioMio es la Ordenanza Metropolitana N°1625; sin embargo, a modo de contexto, se presentan algunas de las leyes a nivel estructural que ampara la Constitución del Perú en términos de la participación ciudadana. En el año 2001 el Perú regresa a un régimen democrático, tras la renuncia del presidente Alberto Fujimori. En este nuevo panorama, el nuevo mandatario sería Alejandro Toledo (Perú Posible) quien inició una serie de reformas a favor de la participación. Una de las acciones de renovación del Estado es la Ley N° 27658, modificada por la Ley N° 27899, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, del 29 de enero del 2002 y sus modificatorias. A esta ley, le siguió el Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, del 3 de mayo del 2002. En el 2002, se promulgó la Ley N° 27783 Ley de Bases de la Descentralización, del 20 de julio. Seguidamente, la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, del 27 de mayo del 2003. Además, se aprobó la Ley N° 27867- Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, del 08 de noviembre del 2010. Acorde a ello, se aprobó la Ordenanza Municipal N° 812 que celebra el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima y modificatorias.

Para el 2012, durante la gestión de Susana Villarán, se aprueba la Ordenanza Municipal N° 1625 que crea el Programa BarrioMio de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Dicha Ordenanza establece el objetivo general de: “Planificar, programar y delimitar la intervención integral para mejorar la calidad de vida en los Asentamientos Humanos y Urbanizaciones Populares en zonas vulnerables de Lima Metropolitana” (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2012, ordenanza 1625).

Esta Ordenanza es el eje normativo y regulatorio por el cual se instaura el programa BarrioMio. Es decir, la Ordenanza se encuentra dentro de la reglamentación necesaria para dar un piso normativo que permite convocar a los ciudadanos a ser partícipes de la toma de decisión, formulación y ejecución de programas urbanos como BarrioMio, instaurando la participación ciudadana como base articuladora de los procesos llevados a cabo por ese gobierno (2012-2014).

Tabla 9. Dimensión procedimental de los instrumentos

Objetivo	Promover /Limitar	Nodalidad	Autoridad	Organización	Tesoro
El programa BarrioMio tiene por objetivo general planificar, Programar y delimitar la intervención integral para mejorar la calidad de vida en los asentamientos Humanos y urbanizaciones populares en zonas vulnerables de Lima Metropolitana.	Promover			Consejo Directivo: Alvaro Espinoza (representante) G.D.Urbano (secretario técnico) G.INVERMET (miembro) G.D. Social (miembro) G.SERPAR (miembro) G.EMAPE (miembro) MEF a través del SNIP M-VIV.	
	Promover			InternamenteEquipo territorial Comités de gestión (Ate, VMT, El Agustino, SJL, Comas) Escuelas BarrioMio.	
	Promover				300 millones de nuevos soles para la construcción de pasajes-escaleras, muros de contención y losas deportivas en las zonas de laderas.

Fuente: Adaptado de: Howlett y Ramesh (2003).

Instrumento de organización

Como se mencionó en el instrumento de Autoridad, la creación formal del programa municipal BarrioMio se inicia con la ordenanza N°1625. Dicho documento convoca la creación una serie de equipos que den forma concreta al diseño e implementación dicho programa.

El principal equipo que se conforma es el Consejo Directivo. Además, la Ordenanza convoca a un equipo a cargo del diseño del programa, el cual está conformado por distintos actores institucionales como: la Gerencia de Desarrollo Urbano, Gerencia de Planificación, la Gerencia de Finanzas. También cuenta con un equipo para la ejecución de infraestructura, el cual está conformado por la Gerencia de Desarrollo Urbano, la Gerencia de Participación Vecinal, la Gerencia de Seguridad Ciudadana, Fondo Metropolitano de Inversiones; así como las empresas municipales INVERMET, EMAPE, SERPAR-LIMA y SISOL. Para los servicios municipales, se encarga la Gerencia de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Deporte.

En la organización interna del programa, los principales encargados del programa son el Comité Directivo y los responsables de los proyectos, estos deben consultar con el Ministerio de Economía y Finanzas- MEF, a través de la evaluación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) con el Ministerio de Vivienda, a fin de consultar y aprobar los criterios para hacer viable o no determinado proyecto o construcción en determinada área. Los proyectos se formulan desde Invermet y Emape para evaluar el proceso de inversión. Es durante esta etapa de inversión donde se realizan los concursos para elegir a la unidad ejecutora y al contratista.

En esta lógica, es preciso prestar atención a la creación de un Consejo Directivo, mencionada en la cuarta casilla del mecanismo causal, el cual es convocado desde la Ordenanza N° 1625. Desde el Consejo Directivo, se diseñan los proyectos del programa BarrioMio, como son el Plan de Mitigación de Riesgo en Laderas y el Proyecto Urbano Integral, siendo este último el proyecto de componente participativo más notable. Como se mencionó en el instrumento de información, el Consejo Directivo diseña los proyectos BarrioMio desde el levantamiento de información a través de consultorías e información secundaria. En esa secuencia, se crean dos entes institucionales para los proyectos PUI y PMRL y, posteriormente, se organizan equipos de trabajo interdisciplinarios, conformando los equipos de urbanistas, equipo social y equipo territorial.

Así, los equipos seleccionados deben acercarse a las zonas designadas a intervenir, identificar los grupos sociales, realizar coordinaciones, reuniones y talleres participativos de codiseño y visión de futuro, a fin del planificar y priorizar los proyectos urbanos (esto se desarrolla especialmente en el PUI). A la par del desarrollo de las etapas del programa, pero en especial durante la etapa de codiseño y priorización de proyectos, se realizan las consultas correspondientes a las instancias estatales como los ministerios, siendo el Ministerio de Economía y Finanzas, la entidad más consultada a través del Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP, mecanismo por el que deben pasar los proyectos PUIS y PMRL construidos conjuntamente con la comunidad para ser evaluados, y aceptación o no de su ejecución.

Finalmente, es a través de los talleres participativos y proceso de codiseño y priorización de proyectos que se elaboran (producto final) los Proyectos Urbanos Integrales, obras de planificación y el Plan de Mitigación de Riesgo en Laderas.

Además, es importante mencionar que en esta etapa se elige al Comité de Gestión (la descripción de este comité la encontraremos junto con la descripción del PUI), el cual está conformado por vecinos y vecinas que han participado de todo el proceso de BarrioMio, a fin de defender y vigilar la concretización de los proyectos priorizados de forma participativa.

En el componente social, el programa BarrioMio propone construir una relación horizontal entre la población de los barrios populares de Lima y el estado representado por el gobierno de Susana Villarán, donde ambos asuman roles en la gestión y compromisos en la acción y, con ello, generar espacios en los cuales los ciudadanos sean agentes de cambio de su propio desarrollo. Esto a través de una estrategia participativa que se articule con la intervención urbana que se propone desde los ejes del programa. Un trabajo conjunto, desarrollando metodologías particulares en donde se pueda identificar y, a la vez, empoderar a la población, con el fin de crear propuestas de desarrollo integrales que luego gestionarán y defenderán. Sus áreas de intervención son: físicos, urbanos, económicos, sociales, ambientales, demográficos, políticos, culturales e institucionales.

Entonces, para iniciar el trabajo, los equipos informan a la población cuáles serán las actividades que se desea desarrollar, para luego complementarla con procesos de información constante que se nutrirán de las consultas a los moradores para determinar o potenciar el conocimiento sobre el uso y/o costumbres que se le da a los pasajes, avenidas y vías de acceso identificadas de alto riesgo para, con esos insumos, proponer la adecuada infraestructura que debe ir en los lugares identificados. Este nivel de contacto con la población permite ejecutar el diagnóstico de la zona. Sin embargo, el interés del Programa BarrioMio no solo se centra en la generación de infraestructura que mitigue el riesgo y la vulnerabilidad, pues entiende que la construcción de la ciudad necesita la participación activa y empoderada de sus habitantes; para ello, establece de vital importancia la necesidad de que ellos participen del proceso; a través de la implementación de los servicios sociales que harán sostenible cada una de las intervenciones con infraestructura, pues no solo conocerán de cerca el procedimiento sino y sobre todo, potenciarán sus conocimientos respecto a la prevención y mitigación de riesgo. Posteriormente, este proceso será desarrollado y acompañado por el equipo territorial asignado a cada territorio. Sin embargo, el Consejo Directivo no es quien

implementa el programa BarrioMio, sí construye lineamientos y estrategias, que son organizados, alimentados y ejecutados por los equipos humanos del programa BarrioMio, el cual tiene tres equipos de trabajo, uno urbanístico, otro social y un territorial que serán descritos a continuación.

El equipo de urbanistas, es el equipo que se encarga principalmente de elaborar e implementar los proyectos desde criterios urbanísticos y arquitectónicos. Desde este equipo, se brinda orientación a los beneficiarios de los proyectos. Por ejemplo, en los talleres participativos, se leen los planos y asesoran a los pobladores sobre aspectos del territorio y apoyan en la etapa de co diseño de los proyectos.

El equipo social, este grupo está encargado de planificar acciones para que la población se vincule a los procesos de construcción de los proyectos para ejecutar BarrioMio, conformado por un grupo interdisciplinar (profesionales en sociología, antropología, trabajo social) que en un primer momento se encarga de rastrear a los diferentes actores, identificar problemáticas sociales y estructurar un expediente técnico, en palabras técnicas de elaborar un diagnóstico socio-económico de la población, la recolección de estos insumos tenía como determinante establecer canales de comunicación y participación con los ciudadanos habitantes de las zonas en donde se iban a realizar las intervenciones (BarrioMio informe social-contenido 2013:28).

Este equipo asegura que:

Se nos indicó que el proceso tenía que ser participativo, se nos decía al comienzo que la población participara. Los sociales íbamos a hacer el mapeo de actores clave, en otra etapa debíamos juntar a la gente para las reuniones, tenían que haber 100 pobladores para arriba. Efectivamente, hubo participación. Como equipo hemos logrado articular con la gente, con dirigencias barriales, con grupos específicos, con adolescentes, con niños y eso es importante se ha tenido la participación del 15 o 25% en los que han sido niños, se ha podido trabajar con instituciones como los colegios. Por un lado hubo mucha expectativa, la gente que trabajó en el proyecto creía en generar, más allá del proyecto en sí, vínculos. También es destacable que había un objetivo político de llamar a la participación y eso se tiene que resaltar, BarrioMio fue un impulso importante para abrir las puertas a la participación, trabajar en conjunto permitía tener una visión más integral del proceso. Hemos aprendido en el tiempo, durante el trabajo, creemos que BarrioMio, debe continuar (C11, C15, C16, entrevista, 2015).

El equipo territorial, es un grupo de trabajo que surge del Consejo Directivo, lo conforman los habitantes de los barrios focalizados y trabajan en conjunto con sus vecinos, juegan un rol promotor y están orientados a generar/potenciar

identificar/fortalecer la organización social a la que pertenecen, son facilitadores, se encargan de hacer un acompañamiento completo al proceso de diagnóstico para ejecutar los proyectos PUI y PMRL. Asimismo son garantes de la implementación de los servicios que prestan dichos proyectos. También son un enlace que mantiene informada a la población de los momentos de ejecución de cada proyecto, potencian los líderes barriales les abren canales de comunicación, generan espacios de reconocimiento y se encargan que estos estén vinculados con las instituciones todo el tiempo (BarrioMio informe social-contenido 28; 2013). Al respecto, uno de los avances de BarrioMio a través de la construcción y consolidación de los grupos de trabajo es:

Tener un equipo, barrial, zonal, muchos trabajaron en una situación muy precaria en todo sentido, pero fueron muy comprometidos, muy enamorados de lo que estaban haciendo y con la libertad creativa para ir ajustando e ir creando, no había una receta, la gente creaba el programa de pocos y ahora el proceso más o menos se ha estandarizado. Entonces se generó compromiso. La relación de trabajo entre los arquitectos y el equipo social fue dura pero al final funcionó, los arquitectos han salido con una visión (social) más clara, y los sociales han salido muy claros en el proceso urbano (C4, entrevista, 2015).

Estos equipos se han hecho más evidentes y activos en los PUIS, ya que éste es el proyecto que más acercamiento logró con la comunidad, además porque articula varias estrategias, es integral y eso hace que estos equipos tengan un papel más dinámico y representativo en la formulación de este proyecto.

Para lograr lo planteado, el programa BarrioMio, plantea dos ejes de intervención urbana que se sostienen con el acompañamiento social y que, conectados y articulados, se cimientan en el territorio gracias al trabajo conjunto, permanente y constante del equipo territorial y la población; además, se construyen dos estrategias de ejecución que se plasman como proyectos del programa BarrioMio: Plan de Mitigación de Riesgos en Laderas PMRL y el Plan Urbano Integral PUI.

Proyecto Urbano Integral

Desde los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) la estrategia inicia con una propuesta que nace del equipo BarrioMio se planifica y trabaja las propuestas constantemente con la población. Para la elección de las zonas de los futuros PUI, se tomó como referencia el estudio²³ realizado por el geógrafo José Barreda (2011), en el que se priorizaron

variables de acción y se caracterizan las principales zonas PUI. A continuación encontraremos un cuadro que resume esta información.

Tabla 10. Resumen de variables y características zonas PUI

Variables Priorizadas	Características de las zonas PUI
Densidad	Estar ubicados en zonas de alto riesgo y vulnerabilidad.
Material de las paredes	Tener una población aproximada entre los 50 mil y 100 mil habitantes.
Analfabetismo	Tener acceso limitado a servicios básicos de las poblaciones que habitan sobre el territorio a intervenir.
Acceso a desagüe	Impacto social, cultural y ambiental que contribuyan con los niveles de vulnerabilidad identificados en la zona.
Acceso a seguro	Zona con potenciales de desarrollo e inversión
Variables Sociales (indicadores de desarrollo social)	Zona compuesta por poblaciones con niveles de organización social y adecuado contexto político que permita un trabajo sostenido durante la implementación.
Variables Físicas (indicadores de desarrollo urbano)	Intervención.
Pendiente en porcentaje (más del 10%)	

Fuente: Municipalidad de Lima, 2014. Elaboración propia.

Tabla 11. Ficha técnica de la creación del PUI

Objetivo	Inicio	Estrategia	Componente social
Mejorar la calidad de vida de las comunidades	Agosto del 2012- noviembre del 2013	Las estrategias de intervención urbana contemplan factores principales a tener en cuenta para el diseño y la implementación. Se presta atención a factores de riesgo, de frontera, a las conexiones y a las centralidades. Criterios urbanísticos importantes para buscar la habitabilidad y la buena calidad de vida de las personas que serán beneficiadas con el programa BarrioMio.	Tiene como finalidad organizar estrategias de desarrollo que permitan mejorar la calidad de vida, el acceso a servicios y el fortalecimiento de la ciudadanía de la población que habita en las zonas vulnerables de la ciudad. Para lograrlo, el PUI construye sus estrategias a través de la identificación de potencialidades con las que cuenta el barrio, no solo a través de la observación de la organización urbana del territorio, sino y sobre todo, a través de un proceso participativo que supone interacción constante durante todo el tiempo de intervención con las personas que habitan las zonas intervenidas. (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2014).

Fuente: Municipalidad de Lima, 2014. Elaboración propia.

El proyecto urbano integral, obedece a un conjunto interconectado de componentes para lograr un desarrollo sostenible. Estos son el componente social-cultural, el económico-productivo, el urbano ambiental y el institucional político. Dichos componentes integran subcomponentes los cuales son un espacio viable, vivible, equitativo y gestionable. En palabras de Garcé y Venini, es trabajado:

(...) mediante un proceso técnico y participativo se busca identificar y priorizar las intervenciones dinamizadoras y detonantes a escala barrial, que permitan resolver problemas locales de conectividad, centralidad, ambiente, espacios públicos, mejorando la calidad de vida de la población de dichos barrios (García y Venini, 2014: 19).

Comité de Gestión

En paralelo, se debe elegir al Comité de Gestión, que pertenece al PUI. Es el equipo de vecinos que representarán a la población para que los proyectos priorizados se cumplan, se elige por los y las vecinas que han participado en el proceso del proyecto. Es de carácter representativo, lo cual es decisivo para la comunicación y generación de confianza en los territorios. Está conformado por 5 a 7 personas, es una organización vecinal propiciada por el gobierno local para darle garantías de participación a los procesos de implementación de los PUI.

Este comité tiene como objetivo principal hacer seguimiento y defender el cumplimiento de los proyectos elaborados a lo largo de un proceso participativo que duró meses de trabajo conjunto entre pobladores y el equipo municipal. La conformación de este comité es clave, principalmente ante la eliminación del programa BarrioMio por parte de la nueva gestión municipal, encabezada por Luis Castañeda.

Sin embargo, hay que mencionar que durante algunas entrevistas se ha podido evidenciar algunas dificultades como problemas entre los integrantes, que en su mayoría son dirigentes vecinales de sus localidades. Estas dificultades tienen que ver con problemas de representatividad y pugnas por cargos. Dicho panorama de pugnas internas es comprensible en tanto que los dirigentes son actores políticos y como tal tienen intereses (legítimos o no) en sus Asentamientos Humanos (AAHH). En ese sentido, es importante destacar que la formación del Comité de Gestión, muchas veces ha revelado la disposición de la población de los territorios a trabajar por un proyecto conjunto en búsqueda de bien común. En efecto, el programa BarrioMio ha servido como un espacio de encuentro, diálogo y concertación de los actores. Sin embargo,

García y Venini (2014) indican que existen algunos dilemas en su conformación y pertinencia como Comité de Gestión. Indican:

Es necesario hacerse la pregunta si un dirigente puede responder mejor a la lógica integral del PUI, o si por el contrario, revela que no se ha logrado un cambio de mentalidad en la población.(...) ¿Qué tanto poder de convocatoria y de difusión tienen estos representantes? [Además] Otro problema tiene que ver con la legitimidad del comité, que se basa de momento en un acta de compromiso, sin ningún carácter vinculante en la práctica. Esto es señalado con mucha preocupación por todos los entrevistados, pues puede peligrar la materialización de los PUI. [Sin embargo] Un aspecto a tener en cuenta, y que debe ser un logro a resaltar, es que se ha percibido por los entrevistados, que la formación del Comité de Gestión, revela también la disposición de la población de los territorios a trabajar por un proyecto conjunto. En tal sentido, es saludable que se hayan antepuesto, en muchos casos, los conflictos internos, en función de un bien común. El PUI ha servido como un espacio de encuentro, diálogo y concertación de los actores (García y Venini, 2014: 53).

Plan de Mitigación de Riesgo en Laderas (PMRL)

En el Plan de Mitigación de Riesgo en Laderas (PMRL) la estrategia inicia con una participación asignada donde se reconoce a la población como la principal informante de la situación actual en la que vive y, progresivamente, pasa a una participación más activa. Tiene como objetivo contribuir con la mitigación de riesgo y vulnerabilidad en las zonas de ladera de Lima Metropolitana a través del diagnóstico para la construcción de infraestructura (muros y escaleras) apoyados en las intervenciones sociales que planifican y ejecutan los equipos territoriales asignados.

El punto de partida del PMRL se inició en abril del 2012 con el Plan de Emergencia para mitigación de Riesgo en Laderas que permitió la intervención inmediata en los seis distritos más vulnerables de la ciudad de Lima: Comas, Ate, Villa María del Triunfo, Carabayllo, Puente Piedra y San Juan de Lurigancho. Así, la estrategia principal es construir infraestructura que no solo mitigue el riesgo sino también que genere conectividad entre los espacios territoriales y en los que, además, se trabaja constante y permanentemente con la población con la finalidad de contribuir en la generación de ciudadanía.

El Plan de Mitigación de Riesgo en Laderas tiene como finalidad salvar vidas; por tanto, la propuesta de intervención social que se plantea para este tipo de proyectos no ve pertinente una coordinación constante con la población, en tanto que se trata de

una situación de emergencia, por lo que es necesario decisiones asumidas por el gobierno local, que luego sean complementadas y sostenidas por los ciudadanos que, durante la ejecución de las decisiones, se involucren en el proceso, potenciando su participación y activando su liderazgo. Se busca iniciar el proceso a través de una participación asignada donde la población cumple el rol pasivo del proceso y el estado, en este caso representado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, el rol activo a través de la implementación de propuestas que buscan mitigar el riesgo y la vulnerabilidad a través de la construcción de infraestructura adecuada para la zona: muros y escaleras.

El Programa BarrioMio, a través del PMRL también apuesta por una propuesta de intervención social más participativa y articulada, donde el estado, si bien plantea una propuesta de solución, la población contribuye con activarla, sostenerla y sobre todo, replicarla.

Estos dos proyectos canalizados como herramientas de ejecución tuvieron dificultades en el camino, el Sistema Nacional de Inversión Pública, ente institucional de nivel nacional y de carácter técnico, permite ver la ausencia en la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, ya que uno de los requisitos para que los PUI formulados por los habitantes de las zonas populares y los equipos urbanístico, social y territorial, de forma tal que los requerimientos de una comunidad sean considerados como un solo paquete, una solución integral en respuesta a una problemática multicausal. Desafortunadamente el funcionamiento técnico de este ente de nivel nacional obligaba a separar o fragmentar el conjunto de los proyectos construidos, obliga a canalizar los recursos desde distintos sectores (infraestructura, vivienda, espacio público, transporte, entre otros) y ejecutarlos como obras separadas, es justo en esa separación en donde se pierde por completo el carácter integral de los proyectos (C1, entrevista, 2015).

Instrumentos de Tesoro

Se entiende este instrumento como la dimensión económica de la política, entonces al igual que el instrumento de información, este instrumento cuenta con flujos entrantes y flujos salientes. El programa municipal BarrioMio está concebido para beneficiar a los cerca de tres millones de personas en estado de vulnerabilidad física, social y económica, con el fin de promover el mejoramiento de su calidad de vida. Por ello, al crearse, la Municipalidad de Lima destinó 267 millones de soles para financiar muros de contención y escaleras. Al respecto, el informe de la gestión a cargo de BarrioMio indica los resultados del programa, por lo que precisa que:

Se invirtió 300 millones de soles en 50 km de muros de contención y 60 km de escaleras. Además, de la elaboración de proyectos de inversión pública adicionales para ejecutar otros 40 km de muros de contención y 20 km de escaleras. Además de la elaboración de 8 proyectos urbanos integrales PUIs en ocho barrios que albergan a 600,000 habitantes. Son proyectos de inversión pública por un total de S/. 770 millones para la construcción de vías, parques y plazas, polideportivos, bibliotecas, centros culturales, centros comunales, centros productivos, entre otros (MML, 2014:105).

Tabla 12. Resultados del Programa BarrioMio 2012-2014

RESULTADOS DEL PROGRAMA BARRIOMIO 2012-2014				
DISTRITOS	METROS DE MURO	METROS DE PASAJES ESCALERA	LOSAS DEPORTIVAS	TOTAL DE INVERSIÓN
Ancón	0	570	0	396,300.70
Ate	11, 880	12,463.41	6	80,165,328.52
Carabaylo	5,890.99	3,214.62	7	27,576,910.90
Cercado de Lima	0	0	2	616,607.15
Chaclacayo	0	103	0	139,684.10
Comas	11,767.86	4,494.51	1	56,004,557
El Agustino	40	345.02	3	537,386.27
Independencia	3,088.26	4,305.75	3	11,583,580
La Victoria	434.68	0	0	7,115,613.97
Lurigancho-Chosica	3,326.63	2.70	0	17,360,553.31
Puente Piedra	2899.19	1,202.08	0	14221, 489.11
Rímac	1,528.25	2,238.23	0	9,104,229.45
San Juan de Lurigancho	2,953.57	23,212.54	6	37,345,823.05
San Juan de Miraflores	858.43	1,152.26	3	5,019,953.83
San Martín de Porres	0.00	415.13	3	1,153,617.71
Santa Anita	0.00	313.91	0	448,434.34
Santa Rosa	0.00	0.00	3	601,725.17
Villa El Salvador	1,120	0.00	1	3,392,885.26
Villa María del Triunfo	3,556.55	4,571.41	4	24,620,783.71
Total General	49,435.11	58,604.57	42	297,405,415.90

Fuente: MML, Informe de Gestión 2011-2014.

Por un lado, el Plan de Mitigación de Riesgos en Laderas se inició en abril del 2012 con la intervención inmediata en seis distritos de Lima: Comas, Ate, Villa María del Triunfo, Carabaylo, Puente Piedra y San Juan de Lurigancho. En total fueron 1053 AA.HH. evaluados en seis semanas, priorizando en 559 AA.HH. el desarrollo de proyectos de muros y escaleras. A diciembre de 2013, la población beneficiada por los PMRL ha sido de 523.458 habitantes, con un monto de inversión de s/.286, 767 759.00

solo en proyectos de infraestructura. A marzo 2014 se han entregado 81 muros y 241 escaleras.

En cuanto a los servicios sociales vinculados al programa BarrioMio, están relacionados con las principales necesidades identificadas por el equipo del programa. Los ejes temáticos que se vinculan a los servicios son: mitigación y gestión del riesgo, medio ambiente, espacios públicos, arte y cultura, nutrición y liderazgo.

Entre los principales resultados de los servicios, resaltan que más de 34.500 personas de 1435 AA.HH. han sido beneficiadas por el servicio de gestión del riesgo, constituyendo 237 brigadas en 79 AA.HH.; y 15 simulacros zonales en cinco distritos con participación de 11.000 vecinos. Se han sembrado cerca de 25.000 árboles en ocho distritos. Se han llevado a cabo 41 escuelas BarrioMio con la participación de 1.223 dirigentes y líderes vecinales; y desde hace cinco meses se han intervenido 9 AA.HH., con el servicio de recuperación de espacios públicos en dos distritos, con la participación de 600 pobladores y más de 140 voluntarios en 12 jornadas de trabajo comunitario.

Se ha construido 1,200 escaleras y 300 muros en 17 distritos de Lima que han beneficiado a un millón de pobladores del gasto como es la concepción del presupuesto participativo. Posteriormente, la Alcaldesa Metropolitana informó que a través del programa BarrioMio se ha destinado una inversión de cerca de 300 millones de nuevos soles para la construcción de pasajes-escaleras, muros de contención y losas deportivas en las zonas de laderas.

Según el informe municipal, los proyectos concluidos en el 2012 superan los 3 millones de soles. El resumen en los primeros distritos intervenidos es:

Tabla 13. Proyectos concluidos el 2012

Distrito	Cant. De Proy.	Escaleras	Muros	Monto de inversión
CARABAYLLO	1	0	2	S/. 351,199.00
LIMA	1	0	1	S/. 392,905.79
RIMAC	1	29	0	S/. 1,313,589.00
SAN JUAN DE L.	3	22	0	S/. 1,240,672.00
SAN MARTIN	1	0	3	S/. 378,731.00
Total general	7	51	6	S/. 3,677,096.79

Fuente: Fuente: MML. Resumen de proyecto BarrioMio marzo 2014.

Por otro lado, el programa BarrioMio ha trabajado para el 2013 con obras de muros, escaleras, losas deportivas. Esta inversión destina más de 29 millones de soles.

Tabla 14. Proyectos BarrioMio concluidos 2013 -2014

Sub estado	Cant. Proy.	Muros	Escaleras	Losas deportivas	Monto de Inversión
Inaugurada	44	58	165	3	S/. 23,220,436.34
Sin inaugurar	13	17	25	0	S/. 5,960,280.20
Total general	57	75	190	3	S/. 29,180,716.54

Fuente: Fuente: MML. Resumen de proyecto BarrioMio marzo 2014.

Mientras que los proyectos en ejecución están destinados con una inversión de más de 42 millones de soles. A continuación el resumen:

Tabla 15. Proyectos BarrioMio en ejecución 2014

Sub estado	Cant. Proy.	Muros	Escaleras	Monto de Inversión
Obra finalizada con levantamiento de observaciones, pendiente de recepción	1	4	3	S/. 2,162,006.83
Ampliación de plazo de ejecución	8	11	6	S/. 3,583,381.62
En tiempo de ejecución	34	76	81	S/. 35,326,588.50
Firma de contrato	1	2	0	S/. 417,379.99
Paralizada	2	3	0	S/. 988,963.02
Total general	46	96	90	S/. 42,478,319.96

Fuente: Fuente: MML. Resumen de proyecto BarrioMio marzo 2014.

Los proyectos de BarrioMio, en convocatoria para la obra de 2014 superan los 16 millones de soles como muestra los siguientes cuadros:

Tabla 16. Proyectos BarrioMio en convocatoria para obra 2014

Sub estado	Cant. Proy.	Muros	Escaleras	Losas Deportivas	Monto de Inversión
Firma de contrato	4	8	7	0	S/.
Proceso de convocatoria OSCE	6	16	14	0	S/.
GAF. Elaboración de convocatoria	14	15	11	2	S/.
Total general	24	39	32	2	S/.

Fuente: Fuente: MML. Resumen de proyecto BarrioMio marzo 2014.

Existen proyectos en expediente técnico que está conformada por 198 millones de soles, como lo muestran los siguientes cuadros.

Tabla 17. Proyectos BarrioMio en expediente técnico 2014

Sub estado	Cant. Proy.	Muros	Escaleras	Losas Deportiva	Monto de Inversión
Resolución para aprobación de expediente técnico	18	22	52	1	S/. 1,787,928.14
Solicitud de ampliación presupuestal / Verificación de viabilidad	36	32	122	6	S/. 3,032,663.56
Formato 15 y 16	4	4	31	0	S/. 1,886,875.71
Revisión de expediente técnico	7	13	26	0	S/. 6,993,166.93
Elaboración de expediente técnico	25	48	78	1	S/. 5,950,112.93
Proceso de contratación de consultores	112	222	298	13	S/. 128,758,102.14
Total general	202	341	607	21	S/. 8,408,849.41

Fuente: Resumen de proyecto BarrioMio marzo 2014.

Además, encontramos proyectos viables, pero sin asignación presupuestal a inicios de 2014, los cuales asciende a más de 97 millones de soles. Ver las siguientes tablas.

Tabla 18. Proyectos BarrioMio viables sin asignación presupuestal al 24 de marzo del 2014

Sub estado	Cant. Proy.	Muros	Escaleras	Losas Deportivas	Monto de Inversión
EMAPE	37	64	65	5	S/. 54,799,207.18
INVERME	28	66	82	0	S/. 42,618,615.25
Total	65	130	147	5	S/. 97,417,822.43

Fuente: Resumen de proyecto BarrioMio marzo 2014.

Finalmente, existe información valiosa sobre convenios sin ratificar, al 2014.

Tabla 19. Convenios sin ratificar sin dinero en la MML al 24 de marzo del 2014

Sub estado	Cant. Proy.	Muros	Monto de Inversión
ATE	12	12	S/. 3,072,807.87
EL AGUSTINO	1	5	S/. 4,209,992.15
SAN JUAN DE LURIGANCHO	22	22	S/. 6,358,713.69
SAN JUAN DE MIRAFLORES	10	10	S/. 3,375,053.94
SAN MARTIN DE PORRES	1	1	S/. 5,410,162.28
VILLA MARIA DEL TRIUNFO	14	14	S/. 2,733,874.12
Total general	60	64	S/. 25,160,604.05

Fuente: Resumen de proyecto BarrioMio marzo 2014.

Análisis de instrumentos

Los instrumentos son herramientas que escogen los diferentes grupos formuladores de políticas o programas para ejecutar acciones planteadas, la inclinación por algunos instrumentos, en particular, como en este caso los de organización, abren la puerta a procesos que vinculan la participación de diferentes actores priorizando a la ciudadanía como el centro de la construcción de herramientas de ejecución para el programa BarrioMio.

Es clave establecer que aparentemente hay consistencia entre los objetivos y los instrumentos y entre ellos mismos, pero no se asevera que ésta haya sido lo suficientemente fuerte o buena, mala o débil, en cambio sí hablaremos de consistencia en la medida en que hay unos objetivos determinados que se cumplen, sin desconocer las dificultades normales de un proceso social-ciudadano, mezclado con uno administrativo-burocrático que coyunturalmente genera dinámicas de cambio, eliminación, ajuste o creación de instrumentos que permitan cumplir con un objetivo para implementar un programa o una política.

En el primer capítulo se expuso acerca de la combinación de instrumentos en sus dos dimensiones, una sustantiva y otra procedimental, las cuales son complementarias ya que permiten establecer aquellos instrumentos que fueron elegidos en un primer momento de acuerdo con la capacidad del estado de proveer bienes y servicios y cumplir con sus funciones, y los seleccionados en función de las diferentes formas que el estado tiene para relacionarse con los distintos actores y que, a su vez, le permita la participación de actores estatales y no estatales en la construcción de instrumentos y en

la ejecución de los mismos. Dichas dimensiones marcan un punto de partida para un análisis sobre la priorización de instrumentos que estructuran políticas y/o programas; informativos y a su vez participativos, en donde se combinan instrumentos sustantivos y procedimentales que buscan elaborar un diagnóstico que les permita controlar la situación actual de la población habitante de los barrios populares, además, persigue la posibilidad de cambiar conductas sociales a través de la planificación articulada entre el estado y la ciudadanía, para promover espacios de participación social a actores no estatales en la toma de decisiones que anteriormente solo se limitaban a los gobiernos de turno.

Asimismo, se evidencia que con la elección de instrumentos de tesoro se cumple con el objetivo de promover el mejoramiento de la calidad de vida a través de la construcción de espacios de recuperación de espacio público de los barrios populares de Lima. En efecto, la combinación de los instrumentos descritos en la sección anterior nos permiten leer que el programa BarrioMio, puesto en marcha en el año 2012, es una muestra de una implementación de política urbana donde el gobierno de ese periodo logró generar escenarios para formular un programa participativo, priorizando una dimensión procedimental con instrumentos de organización como el Consejo Directivo que establece la participación como eje articulador del diseño, la implementación y los cambios de segundo orden del programa.

La relación de los instrumentos con los objetivos, en la dimensión procedimental, como la activación de los grupos barriales en la ejecución del programa, dio un paso agigantado debido a que no solo se construyó un instrumento de organización como el Consejo Directivo, que respondiera a la activación ciudadana contemplada en la ordenanza 1625 de 2012, sino que además éste construyó un puente a la consecución y articulación de los equipos de trabajo, uno urbanístico, otro social y el territorial; todos de carácter multidisciplinar, encargados de concentrar la participación de diferentes actores, no solo los ciudadanos sino también los actores privados que se verían involucrados en las ejecuciones de los proyectos PUI y PMRL (estos equipos fueron representativos y pudieron desarrollarse con mayor énfasis en la construcción de los PUIs).

El componente fuerte en pro de la participación ciudadana en procesos de formulación e implementación es el instrumento de organización de BarrioMio, sin

embargo, éste no desconoce las debilidades del proceso, se hace referencia a varias cosas como: primero, la réplica (se habla de réplica porque este proyecto surge como herramienta al sistema de planificación territorial urbana de Medellín) de programas en contextos y realidades distintas. Esto tiene que ver con la imposibilidad de reproducir políticas participativas como el PUI de Medellín en una ciudad como Lima Metropolitana, en donde se vuelve fundamental establecer las diferencias de tipo administrativo, legal, poblacional, geográfica, económica y socio-política, antes de ejecutar el programa como tal para Lima. Al respecto, la coordinadora del PUI, indica que a nivel de BarrioMio:

La intención de la creación de BarrioMio es muy buena pero un tanto inocente. Lo que pasa es que tienes que encontrar un equilibrio entre lo que se quiere hacer, pero hay que saber todo lo que hay que hacer para llegar a eso. Es decir, hay leyes y normas que no te permiten hacer lo que quieres. (...) sale la ordenanza y seguidamente había que iniciar el proceso administrativa y técnicamente. (...) creo que hubo inexperiencia del municipio frente a un proyecto nuevo como este. Medellín tiene un sistema de planificación territorial, tiene procesos urbanos y nosotros no tenemos un sistema de planificación, ni territorial, ni urbano y nuestro sistema de inversión pública es distinta. Otra cosa es hacer el proyecto, diseñarlo, llevarlo a cabo. (C17, entrevista, 2015).

Segundo, el desconocimiento de las dinámicas administrativas e institucionales que implican técnica y procesos que son indispensables al momento de hacer realidad los objetivos de un programa. La inexperiencia institucional local no permitió establecer un puente entre los proyectos como resultado de una construcción participativa y los requerimientos técnicos de un ente nacional como el SNIP que en un primer momento funcionaba como un ente consultivo pero en la práctica y por la falta de técnica se convirtió en un obstáculo para ejecutar estas estrategias integrales. Se podría hablar de un problema en el diseño del programa ya que se hacía elemental considerar un componente administrativo funcional que llevará a buen puerto una iniciativa que cobró valor con la formulación de nuevas herramientas de ejecución pero que se quedó corta al momento de aprobarse y ejecutarse. Al respecto, una coordinadora del PUI indica:

BarrioMio hay que verlo desde lo político, desde lo técnico, y además desde el proceso interno, es decir de cómo funcionó. Si vemos el primer y segundo aspecto, BarrioMio se crea vemos que no había propuestas urbanas en Lima. En los años 90 Fujimori elimina el Ministerio de Vivienda y lo convierte en un Viceministerio de Transporte y el tema de planificación urbana desapareció, y cuando

vuelve el Ministerio de Vivienda en 2012, desde el urbanismo te das cuenta de que ni el 30% de las ciudades en el país tienen planes urbanos, y si hay los planes están caducados, o sea el tema de planificación urbana es crítica a nivel municipal, distrital, imagínate el nivel de barrios. Entonces tenemos que tener en claro que existen sistemas de planificación, de inversión pública y de gestión. Estos son los tres aspectos que cuando se encuentran en el proceso empiezan a haber problemas, porque son cosas que caminan paralelamente porque se contraponen, se superponen, se contradicen (C17, entrevista, 2015).

En las entrevistas realizadas a los responsables de los PUIs, indicaron que el Sistema Nacional de inversión Pública SNIP es uno de los principales inconvenientes para hacer viable los proyectos integrales co planificados con los vecinos durante meses. Esto principalmente en razón de que la lógica del SNIP rompe con la lógica de proyectos integrados. En efecto, se indica que este instrumento del MEF, ha hecho que en algunos casos, los proyectos no tengan “luz verde”, y en muchos otros, que se alarguen los procedimientos y se tome mucho tiempo para como indica Álvaro Espinoza, responsable de BarrioMio, de hacer los proyectos “snipeables”, esto es adaptarlas a la lógica del SNIP. Al respecto, desde la coordinadora de la parte legal del programa indica:

Lamentablemente el SNIP está pensado solamente para una obra pequeña o para la obra puntual, la ley te permitiría hacer una especie de conglomerado, juntas varios SNIP parecidos, pero ese era un problema porque no todas las poblaciones quieren lo mismo. Finalmente, no se logró implementar la idea del proyecto integral, porque para que un PUI pueda concluir tiene que pasar tiempo. Nosotros pensábamos que todo acababa con la formulación pero había que desmenuzar los proyectos para que sea “SNIPeables”, por eso es que a la población le dejamos los paquetes de proyectos, es decir, paquetes de muros de contención, paquetes de parques, paquetes de losas deportivas, de alamedas. Finalmente no era eso lo que se quería, se quería otra cosa. Para una zona, en algunos meses harán muros, a fin de año harán una cancha, el próximo año harán un parque y con obras así de desmenuzadas es más difícil que la población aprecie el resultado de un PUI (C2, entrevista, 2015).

Sobre el SNIP, la ex alcaldesa de Lima indicó que:

Tener un sistema de control de la calidad de la inversión pública es fundamental para cualquier estado, (...) Yo creo que el Sistema Nacional de Inversión Pública debe servir para certificar la pertinencia de un proyecto. Ahora, la mentalidad MEF es otra cosa (...) hay una perversión profunda en la desarticulación de inversión pública en el territorio. [Es importante tener] un concepto de política pública distinta a la que la tenemos. [El MEF] da pequeños resultados

parciales de obras desagregadas (...) Yo considero que el Ministerio de Economía y Finanzas no solamente aplica un modelo neoliberal total y muy pernicioso y además es un fiscalizador de la calidad de inversión pública muy malo porque no [permite] integralidad de inversión. (C20, entrevista, 2015).

Los instrumentos de autoridad tuvieron un efecto positivo pero no suficiente en los instrumentos de tesoro. Por un lado, la Municipalidad de Lima de la gestión de Villarán, aprobó la inversión de treinta millones de nuevos soles para la ejecución del programa BarrioMio. La inversión de esta magnitud para programas de infraestructura urbana con enfoque participativo, no había ocurrido en anteriores gobiernos municipales en Lima Metropolitana. Sin embargo, existieron algunos problemas en la planificación presupuestal de los equipos de trabajo, según el coordinador del proyecto PUI:

Los equipos de trabajo fueron fantásticos, pero al Equipo Territorial no se le pagaba a tiempo, pero igual se comprometían con los pobladores, se exponían en zonas que eran duras y peligrosas, regresaban bien tarde de los talleres con los vecinos, eso la población te lo reconoce y eso dice mucho de la gestión, nos miraba como la municipalidad de Lima (C1, entrevista, 2015).

El no considerar y asegurar el recurso económico para garantizar la presencia del talento humano en las zonas focalizadas es una muestra de la falta de planificación administrativa-presupuestal, lo cual jugó un papel importante al momento de cerrar el programa.

De igual forma, los instrumentos de autoridad se relacionan con los instrumentos de organización, pues la Ordenanza 1625, con la que se crea el programa BarrioMio, llama a las áreas o instancias de la Municipalidad Metropolitana de Lima a coordinar, monitorear, diseñar y brindar apoyo e informar sobre el trabajo del programa BarrioMio a establecer una sinergia entre la primera autoridad de Lima (gobierno local), las diferentes instituciones que hacen parte del desarrollo del programa, los actores de carácter privado y los ciudadanos, para generar un proceso de aprendizaje mutuo entre las instancias de la municipalidad. Este tipo de articulaciones miden la capacidad de un gobierno local como Lima Metropolitana para adaptarse a necesidades particulares de la población, y en esa medida integrar acciones desde las instituciones del estado para responder a problemáticas puntuales como las que buscaba subsanar el programa BarrioMio, estableciendo programas y políticas descentralizadas que se traducen en

nuevas formas de gobernanza. En este caso el coordinador del PUI asegura que por el lado de la participación esta experiencia fue un avance satisfactorio y destaca que:

La relación entre los trabajadores BM y la población es rescatable. Nos saludábamos respetuosamente, la comunicación era constante, cosa que es bien difícil ver. Nos comunicábamos siempre [...]. Finalmente te das cuenta de que sí se pueden cambiar muchas cosas, pero también te das cuenta de que el sistema también deben cambiar (C1, entrevista, 2015).

En efecto, el programa BarrioMío se encuentra más cercano a la cogobernanza, la cual se centra en las formas horizontales de gobierno, donde se crean espacios para que la relación entre el estado y los ciudadanos sean directas y estén al mismo nivel para poder generar acuerdos mutuos, derechos y obligaciones (Martínez, 2005).

Pese a la evidencia de dificultades en el establecimiento de un proceso político-administrativo novedoso, uno de los componentes más fuertes de este programa es la capacidad de integrar al proceso de construcción de instrumentos y la ejecución de los mismos, la evidencia de una gobernanza horizontal puesta en marcha por el pasado gobierno metropolitano, con una serie de políticas ejecutadas a través de nuevos programas direccionadas a la renovación y construcción de infraestructura de la ciudad y políticas sociales planificadas estratégicamente.

La existencia de este programa urbano, desde un importante componente participativo, pese a sus inconvenientes en su construcción y ejecución, es fundamental en el contexto local y nacional porque permite abrir la discusión sobre el estilo de gobierno para una política en zonas populares, en torno a la elección de la búsqueda de la participación desde el gobierno local. Este tipo de *accountability* se relaciona directamente con la democracia y las nuevas relaciones entre el estado subnacional y los ciudadanos, dando cabida a lo que Kooiman (2000) plantea en el marco de la gobernanza. Este programa fue un punto de ruptura para superar los estilos jerárquico y ortodoxo de la gestión pública, mediante el cual la participación ciudadana queda invisibilizada o en contiendas constantes con el gobierno local o central. Esto lo corrobora el gerente del programa BarrioMío, quien describe el objetivo a nivel de gestión de este programa:

Queríamos fortalecer la organización popular de manera que ellos sean los que negocien con las distintas agencias de gobierno, y que sea la organización popular la que oriente la inversión, y las intervenciones de todas esas agencias (C4, entrevista, 2015).

El tipo de gestión pública como la aplicada por Villarán, se encuentra dentro de las exigencias de apertura democrática en América Latina, lo cual ha llevado a los gobiernos a planear de manera prioritaria el diseño de mecanismos que hagan posible mayor participación ciudadana, responsabilidad, transparencia, y rendición de cuentas (Cunill, 1997; Cheresky y Pousadela, 2001; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Cabe resaltar que este programa a diferencia de la anterior gestión, al mando de Luis Castañeda, ha cumplido con requerimientos que en los marcos nacionales se establecen en materia de participación ciudadana, creando el programa BarrioMio.

La acción pública desde el gobierno municipal de Villarán, se concentró en la planificación y participación de la población como mecanismo que haga efectivo el trabajo de inversión en infraestructura y mejora de la calidad de vida de las poblaciones. Con lo afirmado, se constata que en un primer momento la elección de instrumentos sustantivos de información y autoridad con instrumentos procedimentales de organización y tesoro permite una lectura del mix de instrumentos. Esta relación, sobre todo en el ámbito procedimental, generó una plataforma para el llamado a actores no estatales en un programa novedoso para Lima Metropolitana, aunque su no institucionalización frenó los avances que se había realizado con la participación de actores no estatales en la formulación e implementación de políticas públicas.

Los niveles de cambio de política en el programa BarrioMio

En el primer capítulo establecimos según Hall (1993) que los cambios de política, como problema institucional, cumplen con tres niveles o tipos de cambio. Para concluir la última parte de este trabajo, se explicará cuál fue el nivel de cambio que tuvo el programa BarrioMio, esto implica conocer qué tanto y cómo se logró institucionalizar un programa de corte participativo para la elaboración de proyectos urbanos en zonas vulnerables. Para ello, se usa como punto de partida la definición de un problema, que responde a inclinaciones políticas y a estilos de gobernar. Es ahí donde se discute desde un aspecto político para poner en la agenda de las políticas públicas, hasta la construcción y lineamiento de instrumentos de organización que articularon un proceso de participación ciudadana hasta la ejecución y cambio del mismo.

Para reconstruir este proceso utilizamos la metodología desarrollada por el mecanismo causal que generó insumos para determinar y explicar lo ocurrido en cada

suceso, en lo que respecta a la formulación un proceso de ventana de oportunidad en donde las tres corrientes dan paso a la creación de la ordenanza, con la cual se crea y formaliza el accionar del programa BarrioMio y posteriormente la que delimita cual será la ruta de ejecución, una ruta construida en conjunto con población y que determina una fórmula de gobierno (planificación + participación = organización social) que abre paso a un cambio en el estilo de formular y ejecutar programas y políticas públicas en Lima Metropolitana, desde la participación de actores no estatales.

El programa BarrioMio tuvo tres etapas, éstas posteriores a la ventana de oportunidad que se describió anteriormente, la primera que a través de una ordenanza se crea el programa, se delimitan sus objetivos general y específicos, y con dicha creación la conformación de un Consejo Directivo como instrumento articulador del programa, encargado de concentrar un representante de las diferentes instituciones involucradas en el tema y de crear entes institucionales para los PUIs y los PMRL, con funciones informativas, de monitoreo, gestión y evaluación del cumplimiento de los objetivos de BarrioMio; la segunda, es la construcción conjunta de estrategias es decir, de los proyectos y programas encargados de dar cumplimiento a los objetivos y, la tercera, la ejecución del programa. Es necesario aclarar que la puesta en marcha de los proyectos construidos en conjunto con la población son estrategias de largo plazo, requieren de un margen de tiempo entre uno y tres años para poder observar la terminación de proyectos concretos.

Para poder analizar los niveles de cambio de este programa consideraremos los cambios de política expuestos por Hall (1993), en donde el primer orden establece la necesidad de un ajuste en los instrumentos seleccionados en la formulación para cumplir con la ejecución del programa. Como por ejemplo: instrumento de autoridad en donde se crea el programa, se formulan objetivos, se crea el Consejo directivo-Instrumento de organización, pero no se planean estrategias ni metodologías claras de ejecución.

El de segundo orden, que determina un cambio a la elección previa de los instrumentos es decir, la construcción de un nuevo instrumento y/o de poner en marcha formas novedosas para resolver una problemática particular. Para efectos de este caso, en la ejecución de BarrioMio se producen cambios de segundo orden, ya que la construcción institucional-ciudadana de los proyectos y programas (PUI Y PMRL) es

considerada como una estrategia de intervención urbana que no tenía lineamientos claros, para lo cual se desarrolló grupos de trabajo interdisciplinario como los equipos urbanístico, social y el equipo territorial, a través de los cuales se construyeron los proyectos antes mencionados, los cuales no estaban contemplados en la creación inicial (ordenanza 1625, 14 de agosto, 2012) de BarrioMio.

Este tipo de cambios, según Hall (1993), son normales dentro del proceso político, corresponden a ajustes que no generan alteraciones radicales en los programas o políticas; en cambio, se remiten a ajustes estratégicos para el logro de los objetivos. En el programa BarrioMio estas construcciones colectivas de ejecución, pese a no estar contempladas en los objetivos, no van más allá de la generación de nuevos instrumentos para vincular a la ciudadanía en el cumplimiento de la intervención urbana, sin desconocer que son herramientas novedosas en donde se hace una articulación entre el estado y la sociedad que permite establecer una relación horizontal entre estos dos actores y propicia una forma de gobierno no convencional para la Municipalidad de Lima. También, es importante destacar que Hall (1993) sitúa este tipo de ajustes de primer y segundo orden como parte del establecimiento de un “aprendizaje social”, ya que a través de estos ajustes y las construcciones realizadas para dar cumplimiento al programa que son una muestra de la capacidad del estado y la sociedad; de cómo ese aprendizaje se vuelve evidente con la participación ciudadana en la construcción de nuevos instrumentos para la ejecución efectiva del programa, ese cambio de segundo orden que arroja este estudio, también establece un aprendizaje social para el estado y la sociedad.

Desafortunadamente, como se observó en el análisis de instrumentos, se ha podido constatar que la existencia de algunos factores (tiempo, dinero, decisiones políticas, poca experiencia, entre otros) ha dificultado el trabajo de forma eficiente del programa BM. También cabe mencionar que estos procesos carecieron de un componente político fuerte y estable para institucionalizarse como política pública, eso hace que no sea posible de hablar de un cambio de política de tercer orden.

Finalmente, los cambios de tercer orden suceden cuando los gobiernos cambian totalmente la definición o el tratamiento de los diferentes problemas de políticas públicas, esto permite transformar la orientación usual de las políticas. Es atrevido contemplar para este estudio cambios de tercer orden, pero son considerados porque la

activación ciudadana generada con este programa, deja ver rupturas en las formas de gobierno tradicionales, en donde el estado puede establecer una relación horizontal con la población, se determina al ciudadano como parte activa del proceso, no solo de la creación, sino también de la ejecución, esto sin desconocer que el programa de acuerdo con el enfoque neoinstitucionalista de cambio de políticas solo permite establecer cambios de segundo orden, ya que no pudo ser institucionalizado es decir, no fue ajustado al plan de desarrollo y obtener el status de política pública que obligue a los gobiernos posteriores a ejecutarla, motivo por el cual, dentro de otros factores explicativos, fue tan sencillo que el gobierno de Luis Castañeda logre eliminar este programa y abandonar un enfoque participativo en proyectos urbanos para Lima.

Quedan interrogantes del por qué este programa no pudo institucionalizarse y es un compromiso de investigación dejarlos planteados para que un estudio a futuro puedan ser resueltos. Algunos de estas interrogantes son: ¿qué pasó con BarrioMio?, ¿en qué falló el gobierno de Susana Villarán para que este programa no se consagrara como una política pública estable?, ¿cuáles fueron los determinantes políticos que hicieron que BarrioMio haya finalizado sin ejecutar completamente sus objetivos? ¿por qué un programa que busca e incentiva a la sociedad a participar no genera sostenimiento electoral para la reelección de Susana Villarán?, entre otros. Interrogantes que abren la puerta para ahondar en estudios políticos que permitan hacer lecturas desde otros enfoques teóricos sobre las dinámicas políticas y sociales vinculadas con BarrioMio.

CONCLUSIONES

Las políticas públicas son las herramientas que actualmente usan los gobiernos para hacer efectivo su accionar desde el estado con el cumplimiento de sus funciones y tareas. Son el resultado de la transformación en las relaciones entre el estado, el mercado y la sociedad; por lo tanto, estas son el eje central de las nuevas formas de gobernanza, este cambio en las relaciones de la triada en mención se hacen efectivas a través del diseño, elección e implementación de instrumentos de organización que articulan procesos de participación ciudadana, y estos a su vez modificando los escenarios en los que habitualmente el estado cumplía sus funciones.

Esa participación que se convierte en un eje transversal en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas, genera cambios técnicos, aunque no paradigmáticos, en dichas políticas, lo cual permite una transformación en lo político y la política de países como Perú y de ciudades como Lima Metropolitana.

Los problemas que plantea el neoinstitucionalismo en esta perspectiva, consisten en ver a las instituciones a la vez como productos de la cultura y variables que estructuran la cultura. Es la innovación más interesante y es ahí donde vemos que este razonamiento cobra sentido porque integra una serie de teorías de alcance medio, relativas como los enfoques cognitivos, los enfoques de redes o los enfoques organizacionales. Se puede ver a la cultura y a las redes como instituciones, asimismo se puede analizar el funcionamiento de las organizaciones no formales de manera institucional, pues retomamos del neoinstitucionalismo normativo la institución de organizaciones no formales a través de las practica que ejerce y de las rutinas que se establecen en la sociedad dentro de procesos como la formulación y la ejecución de programas y políticas públicas.

Las ideas y las instituciones en el programa municipal BarrioMio, se refuerzan mutuamente, ya que las ideas en la concepción básica del programa, están acordes con la creación de entidades que han concretado las acciones que convoca a la participación ciudadana en proyectos urbanos. Sin embargo, en el desarrollo del programa, aparecieron acciones que implicaron algunos problemas.

Con respecto al mecanismo causal presentado, se demostró que las entidades persiguen horizontes similares basados en interpretaciones comunes, lo cual lleva a

consolidar un mismo estilo de implementación de política. Con la ordenanza N° 1525 se convocó a una serie de acciones concretas que le dieron coherencia entre el fin y el medio de lo programado. Sin embargo, como se ha mencionado, el hecho de seguir un mismo estilo de gestión, respaldados en la voluntad política por la que se creó BM y el interés de procesos participativos de los gestores y equipos que conformaron BM, no aseguró la consolidación e institucionalización de dicho programa. El mecanismo causal, analizado a partir de sus instrumentos de política, ha permitido despejar las principales interrogantes sobre el tipo de cambio de política y el mecanismo causal su posibilidad de institucionalizarse estas que tiene un gobierno local para convocar a la participación de actores no estatales.

En ese sentido la causalidad del método explica que a partir de los instrumentos que muestra el modelo NATO y ubicado en los niveles de política, para el programa BarrioMio, hay una relación media entre los objetivos y los instrumentos, también en un primer momento se observan grados de reciprocidad entre los instrumentos. Es decir, existe una relación causal entre la formulación del programa y la elección de sus instrumentos.

Se hacen evidentes los cambios de política de segundo orden, con la creación de nuevos instrumentos a la luz de una ambigüedad normativa en la cual solo se crea un programa con un instrumento de carácter organizativo sin dar la claridad para la puesta en marcha de los objetivos del programa, eso hace que la construcción participativa de herramientas que no estaban contempladas en el diseño del programa hayan arrojado insumos para determinar dichos cambios, ya que el programa BarrioMío no logró institucionalizarse. Es decir, ese segundo orden de cambio de política, solo representan un ajuste estratégico que no permite ir más allá del análisis de cambios normales en un proceso político, propicio de la coyuntura y que obligan a hacer ajustes que se adapten a las distintas realidades que se sujetan a los contextos de cada zona de intervención.

El cierre del programa BarrioMio con el cambio de gobierno en Lima Metropolitana arroja interrogantes propios de un momento político que requiere ser analizados con otro tipo de enfoques a los del análisis de políticas públicas, que están vinculados estrechamente a lo político.

El estudio de los análisis del cambio políticas públicas a través del BarrioMio abre una puerta a varios interrogantes que pueden ser estudiados desde la ciencia

política, en este caso, se estudió el proceso de formulación e implementación de un programa, que metodológicamente permite acercarnos al ciclo de la política pública, para determinar cómo se formuló, establecer cómo se implementó y cómo estas dos etapas del proceso arrojan insumos para establecer si efectivamente existieron cambios de política y determinar sus niveles.

Así mismo se amplían espacios para el componente político, es decir, un periodo electoral, seguido de un cambio de gobierno y una ruptura administrativa-ideológica que define el panorama político para Lima Metropolitana y que podría justificar en gran medida el cierre de programas como BarrioMio.

En el análisis de los instrumentos del modelo NATO, se puede evidenciar que una de las potencialidades de este análisis están en la dimensión sustantiva con instrumentos de información y autoridad orientados a cambiar una condición poblacional con una ordenanza creadora de un programa y unos insumos que permiten elaborar diagnósticos antes, durante y después para ejercer el debido control de esa situación y construir las herramientas respectivas para generar cambios.

En la dimensión procedimental, se destaca siendo la articuladora de un proceso de construcción participativa con un instrumento de organización como el Consejo Directivo se establece un cambio en la relación entre los ciudadanos y el estado, significando un referente sobre los aprendizajes relacionales entre el estado y la sociedad, en donde los resultados de estas nuevas formas de relacionarse son un aprendizaje socio-cultural producto de la implementación del programa BarrioMio.

Se logró evidenciar sinergia institucional a nivel local, esta es una herramienta con la cual se logró determinar un grado mínimo de consistencia entre los instrumentos de autoridad, organización, información y tesoro del programa BarrioMio, los ajustes y las construcciones realizadas en el proceso de implementación dan lugar a determinar una estilo de implementación de carácter *Bottom up*, en donde existieron oportunidades y espacios concretos de participación ciudadana.

La participación ciudadana, convocada por el gobierno local de Lima Metropolitana, con la creación del programa BarrioMio ha tenido consistencia, desde la ventana de oportunidad que permitió la construcción de instrumentos y entidades encausadas a través de un mecanismo causal. Con ello, vale mencionar que la ventana de oportunidad que crea el programa BarrioMio es la elección de una nueva alcaldesa

de Lima Metropolitana que propicia escenarios novedosos para convocar a los ciudadanos a participar en el co diseño y priorización de proyectos.

No es la elección de Villarán *per sé* lo que engloba una ventana de oportunidad, sino la confluencia de factores como la elección de la alcaldesa y su compromiso político de abrir a la participación ciudadana, la identificación de un problema, es decir, de la necesidad de llamar a la población para diseñar y planificar proyectos en sus barrios, y por último, la definición de cómo se abordará el programa, el tipo de participación que buscan, cómo y a través de qué lo buscan. Es así que se propone la creación del programa municipal BarrioMio.

Dicha participación se consolida con la creación de un instrumento de organización de carácter procedimental como el Consejo Directivo, con los equipos urbanístico, social y territorial siendo estos los encargados de establecer el contacto directo con la población, brindando información, consultado activamente a los habitantes de cada zona y vinculándolos al proceso de construcción de los proyectos (PUI y PMRL) con los cuales se pondría en marcha BarrioMío.

Las relaciones entre los técnicos de la municipalidad con los actores no estatales y la sociedad han variado significativamente, se establecieron de forma horizontal y cercana mientras se ejecutó el programa, ese acercamiento frontal es uno de los aspectos más notorios que tanto los expertos como los ciudadanos han dado a conocer. Estos cambios en las relaciones se activaban mientras los equipos estaban en los barrios, identificaban a los actores claves de las zonas, y aplicando metodologías de planificación para la construcción de nuevos proyectos.

Es importante mencionar el contexto político, en la lógica de la apertura a la democracia, donde se aprueba una serie de leyes en llamado a la participación y control ciudadano, como es el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Concertado, entre otros. Sin embargo, es la Ordenanza de Lima Metropolitana N°1625 (año 2012) la que marca el disparador para desencadenar procesos participativos de actores no estatales en políticas urbanas como BarrioMio, construyendo una serie de medios e instrumentos que le brinden existencia concreta.

Es válido destacar que la creación de este programa no generó ningún tipo de resistencia en la comunidad, no se conocen acciones de frustración o impedimento a la aplicación de metodologías por los diferentes equipos de trabajo, ni obstrucción de

procesos para focalizar las zonas, y mucho menos al implementar el programa. En cambio, se evidencia fortaleza en el aspecto de responsabilidad y compromiso de muchos de los involucrados en el programa, por lo que muchos indican que de regresar la oportunidad involucrarse en programas como BarrioMio, lo harían nuevamente.

Estos dos proyectos (PUI y PMRL) canalizados como herramientas de ejecución tuvieron dificultades en el camino, dentro de la organización de estos procesos se desconocieron los funcionamientos administrativos de instituciones de carácter nacional, al momento de presentar los proyectos, la institución regresaba estas iniciativas conjuntas como intentos fallidos de la planificación urbana, en donde era evidente la falta de técnica en los procesos de formulación de proyectos que tienen reglas mínimas para ser ejecutados y que la inexperiencia o la falta de organización y técnica hizo que fallaran estos procesos.

Uno de los factores que no permitieron dar fluidez a la ejecución y los procesos técnicos a nivel nacional como los PUI, quizás fue la falta de aliados políticos que empujaran desde sus puestos el avance de cada etapa del proceso de cada proyecto de BarrioMio. Es decir, procesos de respaldo a las formulaciones que se habían construido con la comunidad, eso habría podido validar las construcciones participativas generando respaldo a los procesos burocráticos para evitar que esta institución no aprobara los proyectos o los fragmentara por paquetes en las diferentes líneas de acción de cada proyecto.

Esta desarticulación institucional a nivel nacional y local, nos da un argumento más para determinar cambios de segundo orden, provocados por la construcción y ajuste y modificación coyuntural para poder cumplir con los objetivos de BarrioMio.

Ese desconocimiento debilita aún más la credibilidad institucional hacia la gestión de BarrioMio y que se ganó el gobierno local, una de las estrategias más importantes para las sociedades de América Latina se determinan por las obras que se pueden ver, palpar, observar, disfrutar, y el que los proyectos no se hayan ejecutado en su conjunto, se hayan retrasado, hayan sido aprobados o no, rompe con los vínculos que se establecieron en el momento de la formulación de este programa.

Por el lado técnico el programa BarrioMio busca, a través del Plan de Mitigación de Riesgo en Laderas y el Proyecto Urbano Integrales, que las zonas en las cuales se viene

interviniendo cuentan, al final de la intervención, con un espacio geográfico conectado no solo hacia el resto de la ciudad, sino interiormente, con centros y espacios de encuentro donde la población que la habita pueda desarrollar sus capacidades y mejorar sus sistemas de convivencia, siendo ellos los principales protagonistas de los cambios que se han propuesto para la zona. Sin embargo, la parte final del programa, es decir la continuidad del seguimiento de los proyectos del PUI queda cortado luego del cambio de gobierno local. Uno de los instrumentos de organización como el Comité de Gestión, está creado para hacer cumplir los proyectos participativos del que fueron parte a favor de sus barrios. El comité de gestión puede coordinar y comunicarse con las autoridades correspondientes, que hagan valer un proceso de meses, lo cual estaría por encima de motivaciones antojadizas de autoridades que no quieran ver el proceso participativo del que formaron parte diversos ciudadanos, durante el programa BarrioMio.

Por el lado social dichos proyectos, propiciaron la generación de esta estrategia de intervención urbana de las zonas vulnerables y pobres de Lima, se estableció una reivindicación social que empoderó a la gente con la capacidad de participar, de intervenir en la construcción de procesos, de planificar sus propios espacios, de proyectarse hacia el futuro.

En la actualidad, el programa BarrioMio se encuentra cerrado, el cambio de gobierno local en Lima, provocó cambios administrativos estratégicos. Esta ruptura no permite seguir con un análisis de política, pero que si cambia los matices para los análisis de transparencia, participación ciudadana, de horizontalidad, de maquinarias electorales, nueva gestión pública, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México D.F: Fondo de Cultura México.
- Aguilar, Luis (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Andreatta, Vanera (2012). “Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales”. *Servicios Urbanos*, n° 3:15-22.
- Blanco y Font (2005). *La participación local: factores estructurales, ideológicos e instrumentales*. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid: Facultad de Derecho.
- Borja, Jordi (2000). *Los desafíos de la urbanización latinoamericana*. Argentina: URB-AL.
- Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. España: Alianza Editorial.
- Burt, Jo-Marie (1994). “La inquisición pos-senderista”. *Revista Quehacer*, n° 92: 30-35.
- Bustamante, Roberto (2006). “Esa Lima que se va (o que ya se fue)”. *Argumentos*, vol 1, n°8:17-18.
- CAD (2014). *BarrioMio: El desarrollo está en tus manos*. Lima: MML.
- Calderón, Julio. (2005). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: UMSM.
- Cameron, Maxwell (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: La voz y sus consecuencias*. México: FLACSO.
- Cárdenas, Ana Lucia (2006) *Proyecto Urbano Integral Nororiental*. Medellín.
- Chevarría, Franz (2010). “Mecanismos de Participación de la Sociedad Civil en el Perú: Propuestas del Plan de Acción Nacional”. Disponible en http://www.oas.org/juridico/conf_present_chevarria.pdf , visitado en abril 2014.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cotler, Julio (1978). *Clases, estado y nación en el Perú*. Lima: IEP.
- Córdova, Patricia (1992). *Mujer y liderazgo: entre la familia y la política*. Lima: YUNTA.
- Córdova, Patricia (1996). *Liderazgo femenino en la ciudad*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

- Cunill, Nuria (1991). *La participación ciudadana*. Caracas: CLAD.
- CVR - Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). *Informe final*. Lima: CVR.
- Degregori, Iván (1999). *El surgimiento de sendero luminoso. Ayacucho 1969-1979* Lima: IEP.
- De Certeau, Michel (1994). *La invención del cotidiano: habitar, cocinar*. México: Gallimard.
- Echeverri, Alejandro y Orsini, Francesco (s/f) *Informalidad y Urbanismo Social en Medellín*.
- Elster, Jon (2001). *La Democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Fernández, Ignacia (2006) *Participación ciudadana en el nivel local: Desafíos para la construcción de una ciudadanía activa*. Documento de Trabajo. Disponible en <http://www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/participacion%20ciudadana%20a%20nivel%20local.pdf>, visitado en abril 2014.
- Fernández, José (1997). “La prospectiva en la *planificación estratégica de ciudades y territorios*”. En *Planificación estratégica territorial estudios metodológicos*, Antonio Mesa y Rafael Rodríguez (Eds.): 71-86. Barcelona:Junta de Andalucía.
- Fontaine, Guillaume (2015). “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas”. *Iconos*, n°53. Quito: 11-30.
- Fontaine, Guillaume (2010). *Petropolítica: Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO-IEP-Abya Yala,
- García y Venini (2014): *Dilemas de la ciudadanía urbana: Informe, reflexiones y recomendaciones del Proceso Social-Participativo del Proyecto Urbano Integral de BarrioMío*. Documento de trabajo. Perú: MML.
- Grompone, Romeo (2007) *La participación desplegada en la política y la sociedad: temas olvidados, nuevos enfoques*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Harvey, David (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. España: Siglo XXI de España Editores.
- Hall, Peter (1993). “Policy Paradigms, Social Learning, and the state:the case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 25 n°3: 275-296.

- Hall, Peter (2003). "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics". *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por J. Mahoney y D. Rueschemeyer. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* n°44: 936-957.
- Hood, Christopher (2001). "New Public Management". En *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Neil J. Smelser y Paul B. Baltes (Eds.): 12355- 12359. Amsterdam: Elsevier.
- Hood, Christopher (2007). "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades". *Governance*, 20, n°1: 127- 144.
- Howlett, Michael (2009). "Governance modes, policy regimes and operational plans: A Multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Political Sciences*, 42: 73-89.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver (2006). *Assessing Instrument Mixes*. Through Program- and Agency- "Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research." *Review of Policy Research*, 1: 129-151.
- Howlett, Michael, Jeremy Rayner (2007). "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence. New Governance Arrangements". *Policy and Society*, n°4: 1-14.
- Howlett Michael. M. Ramesh and Anthony Perl, (2003). "Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems". *Oxford University Press*. (2da ed.).
- Insunza Vera, Alberto J. Olvera (2006) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Centro de Investigación y Estudio Superiores en Antropológica Social.
- Insunza, Ernesto (2006). "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*.
- Ernesto Insunza Vera, Alberto J. Olvera (editores):265-292. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.

- Jenkins-Smith Hank, Paul Sabatier (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Knoke, David y Song Yang (2008). *Social network analysis*. Londres: Sage15.
- Kooiman Jan (2002). *Governing as Governance*. London: Sage15.
- Lefebvre, Henri (1972). *El derecho a la ciudad*. España: Ed. Península.
- Lowdes Vivien (2010) "The Institutional Approach". In: G. Stoker, D, March (Ed.), *Theory and Methods in Political Science*, Vol. 605:202-221.
- Marsh, David y Martin Smith (2001). "There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks". En: *Political Studies* 49: 528-541.
- March James, Johan Olsen (1984). "The new institutionalism. Organizational factors in Political life". En *The American Science Review*, 78 (3): 734-749.
- March James, Johan Olsen (1997) *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- March James, Johan Olsen (2006). "The logic of appropriateness". En: M. Moran, M Rein, R. E. Goodin (Ed.): 689-708.
- Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Matos Mar, José (1984) *Desborde popular y crisis del estado*. Lima: IEP.
- Meléndez, Carlos (2012) *La Soledad de la Política*. Lima: Mitin. MIM (2013). *El Plan de Desarrollo Concertado*. Perú: MIM Educa.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU (2014). *La recuperación de barrios a lo largo de Chile*. Chile: MINVU.
- Murakami, Yusuke, ed. (2014) *La actualidad política de los países andinos centrales en el gobierno de izquierda*. Lima: IEP.
- Murakami, Yusuke (2000) *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP.
- Nugent, Guillermo (2002). *El orden tutelar. Para entender el conflicto entre sexualidad y políticas públicas en América Latina*. Lima: Documento inédito.
- Olvera, Alberto (2006). "Los discursos de la participación y de la rendiciones de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XX". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación*

- ciudadana y control social*, Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (Eds.): 371-390. Mexico: Universidad Veracruzana.
- O'Donnell, Guillermo (2004). "Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza". *Revista Española de Ciencia Política*, n° 11: 11-31.
- O'Donnell, Guillermo (1997). "Rendición de cuentas horizontal y nuevos poliarquías" *Nueva sociedad*, n° 152: 143-167.
- Panfichi, Aldo (2006). "De la confrontación a la concertación en provincias indígenas del Perú. Comparando las mesas de concertación para el desarrollo local de Huanta (Ayacucho) y Churcampa (Huancavelica)". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Ernesto Insunza Vera, Alberto J. Olvera (Eds): 435-472. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropológica Social.
- Panfichi, Aldo (2007). *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D.F.: FLACSO - Sede México.
- Peruzzotti, Enrique (2006). "La política de accountability social en América Latina". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, Ernesto Isunza y Alberto Olvera (Eds.). México: CIESAS, Miguel Ángel Purrúa.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2001). "Accountability social: la otra cara del control". En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds): 23-52. Buenos Aires: Temas.
- Pierre, Jon, Guy B. Peters (2000). *Governance, politics and the state*. London: Macmillan Press.
- Kingdon, John (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Longman.
- Reis, Izabel (2006). *Tese Programa Favela Bairro: uma inovação estratégica?* Brasil: USP.

- Remy, María Isabel (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- Remy, María Isabel (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Rhodes, Rod (1996). “The new governance: governing without government”. *Political Studies*, n° 44: 652-667.
- Rhodes, Raw (1997). “El institucionalismo”. En *Teorías y métodos de la Ciencia Política*, David Marsh y Gerry Stoker (eds.): pp.53-6.
- Riofrío, Gustavo. (1991). *Producir la ciudad popular de los 90*. Lima: DESCO Riofrío, Gustavo (1978). *Se busca terreno para próxima barriada*. Lima: DESCO.
- Rodríguez, Luis, (2014) “Estrategias de definición del borde metropolitana”. *Arkinka*, año 18, n° 220: 92-101.
- Rojas, Eduardo (2004). *Volver al Centro: La recuperación de áreas urbanas centrales*. Estados Unidos: BID.
- Rojas, Eduardo; Cuadrado-Roura, Juan R. & Fernández José Miguel (2005). *Gobernar las metrópolis*. Estados Unidos: BID.
- Roth, André (2007). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aura.
- Roth Adré-Noel (ed.) (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, Paul (1999). “The Advocacy Coalition Framework: an assessment” en *Theories of the policy process*, Sabatier, Paul (Ed.). Boulder: Westview Point Boulder:
- Servicios Educativos El Agustino (1996). *Hablan las mujeres dirigentes. Testimonios de 28 dirigentes de El Agustino*. Lima: SEA.
- Schneider, Cecilia (2007). *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.
- Tanaka, Martin, ed. (2010). *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.

- Tanaka, Martin (1999). *La participación social y política de los pobladores populares urbanos ¿del movimientismo a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino*. Lima: IEP.
- Tanaka, Martin (2000). *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú*. Lima: IEP.
- Tanaka, Martin (2004). *Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: el caso peruano en: Partidos políticos en la región andina. Entre la crisis y el cambio*. Lima: internacional IDEA.
- Tanaka, Martin (2007). *Cultura política democrática en el Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González (2006). “Desarrollo local y participación ciudadana: reflexiones sobre la experiencia colombiana”. En *Retos del desarrollo local*, Patricio Carpio (Comp.): Quito: OLFIS/ILDIS/Abya-Yala.
- Venini, Andrea (2015). *Procesos participativos para la planificación de la ciudad: El programa BarrioMio en la zona de José Carlos Mariátegui –VMT (2012-2014)*”. Tesis para optar el grado de Magister en Política Social. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Wurst, Alberto (2014b). Castañeda, Villarán y dos maneras muy distintas de ver la gestión de obras en zonas populares de Lima. *Argumentos*, año 8, n°3.
- Wurt, Alberto (2014a). “Cambio de relación entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y sectores populares: a propósito de la implementación de un Proyecto Urbano Integral bajo el programa BarrioMio en el distrito de Villa María del Triunfo - Zona José Carlos Mariátegui (2012-2013)”. Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Gobierno de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú.

DOCUMENTOS

- Alcaldía de Medellín (2010) “Medellín, Transformación de una ciudad”. *Urbanismo social*. Medellín
- Barreda, José (2012). “Identificación de zonas de riesgo por pendiente en las zonas periféricas de Lima Metropolitana”. Perú: MML.
- CAP (2012). “Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano. En: <http://www.cap.org.pe/pdfsminv/presentacion.pdf>, visitado el 13 de junio 2013.
- CAP (2012). Plan de Desarrollo Concertado. En: <http://www.cap.org.pe/pdfsminv/capitulo1.pdf>, visitado el 20 de septiembre 2013. Gobierno del Perú (2002c). “Ley 27783. Ley de Bases de la Descentralización”.
- Gobierno del Perú (2003b). “Ley 27972. Ley Orgánica de Municipalidades”.
- Gobierno del Perú (2003a). “Ley 28056 Ley Marco del Presupuesto Participativo”.
- Gobierno del Perú (2002b). “Ley de Bases de la Descentralización”.
- Gobierno del Perú (2002a). “Ley 27876. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”.
- Gobierno del Perú (1993). *Constitución Política del Perú*.
- Fernández, Ignacia (2006) *Participación ciudadana en el nivel local: desafíos para la construcción de una ciudadanía activa*. Documento de trabajo.
- Kooiman, Jan (2003). “Gobernar en Gobernanza”. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social. Noviembre de 2003, Barcelona, España. Disponible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>, visitado el 25 de junio de 2014.
- Lima como Vamos (2014). “Estadísticas en Lima”. Disponible en <http://www.limacomovamos.org/>, visitado el 16 de octubre de 2014.
- MIM (2013). *El Plan de Desarrollo Concertado*. Perú: MIM Educa.
- MIM (2013). *El Presupuesto Participativo basado en resultados*. Perú: MIM Educa.
- MIM (2013). *Inversión Pública Municipal*. Perú: MIM Educa.
- MIM (2013). *Participación ciudadana y rendición social de cuentas*. Perú: MIM Educa.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2005). El Presupuesto Participativo en el Perú: Lecciones aprendidas y desafíos. Disponible en <http://docplayer.es/12657583->

- El-presupuesto-participativo-en-el-peru-lecciones-aprendidas-y-desafios-mef.html, visitado e 04 de abril de 2014.
- Municipalidad Metropolitana de Lima (2014). “Informe de Gestión 2011-2014”. Lima: MML.
- Municipalidad Metropolitana de Lima (2012). “Plan regional de desarrollo concertado de Lima (2012-2015)”. Lima: Instituto Metropolitano de Planificación. Disponible en http://www.munlima.gob.pe/images/descargas/gobierno-abierto/transparencia/mml/planeamiento-y-organizacion/planeamiento-organizacion/PLAN_DE_ACCION_MML_2014.pdf, visitado el 08 de 2015.
- Municipalidad Metropolitana de Lima (2013). “Expediente proyecto Urbano Integral”. Lima.
- PLAM 2035. Descripción. Disponible en <http://plam2035.gob.pe/> visitado el 29 de junio de 2015.
- PUI BarrioMio (2013). “Expediente del Proyecto Urbano Integral José Carlos Mariátegui-VMT”. Documento de trabajo. Perú: MML.
- REP BarrioMio (2014). “Protocolo de intervención del servicio de Recuperación de Espacios Públicos”. Documento de trabajo. Perú: MML.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González (2010). “La planeación participativa y el sistema nacional de planeación en Colombia”. Tercer encuentro de Planeación Local y Presupuestos Participativos. Medellín, Colombia.
- Villarán, Susana (2011b) *Presentación del informe “Lima N°1”*. Discurso de la alcaldesa Susana Villarán de la Puente. Lima.
- Villarán, Susana (2011a) *Un nuevo gobierno, por una Lima para todos*. Discursos de la alcaldesa Susana Villarán de la Puente. Lima.

ENTREVISTAS

- C1, Caycho, Frankie. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 06 de junio de 2015.
- C2, Coronado, Monica. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 29 de mayo de 2015.
- C3, Escudero, Lisset. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 26 de mayo de 2015
- C4, Espinoza, Alvaro. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 05 de mayo de 2015.
- C5, Faustino, Gilber. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 02 de junio de 2015.
- C6, García, Anderson. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 28 de mayo de 2015.
- C7, Maguiña, María Eugenia. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 25 de agosto de 2014.
- C8, Medina, Gabriela, Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 19 de agosto de 2014.
- C9, Muñoz, Pablo. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 20 de agosto de 2014.
- C10, Ramírez, Estefanía. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 23 de mayo de 2015.
- C11, Ramírez, Karin. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 28 de mayo de 2015.
- C12, Rodríguez, Luis. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 28 de agosto de 2014.
- C13, Salazar, Donatila. Faustino, Gilber. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 02 de junio de 2015.
- C14, Salazar, Vanessa. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 31 de agosto de 2014.
- C15, Solano Amy. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 28 de mayo de 2015.
- C16, Oropeza, Victor. Lima, Comité de Gestión BarrioMio, 26 de agosto de 2015.
- C17, Torres Rommy Molina. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 05 de junio de 2015.
- C18, Venini, Andrea. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 29 de enero de 2015.

C19, Velasquez, Martin. Lima, Comité de Gestión BarrioMio, 26 de agosto de 2015.

C20, Villarán, Susana. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 24 de agosto de 2015

C21, Voto Bernales, Magaly. Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana, 18 de agosto de 2014.

C22, Wurts, Alberto. Lima, 22 de abril de 2015.