



De la participación a las políticas

Evaluación del impacto de la participación ciudadana en el mercado de Lima

FORO Nacional Internacional

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo (IFD)

División de Capacidad
Institucional del
Estado (ICS)

NOTA TÉCNICA

IDB-TN-549

Junio 2013

De la participación a las políticas

Evaluación del impacto de la participación
ciudadana en el mercado de Lima

FORO Nacional Internacional



Banco Interamericano de Desarrollo

2013

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

FORO Nacional Internacional.

De la participación a las políticas: evaluación del impacto de la participación ciudadana en el mercado de
Lima / FORO Nacional Internacional.

p. cm. (IDB Technical Note; 549)

Includes bibliographical references.

1. Political participation—Peru—Cercado de Lima (Lima). 2. Local government—Peru—Cercado de Lima
(Lima). I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. II. Title.
III. Series.

IDB-TN-549

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no reflejan
necesariamente los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Junta
Directiva o de los países que ellos representan.

El uso comercial no autorizado de los documentos del Banco está prohibido y puede ser
sancionado de acuerdo con las políticas del Banco y/o las leyes aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Ana Basco, ANAINESBA@iadb.org

De la participación a las políticas: Evaluación del impacto de la participación ciudadana en el Cercado de Lima

Preparado para el Concurso MIRA (“Midiendo el impacto
institucional en la región de las Américas”)

por el equipo de FORO Nacional Internacional*

Resumen

El presente estudio hace una evaluación de la participación ciudadana en el Cercado de Lima. Se aplica un marco de análisis de estrategias institucionales para conocer cómo el proceso participativo se transforma en políticas públicas y acciones de la gestión municipal. El marco de análisis presenta dos innovaciones. Primero, propone una metodología para utilizar herramientas de gestión existentes en los gobiernos locales (el trámite documentario en el caso de este estudio) y adaptarlas como sistemas de monitoreo, a la vez que el diseño sirve de plataforma y línea de base para estudios de impacto con diseño experimental. Segundo, aplica esta metodología para estimar el efecto de la gestión de la participación en el Cercado de Lima; es decir, para modelar cómo la participación ciudadana se convierte en acciones o políticas de la gestión municipal, a través del análisis de cómo la Municipalidad Metropolitana de Lima da respuesta a un grupo de demandas ciudadanas comparables a lo largo de 2011 y 2012.

Códigos JEL: H83

Palabras clave: participación, evaluación de impacto, gobiernos locales

* El equipo de FORO Nacional Internacional estuvo coordinado por Fernando Prada y asesorado por Mario Picón en temas del modelo participativo y el marco teórico, así como en la interpretación de los datos y la preparación de los informes. Este equipo se complementa con Fernando Romero, quien prestó apoyo en el análisis cuantitativo del TRADOC, y Sylvia Esnaola, quien prestó apoyo a la organización del trabajo de campo. El equipo agradece a la Municipalidad Metropolitana de Lima y las gerencias encargadas del proceso participativo por todo el apoyo recibido en la realización de este informe.

Índice

Breve crónica del proyecto “De la participación a las políticas: Evaluación del impacto de la participación ciudadana en el Cercado de Lima”	i
I. La participación ciudadana en el Cercado de Lima: Un nuevo enfoque con reformas que tardan en materializarse	1
1. Foco en la participación ciudadana: Estado de la cuestión y principales vacíos de los estudios especializados.....	1
2. Elementos del marco teórico para procesos participativos	2
3. Diagnóstico del proceso participativo en el Cercado de Lima.....	3
4. Modelo e hipótesis del proceso participativo en el Cercado de Lima.....	7
II. Análisis cuantitativo y cualitativo del estudio: Adaptación del Trámite Documentario a un sistema de monitoreo y evaluación de procesos participativos en el Cercado de Lima.....	9
1. Patrones de la gestión del proceso participativo en el Cercado de Lima: Un análisis de las ‘filtraciones’ que restan efectividad al proceso participativo	10
2. Introducción de las variaciones: Filtraciones en las dinámicas participativas en las Casas Vecinales del Cercado de Lima.....	14
III. Conclusiones y recomendaciones de política	18
IV. Plan de replicabilidad del estudio: Aplicación de la metodología de evaluación de impacto en el Distrito El Alto (Piura, Perú).....	23
1. Introducción.....	23
2. Estrategias de participación	24
A. Conceptualización.....	25
B. Evaluación.....	28
3. Contexto de la participación.....	29
A. Información de contexto para la primera etapa: Actividades de participación.....	29
B. Información de contexto sobre procesos en el gobierno local.....	30
C. Condiciones para realizar el estudio en el Distrito El Alto (Piura, Perú)	31
4. Modelo econométrico para la evaluación	32
A. Uso de métodos mixtos y contrafactuales.....	33
5. Lecciones aprendidas en la evaluación piloto del Cercado de Lima para la replicación.....	38
6. Cronograma de las intervenciones.....	39
7. Presupuesto	41
Referencias bibliográficas.....	42
Anexo 1. Revisión crítica de los estudios académicos sobre participación	46
Anexo 2. Descripción de las Casas Vecinales del Cercado de Lima y principales actividades de participación diferenciadas por zonas.....	50
Anexo 3. Patrones de participación (y no participación) de los vecinos del Cercado de Lima	63

Anexo 4. Propuesta de sistema de monitoreo y evaluación a partir del análisis del trámite documentario de la SOV	66
Anexo 5. Diseño del análisis cuantitativo y cualitativo en el Cercado de Lima: Introducción de “variaciones” para mejorar el proceso participativo	71
Anexo 6. Resumen de la visita de supervisión de la Dra. Carol Graham	75
Anexo 7. Formulario de entrada y de salida de las reuniones de las CV	78
Anexo 8. Resultados de las regresiones del TRADOC (sub-muestra demandas).....	79

Acrónimos y abreviaturas

CV	Casas Vecinales del Cercado de Lima
D/S	Documentos Simples
GPV	Gerencia de Participación Vecinal
MIRA	Midiendo el Impacto Institucional en la Región de las Américas
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
RUOS	Registro Único de Organizaciones Sociales
SOV	Subgerencia de Organizaciones Vecinales
TRADOC	Trámite Documentario

Breve crónica del proyecto “De la participación a las políticas: Evaluación del impacto de la participación ciudadana en el Cercado de Lima”

La convocatoria del proyecto MIRA le ofreció al equipo de investigadores de FORO Nacional Internacional una oportunidad para integrar dos ideas en las que ha trabajado por separado en un solo proyecto de evaluación. En primer lugar, se buscó realizar una evaluación de impacto sobre temas relacionados a la gobernabilidad democrática de manera sistemática y rigurosa. En segundo lugar, se buscó adaptar estas metodologías en el ámbito de los gobiernos locales en el Perú, que solo en raras ocasiones aplican métodos de evaluación y monitoreo para los procesos regulares que realizan. Es mucho más probable que este tipo de estudios se lleve a cabo para proyectos de inversión, y aun así, es poco frecuente por ser de alto costo.

Por otro lado, la nueva administración de la ciudad de Lima propuso, como parte de su plataforma de gobierno, abrir la gestión hacia el ciudadano e impulsar los procesos de participación y consultas. Por esta razón, se buscó aplicar un modelo teórico de análisis de filtraciones en procesos participativos para analizar la nueva estrategia de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y, en particular, la que se implementó en el distrito de El Cercado. En este esfuerzo, el equipo de FORO Nacional Internacional ha trabajado en estrecha coordinación con la Gerencia de Participación Vecinal (GPV) durante el planeamiento y la adaptación a las condiciones del Cercado de Lima.

En las primeras reuniones con ellos, se habló de cómo apreciar las mejoras en el proceso participativo de la ciudad en base a tres resultados deseados: (i) mejora en la atención a las demandas de la población y en la provisión de servicios; (ii) reducción del tiempo para atención de las demandas de la población; y (iii) confianza en el proceso participativo y las instituciones locales. Por el tiempo asignado para la evaluación, esta se concentra en los dos últimos resultados.

La estrategia de la MML busca atender de manera cada vez más eficiente y rápida las demandas de los vecinos, que llegan a través de dos canales: una ventanilla en la que los vecinos presentan varios tipos de pedidos y la organización de consultas, talleres y acompañamiento a través de las casas vecinales. Asimismo, la MML busca favorecer el segundo canal como una forma de promover maneras más complejas de participación, pues se busca integrar al vecino en la planificación y el diseño de las políticas públicas que lo afectan. En paralelo, se invirtió en el fortalecimiento institucional con el fin de contar con más funcionarios para procesar las

demandas, y también con promotores en el campo que puedan servir de vínculo entre la población y la MML a través de las Casas Vecinales, las que también recibieron recursos adicionales para impulsar su funcionamiento durante 2011.

Debido a esta configuración, el estudio organizó dos áreas de evaluación para analizar el impacto de la estrategia de participación y su evolución en los años 2011 y 2012. Primero, el análisis del trámite documentario, que consiste en la identificación de las demandas ciudadanas en la carga administrativa que recibe la GPV y su sistematización, de manera que sirva de línea de base y plataforma para recolectar los datos para la evaluación. Segundo, generar reuniones participativas en un grupo de tratamiento, en donde se pudieran recoger demandas que pasen por el trámite documentario y sean comparables a las otras demandas identificadas del grupo de control, para determinar si tienen una mayor probabilidad de ser resueltas o si se resuelven más rápidamente.

Sin embargo, el particular contexto político en el que la MML desempeña sus funciones se complicó hacia el segundo semestre de 2012, poco después de implementar la primera batería de consultas en el campo. Un inminente referéndum de revocatoria de la Alcaldesa y conflictos con gremios de comerciantes y transportistas impidieron finalizar el trabajo de campo en las consultas de las Casas Vecinales.

Hacia julio de 2012, el procesamiento y análisis del trámite documentario de 2011 llevó a varios resultados que fueron discutidos con los gerentes de las oficinas de participación en la MML y permitieron informar el trabajo que se venía realizando. En esta primera etapa, se identificó en el proceso participativo una serie de ‘filtraciones’ o factores que dificultan el tránsito de los insumos de la participación hacia las políticas. Por ejemplo, las consultas de las casas vecinales no eran registradas adecuadamente, con lo que muchas demandas quedaban ‘filtradas’. Igualmente, se notaba una participación muy sesgada hacia grupos como amas de casas y personas mayores, que no eran necesariamente representativas de la población, quedando ‘filtradas’ un gran número de demandas que podrían provenir de los grupos que no participan. Además, el trámite documentario no necesariamente hacía un registro de todos los pasos para responder una demanda, y muchas veces estas quedaban solo registradas y no se resolvían.

Se hicieron algunas mediciones de las dinámicas participativas en las Casas Vecinales, pero aunque no se pudo introducir el grupo de demandas que surgieron en estas consultas en el TRADOC, fue posible estimar otro tipo de filtraciones. A la poca representatividad de las

reuniones por problemas de convocatoria e información se agregan problemas de acceso por falta de infraestructura adecuada y el costo de participar, y se pudo confirmar que hay también problemas de registro, sistematización y reporte de las demandas ciudadanas que surgen.

Debido a estos patrones, que fueron verificados en el campo por la Dra. Carol Graham en su visita de supervisión a Lima, se sugirió realizar una encuesta representativa de la población del Cercado de Lima para analizar los patrones de no participación a fin de corroborar estos resultados. La encuesta arrojó que solo una porción de la población conoce los procesos participativos, que a mayor edad es más probable que hayan participado en alguna dinámica, y que en general, no hay mucho interés en los procesos participativos o información sobre ellos.

En suma, la evaluación muestra por un lado un proceso participativo aún en construcción, con mejoras apreciables en su capacidad de procesar demandas, pero que aún se puede describir como un proceso intensivo en términos de carga burocrática y tiempo de los funcionarios, y por otro lado, demandas simples que surgen mayoritariamente a través de la ventanilla y no como parte de la recolección de información a través de las Casas Vecinales y sus dinámicas deliberativas. Asimismo, los procesos de respuesta aún son complicados a pesar de las mejoras, y probablemente estarían bajo gran presión si las demandas ciudadanas aumentaran o se volvieran más complejas. Sin embargo, señalamos que el proceso participativo en el Cercado ha sido uno de los más ambiciosos en la capital, y muestra cómo la gestión de la participación y las capacidades de responder son centrales en el logro de la efectividad de los procesos participativos.

Por el lado de los investigadores de FORO Nacional Internacional, hemos podido implementar un estudio de evaluación sobre un tema difícil de conceptualizar por ser multidimensional y sin intervenciones concretas que puedan extraerse y aislarse. Además, logramos establecer la importancia de la gestión en los procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática así como la manera de aplicar métodos intensivos en datos de campo generados de manera espontánea, como el trámite documentario, para establecer una plataforma y línea de base que sirva para posteriores evaluaciones. Por el lado de la MML, se ha podido conceptualizar el proceso participativo que dirigen e identificar las principales filtraciones, las cuales podrán ser monitoreadas a través del análisis del trámite documentario.

I. La participación ciudadana en el Cercado de Lima: Un nuevo enfoque con reformas que tardan en materializarse

1. Foco en la participación ciudadana: Estado de la cuestión y principales vacíos de los estudios especializados

Promover la participación ciudadana para mejorar la gestión y la provisión de servicios públicos presenta varias ventajas según los estudios académicos (ver anexo 1). Por ejemplo, al introducir mecanismos deliberativos en la planificación de las inversiones públicas de una ciudad, se promueve la apropiación de estas inversiones, se empodera a la población y se le otorga al ciudadano responsabilidad en el seguimiento de las mismas. Igualmente, al hacer partícipe al ciudadano de los resultados de la gestión se fomenta una cultura de rendición de cuentas, que a la vez reduce el riesgo de manipulación política y de corrupción. Por tanto, se pueden perseguir varios objetivos, pues *promover la participación es un medio y no un fin en sí mismo*. Así, se puede mejorar la efectividad de los servicios públicos, acercar a los ciudadanos al gobierno y hacerlos partícipes de la gestión y movilizar recursos de la comunidad en favor de desafíos comunes y la provisión de bienes públicos.

Sin embargo, la contundencia de los estudios sobre los potenciales beneficios de la participación ciudadana contrasta con el estudio de casos particulares. El optimismo existente en los años noventa, que motivó la aplicación de políticas de promoción de la participación ciudadana en América Latina, ha ido perdiendo fuerza y afectado la percepción de las autoridades y ciudadanos. La meta-evaluación realizada por Mansuri y Mao (2011a) muestra evidencia de que los mejores resultados de la participación se dan cuando existen asociaciones entre actores que se encuentran fortalecidos, por ejemplo, cuando en el proceso se juntan gobiernos responsables y con voluntad de rendir cuentas a los ciudadanos, y un grupo de organizaciones de ciudadanos con representatividad.

En contraste, las fallas durante los procesos participativos se agrupan en: (i) fallas de unión (*bonding failures*), en las cuales las elites capturan el uso de los recursos públicos, los grupos de interés generan conflictos o existen reglas difíciles de diseñar o hacer cumplir para manejar procesos y recursos comunes; y (ii) fallas de conexión (*bridging failures*), cuando los ciudadanos no se organizan para cambiar el comportamiento de los proveedores de servicios o el gobierno. El reconocimiento de

La teoría y los estudios de casos presentan resultados mixtos de promover la participación ciudadana

Las condiciones locales son clave para entender el avance de los procesos participativos

estas fallas a nivel teórico pone énfasis en las condiciones locales de gobernabilidad que sirven de marco para que la participación sea efectiva y cumpla los objetivos de la gestión.

Los estudios sobre evaluación de la participación ciudadana enfrentan desafíos similares. Las intervenciones relacionadas con la promoción de la participación no son puntuales y se aplican gradualmente. Por ejemplo, planificar en conjunto con los ciudadanos requiere convocarlos y llevar a cabo una batería de dinámicas, talleres y encuestas, entre otros. Además, la participación es un medio para lograr resultados que involucran una multiplicidad de variables difíciles de controlar. Por tanto, depende de quién participa, su nivel de representatividad, cómo se recogen sus opiniones, cómo se los convoca, la capacidad para recoger y procesar las demandas, la complejidad de las demandas ciudadanas, el nivel de organización de la gente que participa y la apertura del gobierno local a los insumos de estos talleres, entre otros temas.

El desafío de evaluar la participación consiste en incorporar muchas variables de control

En suma, los estudios sobre procesos participativos dejan tres ideas centrales que el diseño del estudio busca analizar. Primero, la evidencia empírica sobre el impacto de los procesos participativos es mixta y no refleja el potencial que la teoría estima. Segundo, los estudios han analizado la variedad de factores que pueden afectar los resultados de los procesos participativos, y se reconoce que muchos de estos factores se relacionan con el contexto de la gobernabilidad local donde ocurren las fallas de unión y de conexión. Tercero, los estudios buscan desarrollar metodologías para capturar mejor la singularidad de los procesos participativos, pero sin perder la capacidad de establecer relaciones de causalidad entre los factores, intervenciones y resultados para informar las políticas públicas y replicar los procesos.

2. Elementos del marco teórico para procesos participativos

El gráfico 1 presenta los elementos del proceso participativo, entendido como el proceso por el cual las demandas de los actores se convierten en acciones concretas y/o políticas. Es común que las evaluaciones vinculen estas demandas con sus resultados y efectos. Pero generar procesos de participación ciudadana y contar con un marco institucional y capacidades para procesar las demandas ciudadanas constituyen variables omitidas en la mayor parte de los estudios. En nuestro marco de análisis, esos procesos constituyen la “gestión de la participación”.

Gestionar la participación es una variable omitida en el análisis de los procesos participativos

Como en un embudo, las demandas de los ciudadanos pasan a través de este proceso burocrático. Pero este tránsito presenta filtraciones importantes que le restan efectividad al proceso de participación ciudadana y menoscaban sus resultados:

El primer grupo de filtraciones ocurre cuando se recogen las demandas ciudadanas. Es mejor consultar para capturar la diversidad de intereses o visiones, pues quiénes participan, cómo se convoca y las voces mejor representadas sesgan el proceso participativo. Los ciudadanos sin información no tienen peso en los talleres participativos, y la calidad de los promotores y la preparación de la agenda son factores importantes. La convocatoria, por sí sola, no es suficiente, pues gran parte de la población no se interesa en participar o no sabe cómo.

GRÁFICO 1. Elementos del proceso participativo



Fuente: Elaboración propia

El segundo tipo de filtraciones sucede en el procesamiento de las demandas. Un sistema burocrático coherente debe registrar las demandas, procesarlas e integrarlas en planes de acción, y transferirlas a las oficinas encargadas de darles respuesta. Organizar tal sistema es crucial, de otra manera las demandas se pierden y no se convierten en señales efectivas para políticas públicas o acciones.

El tercer tipo de filtraciones corresponde al seguimiento de la respuesta y el análisis de sus efectos. Si no se registran las respuestas, no se puede saber si una demanda fue resuelta, pero

Las filtraciones en los procesos participativos influyen directamente en su efectividad

menos aún se puede determinar si el conjunto de acciones genera los cambios que se buscaban al introducir procesos participativos en una administración.

Este tipo de filtraciones es crucial, pues son estos resultados los que pueden informar al ciudadano sobre la acción de la participación, lo cual contribuye a generar la confianza necesaria para fomentar los procesos participativos en una jurisdicción.

3. Diagnóstico del proceso participativo en el Cercado de Lima

El equipo que asumió el gobierno municipal en enero de 2011 considera el énfasis en los mecanismos de participación como parte de su programa de gobierno. En varias reuniones con los funcionarios de la Gerencia de Participación Vecinal (GPV) de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) se

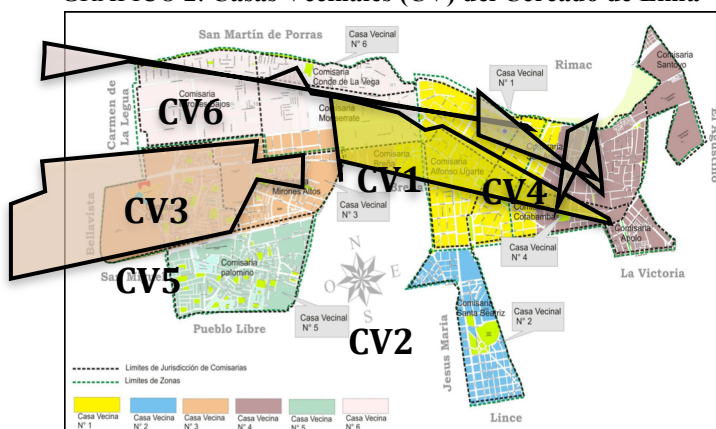
La nueva estrategia de la MML busca promover formas más complejas de participación ciudadana

pudo identificar el paradigma de participación a promover: avanzar hacia formas complejas de participación, donde se convoca al ciudadano, no solo para participar en eventos y actividades, acceder a servicios sociales, obtener información de la gestión y capacitar y organizar a la población, sino que se avanza hacia la cogestión y planificación conjunta, donde la población participa en la provisión de servicios públicos e influye en las políticas públicas. Este paradigma se implementa lentamente por dos razones: (a) el patrón de participación ciudadana y (b) la falta de recursos.

La participación se busca aplicar a todo Lima, por ejemplo, en la forma de talleres participativos en barrios peri-urbanos,

pero este estudio se centra en el distrito del Cercado de Lima (gráfico 2). Este distrito se divide en seis Casas Vecinales (CV), unidades territoriales con un local de la MML y promotores que sirven de enlace con los vecinos. Las CV dependen de la Subgerencia de Organizaciones Vecinales (SOV), que a su vez pertenece a la GPV¹.

GRÁFICO 2. Casas Vecinales (CV) del Cercado de Lima



El Cercado de Lima tiene 300.000 habitantes, y los niveles socioeconómicos y patrones de participación varían por CV (anexo 2). Así, muchas de las personas consultadas perciben al Cercado de Lima como una Lima en pequeño: existe una zona industrial; varias zonas residenciales; la ribera del Río Rímac; el Centro Histórico, que concentra gran parte de la actividad comercial; los Barrios Altos, de gran concentración demográfica pero precarios servicios públicos; bolsones de pobreza en las laderas de los cerros; y áreas dispersas, donde se concentran empleos y negocios informales, entre otros.

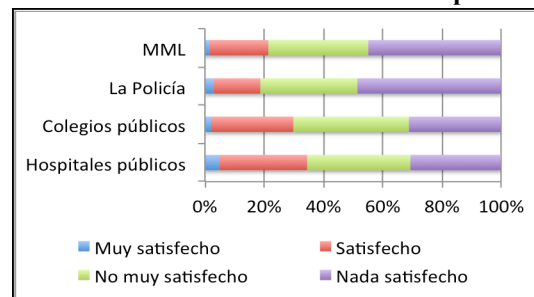
a. Patrones de participación ciudadana. Como parte del presente estudio se encuestó a 300 familias del Cercado de Lima para explorar los patrones de participación existentes en

¹ Para poner el presupuesto en contexto, la GPV tuvo un presupuesto de US\$30 millones durante 2011, el cual casi se duplicó a US\$54 millones en 2012—aunque incluye actividades en otros distritos que no son El Cercado.

noviembre de 2012². En cuanto a los patrones comunes (ver anexo 3 sobre la encuesta), se puede señalar:

- *Existen patrones muy marcados por edades y nivel socioeconómico.* Cuatro de cada cinco personas del Cercado de Lima no está enterada de la existencia de las Casas Vecinales y no ha escuchado del Presupuesto Participativo³. La proporción es aún menor entre los jóvenes de menos de 24 años, del sector más pobre (D), aunque sin un patrón marcado por CV o género.
- *Pocos participan, y los que participan lo hacen con frecuencia.* Uno de cada cinco vecinos del Cercado ha participado en alguna reunión vecinal, pero predominan entre estos los vecinos mayores de 25 años del sector socioeconómico A, B o C. Si un vecino ha participado, es probable que participe con cierta frecuencia: siete de cada diez vecinos que declararon haber asistido a una reunión vecinal lo hicieron entre dos y cinco veces en el año 2012.
- *¿Desinterés o desinformación?* De cada diez vecinos, cuatro no saben que hay reuniones vecinales y tres desconocen la fecha en que se realizan, mientras que solo uno declara no tener tiempo o interés, o aduce otro tipo de razones. No hay en estos grupos patrones diferenciados por nivel socioeconómico, género, edad o casa vecinal.
- *Demandas marcadas y poca satisfacción con el resultado de los servicios.* Los vecinos del Cercado señalan como problema principal la inseguridad ciudadana, seguido de cerca de la presencia de drogas y prostitución, así como problemas de servicios e infraestructura públicos. Además, la mayoría se encuentran poco o nada satisfechos frente a la calidad de los servicios públicos (gráfico 3).

GRÁFICO 3. Satisfacción con servicios públicos



Fuente: Encuesta IMASEN para el estudio

Promover la participación se limita por desinterés, desinformación y poca profundidad del proceso

Estos patrones describen un proceso participativo con relativamente poco interés de la ciudadanía. Esto es consistente con los resultados de procesos más institucionalizados en el país, como el caso del presupuesto participativo. En este proceso, solo una parte pequeña de los gobiernos locales realiza una

² En el análisis del trabajo de campo realizado con la asesora del proyecto, Dra. Carol Graham, se hizo claro que los patrones participativos estaban muy marcados (anexo 6). Ella sugirió analizar las razones por las cuales varios grupos de pobladores no estaban presentes en los procesos participativos y recomendó una encuesta.

³ El Presupuesto Participativo busca asignar una porción determinada del presupuesto de inversiones de los gobiernos locales conjuntamente con los vecinos. Sirve de aproximación para ver la profundidad de la participación en la ciudad.

convocatoria amplia y representativa en sus jurisdicciones, con acuerdos cumplidos⁴.

La participación en el Cercado de Lima presenta varios desafíos relacionados con la poca profundidad de los procesos participativos en el país. Las explicaciones se relacionan con la limitada cultura participativa, la fragilidad de las instituciones representativas como juntas de vecinos y otras organizaciones (solo uno de cada diez vecinos pertenece a alguna de ellas), así como la percepción de poca capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas.

b. Recursos limitados para promover los procesos participativos. El trabajo de campo, compuesto por el análisis del trámite documentario y el análisis de las dinámicas de participación (parte III), dio cuenta de las estrategias y limitaciones de la MML para promover la participación en el Cercado de Lima. La GPV ofrece al menos dos canales para que los ciudadanos del Cercado de Lima presenten sus demandas: (i) presentar demandas concretas a título personal o en representación de una organización a través de la GPV; y (ii) presentar demandas a través de los promotores de las CV en reuniones temáticas. En general, el proceso participativo presenta varias limitaciones:

- *Precaria infraestructura y medios para apoyar el proceso.* Si bien la MML cuenta con un grupo de promotores de CV y locales, su número no es adecuado para el proceso. Por un lado, los promotores tienen puestos sin rango en la estructura formal de la MML, y su accionar depende de su experiencia como facilitadores y sus lazos con organizaciones de vecinos en su zona. Por otro lado, las CV no tienen locales adecuados, a veces son alquilados o prestados por otras organizaciones vecinales y no siempre son de fácil acceso para toda la población.
- *Trámites y acciones sin un protocolo preciso.* Cuando los vecinos hacen llegar una demanda a través de los promotores o directamente, no existe un protocolo preciso que establezca cuándo va a terminar este trámite o si efectivamente se atenderá el pedido. Como se verá en el análisis del trámite documentario, los trámites no finalizan formalmente; los pasajes por las gerencias se registran parcialmente, se duplican pasos y no se puede hacer un seguimiento de dónde suceden las “filtraciones” del proceso participativo.
- *Preeminencia de la “ventanilla” y organización “a pedido” de otras gerencias.* En balance, el proceso participativo consume gran parte de los recursos en atender estos dos canales, quizá en detrimento de otras formas de participación más complejas, como la cogestión. Las demandas

⁴ Véase [Evaluación del Presupuesto Participativo en Perú](#) por la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza.

que llegan a las ventanillas del trámite documentario son a título personal o de una organización, y no como producto de la concertación ciudadana. Además, gran parte de la labor de los promotores consiste en organizar a la población a pedido de otras gerencias para la provisión de servicios de capacitación, organización de campañas (salud, producción, educación) y movilización para causas concretas. Los recursos para talleres de planificación y realización de reuniones con vecinos son menores.

En suma, se describe un proceso en el cual los recursos disponibles se están acomodando de manera incremental para atender los patrones de demanda, pero el esfuerzo es cuesta arriba. Así, las reformas introducidas tienen un horizonte (“promover formas más complejas de participación”), pero sin las plataformas adecuadas, se observa que los mandatos tienden a sobrepasar la acción concreta de la MML.

El proceso participativo no cuenta con los recursos ni el apoyo adecuados

4. Modelo e hipótesis del proceso participativo en el Cercado de Lima

El diseño del estudio busca modelar el proceso participativo completo para entender las características reales del mismo y avanzar más allá de las abstracciones que han sido comunes en los estudios sobre evaluaciones de procesos participativos. Un diseño estándar de evaluación iría más allá de la participación de la población a través de demandas, pedidos, información para generar políticas y consultas, entre otros para vincularlos con los resultados. Por ejemplo, la planificación de una estrategia para mejorar las escuelas públicas de manera concertada se analiza en términos de cuán efectiva fue la aplicación de tal estrategia en aumentar la cobertura o mejorar los aprendizajes; y es aún mejor si se puede comparar con otras zonas como contrafactuales para tener un diseño de evaluación de impacto.

El diseño busca hacer operativo el análisis de las “filtraciones” en la gestión de la participación

Sin embargo, tal diseño omite una variable central, que en el marco de este estudio hemos denominado “gestión de la participación” y que corresponde al andamio institucional por el cual las demandas y los insumos de los procesos participativos se transforman efectivamente en respuestas a los ciudadanos. Por tanto, las filtraciones en la organización de la gestión de la participación se convierten en un elemento central en las dos hipótesis del estudio:

- (i) Las filtraciones reducen la efectividad del proceso participativo en términos del procesamiento de las demandas ciudadanas. Por tanto, ***el resultado del proceso participativo no depende solo de la participación, sino del efecto del proceso de toma de decisiones para atender las demandas que surgen.***

(ii) No se puede conocer directamente el efecto de una reforma o cambio de estrategia como “avanzar a formas más complejas de participación ciudadana” con métodos tradicionales de evaluación de impacto. Se considera que al analizar el procesamiento de pedidos que surgen de la participación *es posible estimar indirectamente el efecto de aprendizaje, coordinación y mejora de procesos que llevan a una gestión de la participación más efectiva.*

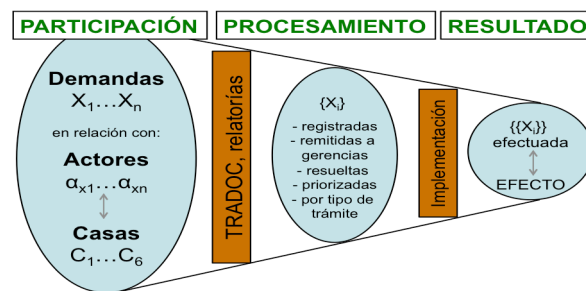
El gráfico 4 conceptualiza la metáfora del embudo del gráfico 1 para describir los procesos participativos. Se pueden apreciar tres etapas diferenciadas de la gestión de la participación:

- *Participación propiamente dicha.* En esta primera parte del proceso, la MML recoge las demandas X_n que surgen por pedidos de actores asociados a cada demanda (α_{X_n}), y que se canalizan o refieren a una de las seis CV (C_1 a C_6). La MML en el Cercado de Lima busca aumentar el número de demandas y su calidad, mejorar las convocatorias, promover la participación a través de las CV e invertir en capacidad para sistematizar demandas.
- *Procesamiento.* Las demandas siguen los trámites regulares de la MML con el fin de dar respuesta con acciones concretas⁵. La capacidad de respuesta, la alineación entre gerencias y la voluntad política se muestran en esta etapa. Estos procesos se siguen a través del análisis del trámite documentario (TRADOC).

- *Resultados.* El resultado puede ser una acción concreta, una obra o mejoras en los servicios; pero también se refiere a las mejoras en los indicadores socioeconómicos, el valor de las propiedades, la calidad de empleo y la percepción de bienestar. Mejores resultados inciden en la percepción de la utilidad de la participación: la capacidad de dar respuesta a las demandas de la población es de por sí un incentivo para fortalecer el proceso participativo.

En suma, el modelo precisa una secuencia de cambios para mejorar el proceso participativo y su efectividad. En primer lugar, se necesita ampliar y mejorar la calidad de los insumos que

GRÁFICO 4. Conceptualización del proceso participativo



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 4

⁵ No hay un protocolo preciso para atender cada una de las demandas ni para registrarlas a fin de darles seguimiento, pero se ha buscado reconstruir una línea de base a partir de las observaciones del trámite documentario.

ingresan por la boca del embudo, así como registrarlos en un sistema de monitoreo y evaluación permanente. En segundo lugar, se necesita una mejor atención a las demandas mediante la organización y sistematización de los insumos que surgen del proceso participativo, es decir, que el procesamiento no se vuelva un cuello de botella (de embudo) para responder a las demandas. En tercer lugar, se espera que un mejor proceso participativo incida en obras y acciones mejor diseñadas, con mayor apropiación y que tengan efectos tangibles para la población. En general, avanzar hacia este tipo de acciones podría mejorar la efectividad para el desarrollo del proceso participativo, repotenciándolo.

*El modelo establece una secuencia de mejoras...
- Recoger demandas / consultas / insumos
- Procesar y sistematizar
- Diseñar las respuestas / obras / políticas
...para aumentar la efectividad del proceso*

II. Análisis cuantitativo y cualitativo del estudio: Adaptación del Trámite Documentario a un sistema de monitoreo y evaluación de procesos participativos en el Cercado de Lima

Con el fin de implementar este modelo de estudio de evaluación de impacto de los procesos participativos en el Cercado en el período planeado de implementación del Concurso MIRA, se tomó la decisión de centrar este estudio en analizar las dos primeras etapas del proceso participativo (‘participación’ y ‘procesamiento’); y además, preparar un sistema de monitoreo y evaluación que fuera flexible y modular para servir en futuros estudios como plataforma de análisis y línea de base cuando se pueda incorporar la tercera etapa (‘resultados’). Asimismo, centrar el análisis en las dos primeras etapas del proceso participativo permite establecer cuál es el impacto de los temas institucionales en la gestión de la participación ciudadana en el Cercado de Lima, de acuerdo al modelo descrito.

El estudio se centra en la gestión de la participación para estimar el impacto de temas institucionales

Por tanto, el modelo busca identificar los patrones recurrentes en el proceso participativo utilizando una mezcla de técnicas que, en conjunto, cuentan una historia sobre cómo la aplicación de la estrategia de participación de la MML tiene un impacto sobre la gestión de la participación ciudadana a dos años de la nueva administración (2011–2012).

Los desafíos del campo han sido determinantes para el análisis, pero se han podido generar datos primarios.

Hemos realizado dos tipos de estimaciones: (i) análisis de la evolución del procesamiento de los insumos de la participación ciudadana a través de una sistematización del TRADOC de la MML; y (ii) introducción de “variaciones”

en el proceso de consultas en dinámicas participativas de los vecinos de cada CV con el fin de medir el impacto de medidas concretas para promover la participación ciudadana.

Es importante señalar algunos desafíos encontrados durante el trabajo de campo. Si bien tuvimos acceso completo a los documentos generados por la SOV en el TRADOC, se debe señalar que el primer propósito de tal sistema es registrar documentos, tanto los que ingresan de fuera de la MML como aquellos generados internamente entre funcionarios y oficinas. El primero desafío fue separar aquellos documentos asociados a demandas ciudadanas de los trámites cotidianos de la SOV, aplicando una clasificación que se describe en el anexo 4. Así se crea la base para hacer el seguimiento de las demandas ciudadanas con datos primarios que se generan sin costo adicional al costo de sistematizar el TRADOC. La limitación de esta estrategia es la merma de datos por fallas de registro, una de las ‘filtraciones’ más comunes del marco teórico⁶.

Los desafíos principales:

- *Extraer las “demandas ciudadanas” del TRADOC*
- *Introducir las variaciones en un contexto político de revocatoria no previsto*

Por otro lado, el plan de introducción de “variaciones” descrito en el anexo 5 buscaba concentrar las sesiones de medición de las dinámicas participativas en la segunda mitad del proyecto, con el fin de tener una línea de base que permita comparar las demandas que surjan de estas dinámicas con las demandas que se originan a través de la ventanilla de la SOV. Sin embargo, el proceso de revocatoria provocó un cambio en las prioridades de la MML, y no pudimos contar con el tiempo de los promotores para introducir las variaciones en sus dinámicas. Sin embargo, se pudo conseguir información primaria de las dinámicas para analizar los patrones de participación en el campo, los cuales complementan los resultados de la encuesta realizada en el Cercado de Lima.

1. Patrones de la gestión del proceso participativo en el Cercado de Lima: Un análisis de las ‘filtraciones’ que restan efectividad al proceso participativo

Con el fin de continuar con la metáfora del embudo para caracterizar procesos participativos, podemos concluir que la gestión de la participación presenta varias filtraciones que dificultan un tránsito fluido de las demandas ciudadanas a las acciones o políticas adoptadas en respuesta a las mismas. El argumento central del modelo es que las filtraciones en la gestión de la participación restan efectividad a los

Las ‘filtraciones’ dificultan el tránsito de las demandas a las políticas

⁶ Por ejemplo, muchas demandas empiezan, pero no se registra la respuesta; otros documentos desconectados son parte sustantiva de la resolución de una demanda, o documentos que responden a una demanda cuyo inicio no se registró. Se ha buscado imputar datos, pero esto ha sido posible en menos del 10% de los casos.

procesos participativos, pues originan pérdidas de información e insumos que no se consideran en las políticas ni se integran en las acciones para responder a las demandas ciudadanas.

Para la estimación de datos de esta sección se ha utilizado el TRADOC, separado en dos bases de datos. En primer lugar, una base del TRADOC durante 2011 y 2012 que incluye toda la carga documentaria que se genera en la SOV. Se cuenta con poco menos de 7.000 observaciones correspondientes a documentos del TRADOC (cuadro 1) y su clasificación en el TRADOC.

En segundo lugar, se tomó una sub-muestra de estas observaciones para crear la “base de datos de demandas ciudadanas”. Esta se refiere de manera exclusiva a aquellos trámites que expresan un pedido o solicitud de los ciudadanos (o a nombre de los ciudadanos) y que pueden ser seguidos por el registro del trámite documentario. Esta base cuenta con cerca de 280 demandas que comprenden cerca de 800 observaciones (documentos) que muestran los pasos, respuestas, solicitud de información o transferencia de los trámites solicitados a otras gerencias. Un trámite, entonces, puede contener varios documentos asociados que generan una carga (necesaria o no) para dar una respuesta a determinada demanda.

El análisis de los datos permite estimar la situación de alguna de estas filtraciones, descritas en la sección II.2. La distinción entre estas bases de datos es central para el estudio. A partir del análisis de ambas bases de datos, se pueden describir las principales filtraciones:

- *La carga documentaria de la SOV podría estar reduciendo la capacidad de la MML de dar respuesta a las demandas ciudadanas.* Si bien el objeto de estudio son las demandas ciudadanas,

La SOV reduce su efectividad al atender un gran porcentaje de trámites que no son demandas

se presta atención a una variable contextual que es central para los resultados relativamente modestos del proceso participativo en el Cercado de Lima: la carga documentaria creciente para un número constante de funcionarios en la SOV. La SOV no solo sirve de ente recolector de demandas ciudadanas sino que también sirve de enlace con otras oficinas. En el cuadro 2 se puede apreciar que cerca del 23% de los documentos del total del TRADOC de la SOV son emitidos por otras gerencias para realizar acciones (que pueden ser informes, solicitudes para organizar a la población por talleres y campañas o referencias de atención a demandas). A su vez, cerca del 14% de los documentos que la SOV emite son para comunicaciones con las CV,

CUADRO 1. Observaciones del TRADOC de la SOV

	2011	2012
Documentos simples	383	428
Carta	42	56
Informe	534	558
Oficio	1,865	1,966
Memorando	195	861
Otro	29	33
No especificado	4	5
TOTAL	3.052	3.908

Fuentes: Base de datos TRADOC y elaboración de los autores.

con el fin de atender trámites, pero también para informar o remitir trámites y demandas para resolverlas en el campo. En este contexto, las demandas directas de los ciudadanos se canalizan a

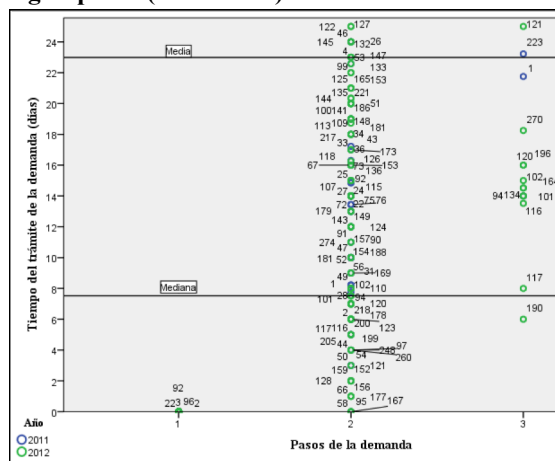
CUADRO 2. La SOV como bisagra de la MML para las demandas ciudadanas

		EMISORES DE DOCUMENTOS							TOTAL
		SOV	Alcaldía de Lima	CV	Ciudadano	Otros	Otras gerencias	GPV	
RECEPTORES DE DOCUMENTOS	SOV	0,5%	0,0%	14,1%	3,1%	0,4%	4,7%	1,4%	24,2%
	Alcaldía de Lima	1,7%	0,2%	0,0%	9,4%	0,4%	0,2%	0,1%	11,9%
	CV	2,1%	0,0%	4,6%	1,0%	0,1%	0,2%	0,1%	8,0%
	Ciudadano	11,1%	0,1%	0,3%	0,0%	0,1%	1,5%	1,2%	14,3%
	Otros	1,3%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,8%	0,1%	2,5%
	Otras gerencias	23,1%	0,0%	0,2%	1,9%	0,3%	2,7%	0,4%	28,6%
	GPV	3,8%	0,2%	0,5%	2,7%	0,4%	2,8%	0,1%	10,4%
TOTAL	43,5%	0,5%	19,8%	18,1%	1,8%	13,1%	3,3%	100,0%	

Fuentes: Base de datos TRADOC completa y elaboración de los autores.

través de la SOV, pero cerca del 10% llegó desde la Alcaldía, pues muchos ciudadanos aún creen que remitir sus solicitudes a través de la Alcaldía aumenta la probabilidad de atención o solución.

GRÁFICO 5. Tiempo de respuesta de demandas según pasos (2011–2012)



Fuentes: Elaboración de los autores y Base de datos TRADOC de demandas.

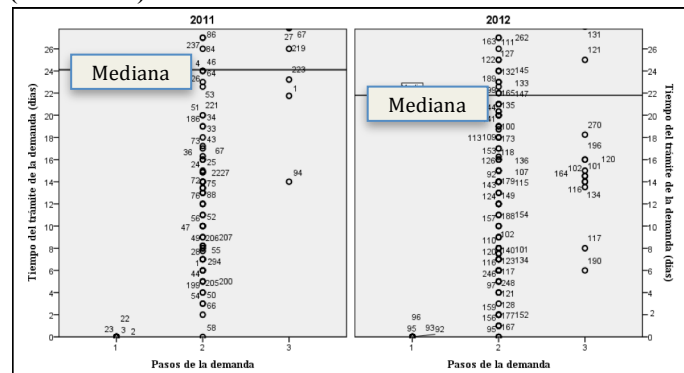
Simplymente, le agrega un paso más a la solicitud, pues este trámite (surgido en ventanilla) demorará varios días en llegar a la SOV, donde se tramitará o traspasará a la gerencia correspondiente.

- El proceso de respuesta a demandas señala que la SOV está organizando un proceso poco fluido al generar mucho trámite documentario asociado a las demandas, pero que resuelve procesos poco complejos. En promedio, una demanda tarda 23 días en tener algún tipo de respuesta (gráfico 5): el paso 1 indica el día de la recepción; el paso 2 indica que se sabe del problema en la SOV, por lo que se resuelve; o se da el paso 3, que es cuando se transmite la demanda hacia otra gerencia para ser

respondida. Solo un porcentaje mínimo de las demandas (menos del 20%) llega al tercer paso; además, la mediana indica que el 50% de las demandas se conoce o resuelve en menos de una semana. Los valores atípicos (*outliers*) no se muestran en el gráfico. En general, el TRADOC indica que la SOV resuelve con mayor frecuencia trámites del tipo de donaciones, pedidos de informes y solicitud de reuniones, y en menor medida los trámites complejos que quiere promover, por ejemplo, a través de las CV.

• Pero aún así, la SOV ha mejorado su capacidad de respuesta, reduciendo el tiempo para atender estas demandas comparando 2011 y 2012. El gráfico 6 muestra los datos separados de los años 2011 y 2012 que corresponden a trámites comparables. Se pueden observar dos tendencias. Primero, existe una diferencia negativa entre la media de días que demora atender un trámite en 2012 comparada con la de 2011, pero no es significativa. Sin embargo, sugiere que existe una tendencia a ir reduciendo el tiempo de procesamiento en las oficinas, a pesar de que en 2012 se cuenta con más carga documentaria y trámites por resolver. En segundo lugar, sugiere que en 2012 existe un número mayor de trámites que tienen mayor complejidad pues involucran a otras gerencias (paso 3), pero a la vez, se observa que se les da respuesta en un tiempo menor. Estos resultados se corroboran con los resultados econométricos del anexo 8. El cuadro 8-1 indica que son significativos todos los coeficientes asociados a las demandas más complejas como las demandas por infraestructura, seguridad y limpieza, las cuales precisan la acción de otras gerencias. Sin embargo, la regresión PROBIT por tiempo señala que 2012 se asocia a una probabilidad mayor de responder a las demandas, pero este resultado no es significativo. El cuadro 8-2 muestra una historia similar: las demandas de 2012 están asociadas a un coeficiente negativo, sugiriendo que es más probable que los tiempos se hayan reducido ese año, pero que no es significativo. Además, señala que las demandas más complejas, aquellas que toman dos pasos o más, se asocian a un mayor tiempo de procesamiento estadísticamente significativo.

GRÁFICO 6. Tiempo de respuesta de demandas según pasos (2011–2012)



Fuentes: Elaboración de los autores y Base de datos TRADOC de demandas.

En segundo lugar, sugiere que en 2012 existe un número mayor de trámites que tienen mayor complejidad pues involucran a otras gerencias (paso 3), pero a la vez, se observa que se les da respuesta en un tiempo menor. Estos resultados se corroboran con los resultados econométricos del anexo 8. El cuadro 8-1 indica que son significativos todos los coeficientes asociados a las demandas más complejas como las demandas por infraestructura, seguridad y limpieza, las cuales precisan la acción de otras gerencias. Sin embargo, la regresión PROBIT por tiempo señala que 2012 se asocia a una probabilidad mayor de responder a las demandas, pero este resultado no es significativo. El cuadro 8-2 muestra una historia similar: las demandas de 2012 están asociadas a un coeficiente negativo, sugiriendo que es más probable que los tiempos se hayan reducido ese año, pero que no es significativo. Además, señala que las demandas más complejas, aquellas que toman dos pasos o más, se asocian a un mayor tiempo de procesamiento estadísticamente significativo.

En suma, se ha podido efectuar una estimación de varias filtraciones que están sucediendo en el proceso. El análisis del TRADOC señala que hay poca capacidad de sistematizar y “empaquetar” demandas, lo cual se percibe en el poco seguimiento que se les hace a las demandas surgidas en las CV en comparación con las que surgen en las ventanillas. Además, los trámites están sesgados hacia trámites poco complejos, que sin embargo significan una carga importante para la gestión de la participación, pues restan tiempo a los funcionarios. Muchas de estas demandas distan del objetivo de dar respuesta a las demandas, pues la carga corresponde a informes, pedidos, solicitudes y organización de la población, entre otros, los que podrían estar desviando la atención de la subgerencia. Finalmente, la carga en procesos menores sugiere la ausencia de protocolos de trámites recurrentes y la falta de un registro completo para seguir las demandas ciudadanas.

A pesar de estas limitaciones, se presenta evidencia de que el balance neto apunta a una reducción significativa del tiempo de procesamiento de las demandas ciudadanas en la MML. Cuando se controla por tipos de demanda, sectores y tipo de demandante, esta reducción del tiempo entre la introducción de una demanda y los primeros pasos para darle atención se puede atribuir a una curva de aprendizaje institucional tras la aplicación de la nueva estrategia.

2. Introducción de las variaciones: Filtraciones en las dinámicas participativas en las Casas Vecinales del Cercado de Lima

La introducción de variaciones en las dinámicas participativas tiene como objetivo principal cambiar algunos de sus elementos con el fin de medir el efecto que tienen sobre los resultados de la participación, de acuerdo al modelo descrito en el anexo 5. En resumen, se buscaba medir y analizar 24 reuniones de las CV del Cercado de Lima entre agosto y octubre de 2012 (4 en cada una de las CV). Para el ejercicio de medición del efecto de introducir las variaciones en la dinámica participativa, el equipo de FNI buscaba intervenir una (o dos) de las cuatro reuniones a realizarse.

Introducir variaciones busca medir el efecto sobre la atención y eficiencia de demandas surgidas en las casas vecinales

Se pensó en introducir uno de los cuatro tipos de variaciones en el proceso participativo (véase el gráfico 1 en el anexo 5): (i) mejorar la convocatoria, con el fin de extenderla a otros grupos que no han sido consultados; hacer extensiva la invitación de manera aleatoria mediante perifoneo, mediante el RUOS y llegar a organizaciones no registradas o sin participación activa,

como el caso de las organizaciones juveniles y las de comerciantes; (ii) intervenir en la dinámica de las reuniones, de manera que puedan ser más estructuradas o utilicen facilitadores profesionales; (iii) intervenir para monitorear el cumplimiento de las agendas y garantizar que se vean todos los temas planeados; y (iv) mejorar el registro de demandas provenientes de la CV.

Dentro de estas posibilidades, los equipos de FNI y de la SOV coincidieron en que el efecto más importante a medir –y por lo tanto para introducirlo como variación– era la mejora de la convocatoria. Por tanto, la lógica de cambio consiste en: (i) mejorar la convocatoria con una mayor diversidad de vecinos; (ii) recoger las demandas que surgen; (iii) registrarlas como demandas ciudadanas en el TRADOC y darles seguimiento; y (iv) estimar si las demandas surgidas en las dinámicas de las CV intervenidas, comparadas con similares demandas, tienen mayor probabilidad de ser resueltas (atención) y si demoran menos tiempo en serlo (eficiencia). Por tanto, se utiliza un modelo de ‘Diferencia en Diferencias’ para comparar demandas en CV intervenidas en 2012, con demandas similares (en cuanto al sector, complejidad y tipo de gestión) surgidas en otras CV (primera diferencia) y en 2011 (segunda diferencia).

El modelo busca introducir las demandas surgidas en las CV al proceso del TRADOC para comparar

Como señaláramos, varios factores externos impidieron que se pudiera mejorar la convocatoria en las CV con el apoyo de FNI. En un contexto de revocatoria, los promotores enfatizaron reuniones informativas (que no generan demandas ciudadanas) y existía un riesgo (más político que técnico) de ampliar las convocatorias. Aún sin haber medido las intervenciones, y sin haber podido conseguir observaciones “intervenidas” para ingresar al TRADOC, el trabajo de campo permitió observar y medir el efecto negativo que las varias filtraciones en las dinámicas participativas con los vecinos tienen sobre la efectividad.

El análisis de las dinámicas participativas de las CV ha identificado las filtraciones que les restan efectividad

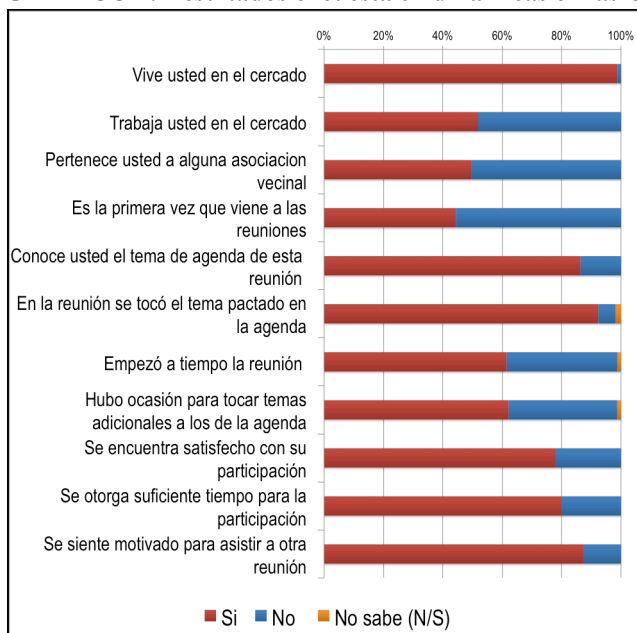
Entre agosto y septiembre, el equipo de FNI estuvo presente en 12 reuniones de las CV del Cercado de Lima dirigidas por funcionarios (promotores sociales) o por alguno de los representantes de las CV u otros funcionarios. A estas reuniones asistieron cerca de 250 vecinos del Cercado de Lima. Con el fin de acercarse más a los vecinos, la MML ha estado promoviendo estas reuniones desde 2011, pero la evidencia recogida en este estudio sugiere que los esfuerzos no han rendido aún los frutos esperados. Para arribar a estas observaciones

La participación en reuniones en CV presenta los mismos sesgos de la participación en el Cercado de Lima

se han analizado las encuestas de entrada y salida del total de los participantes que se tomaron en cada una de las 12 reuniones (anexo 7).

Las reuniones se programan y planifican según petición ciudadana, teniendo en cuenta las demandas de pequeños grupos ante los promotores sociales y ante los representantes de las CV.

GRÁFICO 7. Resultados encuesta en dinámicas en las CV



Fuente. Elaboración de los autores con encuesta a 250 participantes.

Entre la convocatoria y la realización de la reunión, no pasa, generalmente, más de una semana, y los promotores señalan que hay poco espacio para planificar un cronograma de las mismas. Cuando la MML apoya la convocatoria y difusión de estas reuniones, se basa en folletos e invitaciones personales, pero los limitados recursos y el bajo número de promotores hacen que sea difícil llegar a un número mayor de vecinos.

Esto explica probablemente por qué la participación en el Cercado de Lima está sesgada a un grupo pequeño, aunque

activo, de vecinos, lo que es consistente con los resultados mostrados en la sección anterior. En general, el 50% de los participantes fueron amas de casa, jubilados o independientes; la otra mitad es una mezcla de personas con varias actividades, donde se destacan los comerciantes (11%), empleados (8%) y profesores (6%). En el gráfico 7 se muestra además que, en números mayoritarios, los encuestados viven en el Cercado pero no trabajan ahí, han participado varias veces en las dinámicas y no pertenecen a organizaciones vecinales.

En estas reuniones se pudieron observar las limitaciones en la infraestructura y en las instalaciones para apoyar las dinámicas participativas en las CV: las reuniones sucedieron en locales prestados, pertenecientes a organizaciones vecinales, colegios u otras instituciones. Si bien cada CV cuenta con un local, estos ambientes no son adecuados por su tamaño, ubicación e incluso por la falta de servicios básicos. Como anécdota, la CV3 utilizó un pasadizo en forma de “L” para la reunión, lo que causó dificultades a los participantes para comunicarse. Pese a estos

inconvenientes, las reuniones en la CV1 y CV6 llegaron a contar con un promedio de 30–50 personas, mientras que en las otras, el promedio fue de entre 15 y 25.

Las dinámicas dependen de la capacidad del promotor y no son necesariamente homogéneas, generando más filtraciones. La reunión empieza con la presentación del representante de la CV a manera de rendir cuentas e informar, pero no cuenta con información sistematizada de dinámicas anteriores. En muchos casos, se invita a expositores para tratar temas técnicos de la gestión, como talleres de capacitación, presentaciones del presupuesto participativo, seguridad o uso del espacio público. Los vecinos asistentes y nuestras observaciones corroboran que las reuniones son muy participativas y los vecinos se vinculan rápidamente; señalan que las reuniones empezaron puntualmente, respetaron la agenda y se dejó tiempo para intervenir y (gráfico 5).

Pero las dinámicas no son ordenadas. Si bien los vecinos participan activamente, el papel del facilitador es crucial para mantener el orden, pero no evita la intervención recurrentes de algunos ciudadanos o la continua repetición de las demandas. La reunión suele durar 90 minutos

Las reuniones en CV no son frecuentes, y las dinámicas no son ordenadas, además compiten con actividades organizadas por otras gerencias

aproximadamente, pero esta dinámica es entendible: el vecino sabe que estas reuniones no son frecuentes y se calcula que en promedio cada CV realiza una reunión por mes. Estas reuniones se realizan en diferentes subsectores, por lo que cada uno de ellos (en algunas CV hay diez) podría esperar tener una reunión por año. Además, las reuniones para recoger demandas compiten con campañas, talleres y paseos que solicitan la presencia de ciudadanos y que son organizados por otras gerencias, agregando trabajo a la SOV.

Sin embargo, la evidencia señala que el canal de reuniones participativas aún no se ha consolidado y estaría siendo poco efectivo dadas las capacidades y forma de procesamiento

Es menos probable que se resuelvan las demandas surgidas en CV que aquellas que surgen en 'ventanilla'

actuales en la SOV. En suma, las regresiones del anexo 8 muestran cómo la falta de un sistema de procesamiento (parte de la gestión participativa) dificulta la recolección de demandas a través de las

CV. El cuadro 8-1 muestra que, en todas las regresiones PROBIT efectuadas, el signo del coeficiente de la variable ficticia “Reunión vecinal” para separar aquellas demandas que surgieron en las dinámicas de las CV es negativo. En términos técnicos, las observaciones asociadas a reuniones de CV tienen menor probabilidad de ser resueltas que las observaciones surgidas por ‘ventanilla’.

Esto implica que es menos probable que las demandas surgidas en las reuniones vecinales encuentren una respuesta registrada en el TRADOC durante 2011 y 2012, aun controlando por otras variables como CV y temas, entre otros. Aún así, este resultado podría esconder otros problemas de filtraciones en el proceso de consultas por dinámicas de CV: es posible que las respuestas no se estén registrando de manera explícita; a veces los documentos que se envían a otras gerencias contienen un paquete de demandas ciudadanas, lo que no permite hacer un seguimiento individual como en el caso de las demandas surgidas en ventanilla; o podría estar sucediendo que muchas de ellas se encuentren en trámite, por lo que la respuesta aún no existe y podría aparecer más adelante. Las “variaciones” buscaban reducir este problema y estimar la magnitud del problema al tratar de ingresar explícitamente las demandas de las CV y darles seguimiento vía el TRADOC, pero por las razones externas expuestas no fue posible.

En suma, el proceso de organización de dinámicas vecinales para recoger las demandas ciudadanas –y avanzar así a mecanismos de participación más complejos de acuerdo a la plataforma de la nueva administración– no estaría dando los frutos esperados de acuerdo a esta primera estimación. Es aún un proceso precario, no es recurrente y los productos surgidos no son adecuadamente registrados en el TRADOC para fines de seguimiento. Sin embargo, la evidencia señala su potencial: en general, son dinámicas que capturan la participación activa de un grupo de vecinos, tienen una gran demanda a pesar de la poca capacidad de la MML para sostener un proceso de consultas más frecuente y generan comentarios positivos en los participantes sobre su utilidad e importancia para resolver problemas de la ciudad.

III. Conclusiones y recomendaciones de política

El marco de análisis del presente estudio introduce dos innovaciones para mejorar las metodologías de evaluación de impacto de los procesos participativos. Primero, propone una metodología para utilizar los datos que surgen de herramientas de gestión existentes en los gobiernos locales, el trámite documentario (TRADOC), en el caso de este estudio. Estos datos son sistematizados e integrados en un sistema de monitoreo y, a la vez, el diseño sirve de plataforma y línea de base para estudios de impacto con diseño experimental. Segundo, aplica esta metodología para estimar el efecto de la gestión de la participación sobre los resultados del proceso participativo; es decir, para analizar y modelar cómo la participación ciudadana se

convierte en acciones, a través del análisis de cómo la MML da respuesta a un grupo de demandas ciudadanas comparables a lo largo de 2011 y 2012.

Pero el análisis de los procesos internos de la participación en la MML ha permitido una mirada interesante a la gestión de la participación, la cual no ha sido usualmente analizada en los estudios de impacto. Este estudio presenta evidencia que tal variable tiene un impacto sobre el tránsito de las demandas hacia las acciones y políticas.

En el caso de la participación en el Cercado de Lima, podemos concluir que la gestión de la participación presenta varias filtraciones que dificultan un tránsito fluido entre las demandas y las acciones o políticas. Entre ellas se cuentan la participación intensa pero no generalizada, poca capacidad de sistematizar y “empaquetar” demandas, la ausencia de protocolos para trámites recurrentes y la falta de un registro completo que permita dar seguimiento a las demandas ciudadanas.

Además, el análisis del trámite documentario señala que la gestión de la participación es un proceso burocrático, intensivo en trámites internos, reactivo y medianamente integrado a las otras gerencias de la MML para responder a las demandas ciudadanas. La evidencia señala que los patrones de participación en el Cercado de Lima no han variado significativamente a dos años de iniciada la gestión: (i) la participación se centra en procesos de baja complejidad pero que generan trámites internos que aumentan la carga documentaria; (ii) la generación de demandas a través de la “ventanilla” son aún prevalentes en comparación con las demandas surgidas de las reuniones de las CV, aunque hay mejor información acerca del primer grupo; y (iii) el trámite documentario no asociado a la atención de demandas aumenta, tanto por trámites internos como por actividades organizadas por la MML que requieren organizar y convocar a la población.

A pesar de estas limitaciones, se presenta evidencia de que el balance neto tiende a una reducción significativa del tiempo de procesamiento de las demandas ciudadanas en la MML. Cuando se controla por tipos de demanda, sectores y tipo de demandante, esta reducción del tiempo entre la introducción de una demanda y los primeros pasos para darle atención se puede atribuir a una curva de aprendizaje institucional tras la aplicación de la nueva estrategia. Esta reducción del tiempo de procesamiento se ha dado a pesar del aumento tanto en el número de demandas ciudadanas como en la carga del trámite documentario.

Sin embargo, estas mejoras son solo pequeños avances hacia la visión del proceso participativo de la MML. Además, la presente gestión enfrentó un proceso de revocatoria que podría frenar estos avances en el futuro, sobre todo frente a un proceso participativo no consolidado. La gestión de la participación no presenta evidencia de estar atendiendo demandas más complejas, y poco avance hacia mejores consultas a través de las CV para establecer mecanismos de cogestión con los ciudadanos.

El presente estudio describe una serie de recomendaciones que se desprenden del modelo de gestión de la participación presentado y que pueden permitir una serie de mejoras para avanzar hacia la visión de un proceso participativo más efectivo:

- *Invertir en la boca del embudo.* La MML ha invertido recursos del presupuesto para mejorar el proceso participativo. Pero la inversión en el Cercado de Lima y sus 300.000 habitantes es aún modesta. Se ha presentado evidencia anecdótica de que la inversión en convocar y apoyar a los promotores ayuda a ampliar la diversidad de los participantes a un costo bajo. Sin embargo, esto es un arma de doble filo, pues la MML no cuenta ni con la infraestructura ni con recursos adecuados para sostener un ritmo más acelerado de consultas con la población. Por tanto, para mejorar la recolección de información y ampliar la diversidad de la participación ciudadana, se debe avanzar hacia dinámicas más focalizadas a poblaciones objetivo. Algunas recomendaciones concretas son: (i) experimentar con la convocatoria por redes sociales para fomentar la participación de los más jóvenes y aplicar metodologías innovadoras para las consultas; (ii) invertir recursos en promover la participación más allá de los vecinos y extenderla a la gente que trabaja en el Cercado de Lima, la que usualmente no participa a pesar de que son usuarios importantes; y (iii) aumentar los esfuerzos para dar a conocer los canales de participación ciudadana y aplicar encuestas para monitorear el efecto de estos esfuerzos.
- *Continuar con el monitoreo de las demandas ciudadanas.* El TRADOC es una herramienta de registro que todos los gobiernos locales utilizan, pero no es una herramienta de gestión, pues pocas administraciones realizan un seguimiento del mismo para informar su propio avance. Este estudio muestra que los pasos adicionales para procesar y sistematizar la información del TRADOC para fines de seguimiento y evaluación son costo-efectivos. Además, se ha presentado una metodología para hacer operativa la adaptación del TRADOC (anexo 4) que puede continuar aplicándose a muy bajo costo.

- *Invertir en protocolos de atención de demandas ciudadanas recurrentes.* Se ha mostrado que hay recurrencia de trámites tales como pedidos de información, donaciones y solicitud de reuniones, entre otros. Pero también existen demandas ciudadanas recurrentes, tales como la solicitud de puestos de seguridad, emparchado de pistas y cuidado de árboles, entre otras. En ambos casos existe el potencial de reducir la carga documentaria en general (y liberar el tiempo de los funcionarios y promotores), así como reducir el tiempo de respuesta a las demandas ciudadanas.
- *Registrar, procesar y terminar la respuesta a las demandas.* La encuesta en el Cercado de Lima muestra que hay poco conocimiento acerca de los procesos participativos, y la sugerencia para remediar esto consiste en hacerlos conocidos en la medida en que se vayan logrando resultados. Pero esto implica tener capacidad de registrar la información necesaria desde las demandas hasta las políticas y acciones. Una limitación del TRADOC es que no siempre registra información de cómo termina el proceso de atención de una solicitud; por tanto, no se puede todavía comunicar a los vecinos cómo se van resolviendo sus demandas. La mejor manera de promover la participación en un contexto complicado y diverso como el Cercado de Lima es mostrar que puede ser útil para resolver problemas concretos. Esto implica tener información de que efectivamente se están resolviendo problemas como consecuencia de las consultas, y poder comunicar a los vecinos este progreso con indicadores periódicos.
- *Realizar análisis costo-beneficio de impulsar reuniones de CV como manera de canalizar demandas de manera alternativa a la “ventanilla”.* Presentar una demanda en ventanilla puede significar una forma directa de resolverla, pero al hacerlo, la demanda entra en un proceso administrativo complejo que se traduce en tiempo de espera. Además, las demandas presentadas en ventanilla son generalmente puntuales, referidas a una jurisdicción específica y de poca complejidad. Intuitivamente, las reuniones en las CV permiten empaquetar estas demandas por temas y jurisdicciones, y los promotores pueden, conjuntamente con la población, diseñar intervenciones y soluciones a demandas más complejas. La evidencia presentada es mixta: las demandas en CV tienen menor probabilidad de ser resueltas, en comparación con las surgidas en las ventanillas, pero son más complejas y constituyen el tipo de demandas que la MML quiere empezar a captar como parte de su reforma. Además, si se tiene en mente promover la participación vecinal, la preponderancia del canal “ventanilla” traslada los costos a los usuarios, lo cual podría desalentar la participación de un grupo más amplio.

En suma, el estudio ha logrado describir el proceso participativo y estimar la importancia de la gestión de la participación en el tránsito de demandas ciudadanas hacia acciones y políticas, a través de la aplicación del marco de análisis y la metodología para estimar impactos, la cual se espera replicar en otras regiones del Perú a través del Plan de Replicabilidad que se presenta a continuación como extensión del presente estudio del Cercado de Lima.

IV. Plan de replicabilidad del estudio: Aplicación de la metodología de evaluación de impacto en el Distrito El Alto (Piura, Perú)

“Desafortunadamente, las decisiones de política sobre desarrollo participativo a nivel local han sido históricamente guiadas por tendencias pasajeras y lugares comunes [...]. Promotores apasionados de la participación prenden la llama del interés entre ciudadanía y actores de política, seguido unos años después de desilusión, que provee de argumentos a los centralizadores para revertir el proceso de manera drástica...”.
(Mansuri y Rao, 2011, traducción del equipo evaluador)

1. Introducción

La evaluación de la estrategia de participación ciudadana de la MML en el Cercado de Lima ha permitido corroborar varias de las hipótesis formadas antes de iniciar el trabajo de campo, en particular, la relativa a la importancia de informar a los ciudadanos de las oportunidades de participación existentes y de generar credibilidad en los propios procesos de participación para los resultados de desarrollo de los procesos internos de la MML.

Esta sección busca ser un manual metodológico que permita replicar evaluaciones de impacto de estrategias participativas en diferentes tipos de circunscripciones, tales como distritos o centros poblados en gobiernos locales de América Latina. Las lecciones aprendidas en la evaluación del proceso participativo en el Cercado de Lima, que se ven reflejadas en este documento, indican la necesidad de avanzar en los siguientes elementos durante el estudio:

- Apropiación del proceso de evaluación por parte del gobierno local, particularmente con apoyo y colaboración del personal de línea para realizar las acciones requeridas.
- Análisis de contexto previo a la evaluación, específico a las relaciones de los vecinos y organizaciones sociales con el gobierno local y los movimientos políticos locales/nacionales.
- Mapeo ex-ante de procesos internos del gobierno local y las relaciones entre la oficina encargada de la gestión de la participación y las otras gerencias.

Así, el Plan de Replicabilidad es un documento técnico de corte metodológico, pero que también recoge consideraciones prácticas que son fundamentales para garantizar el éxito de la evaluación. Sin embargo, no es posible controlar todas las variables del contexto. Por ejemplo, el proceso de revocatoria a la Alcaldesa de Lima transformó notoriamente la dinámica de la evaluación y estableció nuevas prioridades en las oficinas de línea de la MML, y por tanto disminuyó el apoyo que tuvimos en las primeras etapas del estudio. En retrospectiva, el trabajo

de campo en el marco de este proyecto puede contribuir a echar las bases para cimentar una estrategia de participación más sólida que facilite la comunicación de la MML con los vecinos de la ciudad, al proveer insumos procesados que pueden ser comunicados.

El Plan de Replicabilidad que se aplicará en el distrito de El Alto, donde residen 6.000 vecinos con un programa activo y dinámico de participación ciudadana, se iniciará a mediados de 2013, en el marco del comienzo de las actividades para elaborar el presupuesto participativo. Este plan consta de las siguientes etapas: (i) conceptualización de la estrategia de participación; (ii) análisis del contexto en que se desenvuelve la participación; (iii) análisis de procesos internos de la Municipalidad de El Alto; (iv) aplicación del modelo econométrico cuasi-experimental de dos etapas; y (v) análisis de sostenibilidad de la estrategia y recomendaciones de política.

Algunas municipalidades en el distrito de Lima le han manifestado a FORO Nacional Internacional (FNI) su interés en explorar la eficiencia y efectividad de sus propias estrategias participativas, con énfasis en entender no si la participación funciona o no, sino más bien cómo hacer que funcione mejor. Sin embargo, varios factores que se describen a continuación llevan a concluir que extender esta metodología a un distrito más pequeño y con población homogénea permitiría apreciar mejor los efectos de las estrategias participativas.

2. Estrategias de participación

Una revisión de evaluaciones de programas participativos en distintos contextos alrededor del mundo revela un problema que afecta tanto la manera en que se planifica la evaluación, como el diseño mismo de los programas participativos: la identificación de ‘participación’ con la ‘forma’ o ‘herramienta’ de participación.

Así, la pregunta que suelen plantearse los investigadores es si las auditorías sociales, las campañas de información, las reuniones vecinales y el sistema de recolección de demandas, por nombrar algunas formas comunes de participación, tienen o no efecto en determinados objetivos de desarrollo (*outcomes*) o, por lo menos, en la provisión de servicios (*outputs*).

La metodología propuesta indica que esta definición del problema es incompleta e inadecuada, pues ignora el hecho de que la participación es **una manera de hacer política pública**, una actividad intrínsecamente política, y que la oportunidad de participar (la oferta de oportunidades de participación) no garantiza una demanda sostenida en el tiempo por la misma.

Se propone entonces no evaluar la forma en que se implementa la participación, sino estudiar, en general, la ‘estrategia de participación’ en los gobiernos locales. Para evaluar una estrategia participativa, es necesario primero conceptualizar la cadena que lleva desde la captación de las preferencias y preocupaciones de la gente hasta el reflejo de esa información en las políticas públicas a nivel local, mejorando la provisión de servicios (o la percepción de que los vecinos son escuchados). Este último paso, como se verá, es fundamental para garantizar la sostenibilidad del proceso.

A. Conceptualización

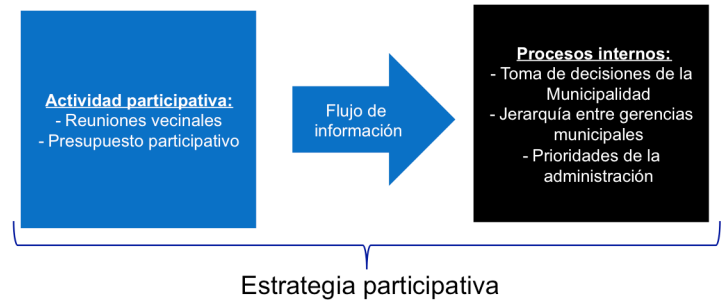
A.1. Elementos de la estrategia de participación

La *estrategia de participación* se define como el conjunto de actividades participativas, los sistemas para canalizar la información que se recoge de las mismas y los procesos internos de una comuna que determinan si se toma alguna acción en base a la información recolectada. En el gráfico 8, estos procesos internos se caracterizan como una ‘caja negra’, el elemento habitualmente olvidado cuando se evalúa la participación, y donde existe espacio para reformas que permitan un funcionamiento más eficiente de la estrategia participativa. Los tres elementos de la estrategia participativa son:

- **Las actividades participativas.** Son el elemento de la estrategia visible para los ciudadanos, el punto de encuentro entre ciudadano y autoridad. La selección del tipo de actividad(es) es una de las primeras decisiones de una estrategia participativa. En el caso de la MML, la prioridad en el Cercado de Lima la tuvo, desde un inicio, la generación de espacios de exposición de demandas o reuniones vecinales, complementadas luego por un proceso de presupuesto participativo, en tanto que se mantenía además el canal alternativo tradicional: las ventanillas municipales de recepción de demandas del vecino.

- **El flujo de información.** Comprende la manera en que se registra la información que surge de las actividades participativas, cuánto de esa información llega a la Municipalidad, y el tiempo que transcurre entre las reuniones vecinales y la recepción de las demandas en la comuna, tal como se señala con la metáfora del embudo para el caso de la MML.

GRÁFICO 8. Elementos de una estrategia participativa



- **Procesos internos del agente (gobierno local).** Comprende el proceso de toma de decisiones en el interior del agente de la reforma que puede conducir a tomar acción oportuna en base a la información

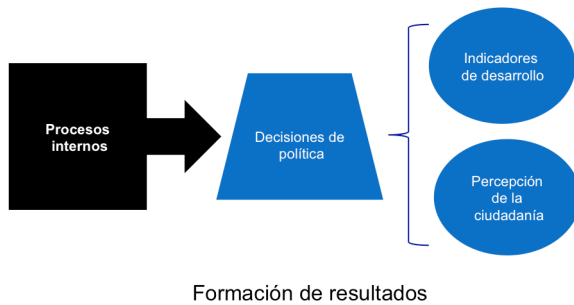
Fuente. Elaboración de los autores.

recolectada en las actividades participativas. Los procesos internos son reflejo también de la jerarquía entre las oficinas del agente de la reforma y, de alguna manera, de las prioridades de la administración. Las conclusiones en el caso de la MML indican que el impacto de la estrategia participativa no ha sido el esperado, pues, si bien la MML está reformando sus procesos internos para responder mejor a la presión ejercida por la ampliación de canales, aún lo está haciendo de manera reactiva. Sin embargo, las mejoras se pueden atribuir a la importancia asignada a la participación dentro del plan estratégico de esta administración.

A.2. Resultados de la Estrategia de Participación

Luego que las demandas ciudadanas son recibidas y procesadas en el interior del agente de la reforma, una porción de ellas se convertirá en decisiones concretas de política. Ejemplos de estas

GRÁFICO 9. Resultados de la estrategia participativa



Fuente. Elaboración de los autores.

son la decisión de ubicar cámaras de seguridad en un sector específico, dedicar un espacio público a campo deportivo o parque o incluir mano de obra local en mantener pequeña infraestructura.

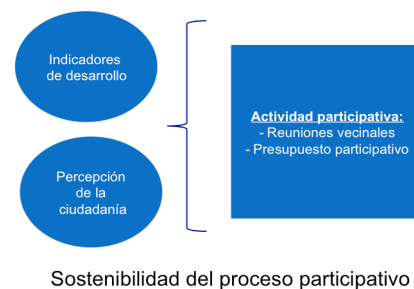
Las decisiones de política pueden ser identificadas en edictos, ordenanzas o acciones concretas de las otras gerencias municipales (gráfico 9). La evaluación de la estrategia de participación de la MML hizo seguimiento del trámite

documentario, identificando acciones luego que una demanda pasa por los procesos internos. El impacto de la acción de la MML en los objetivos de desarrollo es un área en la cual habitualmente no se trabaja, por la dificultad de atribuirlo claramente a una acción de política particular que afecta al vecindario.

A.3. Apreciación del valor de la estrategia de participación

Es posible decir más acerca de la percepción de la ciudadanía al final del proceso de toma de decisiones. Esta percepción es importante, tanto por un tema de cohesión social y de confianza en las instituciones, como también porque afecta la participación de los ciudadanos en una segunda ronda de actividades participativas, como muestra el

GRÁFICO 10. De los resultados a la participación



Fuente. Elaboración propia

gráfico 10. La implicancia es que los gobiernos locales necesitan hacer un esfuerzo por comunicar los resultados al final del proceso participativo, de manera que los vecinos entiendan su valor.

A.4. La metáfora del embudo

La propuesta conceptual ha sido desde un inicio pensar en el proceso de participación como un embudo con filtraciones, tal como se indica en el gráfico 1 del texto. Esto pasa por la comprensión de que:

- Un proceso participativo no puede recolectar todas las demandas de los vecinos, muchas de ellas contrapuestas. Esto es lo que se llama la boca del embudo. A lo más, puede pretender ser representativo de las demandas y aspiraciones de los vecinos de su jurisdicción.
- Existen fallas en la recolección y transmisión de demandas a los gobiernos locales.
- Los procesos internos y las prioridades de la administración hacen que solo un porcentaje de las demandas recolectadas se reflejen en acciones concretas de la Municipalidad. Esto está representado por el cuello angosto del embudo.
- Los resultados concretos del proceso participativo deben ser suficientemente “buenos” (y comunicados a la población), para generar credibilidad en el proceso participativo.

Por tanto, al evaluar una estrategia participativa, es necesario considerar cuatro elementos: (i) la efectividad de la actividad participativa en convocar y representar la diversidad de puntos de vista de los vecinos; (ii) el sistema de registro y transmisión de las demandas de los vecinos a los agentes de política, en este caso, las distintas gerencias municipales; (iii) la forma como los procesos internos del agente de política conducen o no al seguimiento de demandas ciudadanas, dada la escasez de recursos; y (iv) la credibilidad de la estrategia entre los vecinos, lo cual afecta la representatividad de las demandas y la sostenibilidad de la estrategia misma.

B. Evaluación

En el caso de la Municipalidad de Lima en 2011, la estrategia de participación es la reforma de política introducida por la nueva administración. La evaluación realizada refleja que esta reforma

se centró en solo un elemento de la estrategia: la introducción de más espacios de participación, o reuniones participativas. El formato de la reunión, el flujo de información y la organización interna de la MML para actuar en base a las demandas han sido hasta ahora sujeto de menor atención, lo cual ha influido en los resultados de la política, pues agrega una serie de filtraciones.

La evaluación de la participación tiende a centrarse en la actividad participativa en sí, llevando a una conclusión de la forma: ‘la participación funciona como herramienta para mejorar (i) la provisión de servicios; (ii) el vínculo de los vecinos en la vida de su comunidad; o, eventualmente, (iii) los indicadores de desarrollo. La propuesta presentada para la segunda etapa del concurso MIRA plantea un esquema diferente en el caso del Cercado de Lima, dividiendo la evaluación en dos etapas: la primera, una evaluación de los mecanismos utilizados en la actividad participativa, comparando maneras alternativas de llevar a cabo las reuniones de vecinos y de registrar la información de las reuniones; la segunda, una evaluación de los procesos internos de la Municipalidad y de cómo los mismos afectan los resultados finales.

3. Contexto de la participación

El siguiente paso en la construcción de un modelo para evaluar la estrategia participativa en los gobiernos locales de Perú y América Latina consiste en entender y conceptualizar las dinámicas detrás del proceso participativo. La experiencia de la evaluación de la estrategia de participación de la MML en el Cercado de Lima permite construir una batería de preguntas que ayudan a comprender el contexto y a introducir variaciones en los mecanismos de participación para descubrir qué elementos funcionan mejor.

A. Información de contexto para la primera etapa: Actividades de participación

Las preguntas clave para esta parte de la evaluación se centran en la manera cómo los vecinos se organizan y cómo interactúan con la Municipalidad en general, y cómo trabaja la Gerencia Municipal encargada de la participación vecinal en particular. Las mismas incluyen:

- *Conocimiento e interés de los vecinos en actividades participativas.* Esto incluye un análisis demográfico del tipo de vecino que asiste a las reuniones y del tipo de vecino que participa

en las mismas. Las mejoras a la intervención deben considerar aumentar la representatividad de los asistentes a reuniones vecinales en relación al sector o vecindario.

- *Poder relativo de las organizaciones de vecinos.* Por un lado, organizaciones fuertes de vecinos pueden presentar demandas más estructuradas y tener una interacción más eficiente y efectiva con el gobierno local. Pero por otro lado, organizaciones sociales fuertes y con intereses particulares pueden monopolizar la discusión y la agenda, inhibiendo a otros participantes.
- *Presencia de organizaciones políticas de base en oposición a la administración actual.* Se toma en cuenta por los motivos anteriormente descritos y por la posibilidad de inhibir a los puntos focales de la municipalidad para movilizar y comunicar masivamente las reuniones, la agenda y las conclusiones a las que se llegó.
- *Conocer la existencia de canales alternativos* para que los ciudadanos logren que la Municipalidad actúe, por ejemplo, movilizaciones ciudadanas, *lobby* directo con el gobierno central y autoridades regionales y presencia de grandes inversionistas, entre otros.
- *Entendimiento de las limitaciones introducidas por el área geográfica de cobertura de las reuniones.* En la evaluación llevada a cabo en El Cercado, las Casas Vecinales tienen a su cargo sectores con necesidades e intereses completamente diferentes, lo cual introduce una serie de sesgos a la medición del proceso participativo.
- *Limitaciones logísticas,* desde recursos humanos, pasando por condiciones de las oficinas de atención al vecino y la infraestructura dedicada a la participación.

B. Información de contexto sobre procesos en el gobierno local

El análisis contextual es central, pues determina las variables que serán incluidas en la medición y cómo se introducirán elementos para mitigar estos sesgos:

- Tiempo transcurrido entre las reuniones vecinales y los reportes que llegan al Municipio.
- Procesos administrativos para hacer llegar demandas a la dependencia respectiva y existencia de mecanismos o procedimientos de seguimiento.
- Mandato efectivo de la gerencia municipal encargada de la participación y entendimiento de este mandato por las otras gerencias.

- Nivel de comunicación entre gerencias y de las gerencias que deben tomar la acción que los vecinos solicitan.
- Existencia de un sistema de monitoreo de demandas ciudadanas en la municipalidad.

C. Condiciones para realizar el estudio en el Distrito El Alto (Piura, Perú)

La metodología de medición propuesta busca utilizar algunos elementos y hacer uso de condiciones locales para facilitar el trabajo de campo y hacer que el análisis sea eficaz. En el caso de la MML, el principal elemento fue la introducción de la estrategia de participación por parte del gobierno local y su disposición para medir de manera transparente el proceso, otorgando acceso a todos los documentos que la GPV generó. Igualmente, la presencia de una división territorial administrativa en CV permite introducir variaciones para determinar si los efectos del proceso participativo dependen de elementos como la capacidad de los promotores asignados o la cultura de participación de cada jurisdicción.

En el distrito El Alto convergen una serie de condiciones que facilitarían el logro de los objetivos de trabajo de campo. Primero, FNI ha trabajado con la presente administración de El Alto en una serie de diálogos sociales entre pescadores artesanales y tablistas (*surfers*) para lograr coincidencia en la construcción de un muelle para los primeros que no afecte las olas de los segundos. Por tanto, existe un conocimiento parcial de cómo operan los mecanismos participativos en el distrito. Pero además, FNI ha tenido contacto con el gobierno local para informarlo de los resultados del proyecto de diálogos sociales llevado a cabo en el distrito de El Alto (concretamente en la zona de Cabo Blanco, que es la caleta de pescadores de El Alto).

Segundo, la población es bastante homogénea; las dos actividades principales en el distrito son la pesca artesanal y la provisión de servicios a las mineras que operan alrededor. El distrito tiene 6.000 habitantes, con dos zonas identificables y relativamente aisladas por razones geográficas. El Alto, con el 90% de la población, tiene un vínculo muy estrecho (a pesar de la relativa distancia y baja accesibilidad) con los pobladores de la caleta de Cabo Blanco. En el futuro, la presencia de una gran inversión hotelera para aprovechar el litoral y la diversidad de fauna marina, podría cambiar el aspecto de Cabo Blanco.

Tercero, existe interés de organizar a la población para lograr consenso en procesos del Estado mirando hacia el futuro del distrito. Cabo Blanco es un punto famoso por las olas para tablistas, pero su infraestructura hotelera y de servicios turísticos es bastante precaria. Sin

embargo, las consultas realizadas previamente señalan un pueblo que está buscando hacer la transición hacia actividades más sostenibles que permitan generar un nivel mejor de ingreso y oportunidades para la nueva generación. A la vez, están organizados para manejar el flujo turístico y evitar las externalidades negativas experimentadas en otras caletas alrededor (por ejemplo, el caso de Máncora está muy presente en el imaginario colectivo: el turismo termina afectando todas las actividades de manera desordenada, trayendo consigo más ingresos, pero con altos costos sociales).

Cuarto, la presente administración ha salido fortalecida tras haber ganado el proceso de revocatoria que pretendía destituir a la actual administración. Irónicamente, el grupo que organizó el proceso de revocatoria es el que resultó destituido cuando un grupo de ex-trabajadores de las mineras se organizó para rechazar los malos manejos. Tras haber protegido la permanencia de la administración, tienen bastante interés en relanzar el proceso participativo en su jurisdicción.

Por estas razones, creemos que el distrito de El Alto presenta las condiciones para efectuar un estudio de campo y evaluación del proceso participativo introduciendo las variaciones necesarias al modelo. El reto principal es logístico, puesto que implica un traslado hacia el norte, lo cual puede elevar los costos. Sin embargo, la metodología desarrollada para el trabajo de campo permite analizar los documentos del trámite documentario de manera remota, por lo que se dedicaría más tiempo y recursos a introducir las variaciones que permitan atribuir y estimar el impacto de la gestión de la participación.

4. Modelo econométrico para la evaluación

Como ya se mencionó, normalmente las evaluaciones de impacto se enfocan en un proyecto o actividad específica, buscando entender si esa actividad particular puede o no alcanzar un resultado deseado o esperado, es decir, determinando la atribución de resultados. La aleatorización es el método preferido para determinar impacto, dado que permite reducir e incluso eliminar el sesgo de selección, y, si es aplicado cumpliendo con requisitos técnicos, garantizar la validez interna.

Los encargados de diseñar políticas, sin embargo, no solo necesitan saber si la intervención funciona o no, sino por qué lo hace, y cómo puede funcionar mejor. Estas preguntas son clave para esfuerzos de replicación, eficiencia y sostenibilidad (el análisis de validez externa). Aún

más importante es entender que las intervenciones de desarrollo no son eventos aislados, sino componentes de una cartera de intervenciones y un particular contexto institucional, y que conducen o no a los mismos objetivos de desarrollo. Ellas son elementos de una estrategia.

Para evaluar los procesos participativos de manera adecuada y completa, necesitamos una metodología flexible que permita la retroalimentación constante, así como la introducción de cambios y variaciones durante la implementación, de ser necesario. Usamos, entonces, la evaluación de estrategias primero para establecer un marco de referencia y entender el efecto global de la introducción del planeamiento participativo a través de reuniones vecinales sobre:

- A. El empoderamiento de vecinos/ciudadanos y su integración al proceso de toma de decisiones.
- B. Los procesos en el gobierno local que introduce la reforma.
- C. Resultados socioeconómicos, que van de la provisión de servicios a cambios en la confianza de que gozan las instituciones y su oportunidad.

El ángulo de evaluación de estrategia considera el nuevo enfoque en participación de la Municipalidad en este caso como un proceso que genera cambio en etapas: desde asegurar un nivel adecuado de representación de la comunidad en las reuniones, a respuestas de la administración municipal a las decisiones y planes resultantes del proceso participativo. La respuesta de la Municipalidad puede tomar la forma de intervenciones puntuales de las diferentes oficinas o gerencias municipales, o hacerse mediante reformas en las ordenanzas.

A. Uso de métodos mixtos y contrafactuales

La evaluación de estrategias como metodología única tiene un poder limitado para atribuir cambio a una serie de intervenciones denominadas ‘planeamiento participativo’. La propuesta aquí es dividir la estrategia de planeamiento participativo en dos etapas, cada cual con diferentes mecanismos y métodos de evaluación asociados, mezclando elementos de aleatorización con técnicas cuantitativas y cualitativas cuando sea apropiado, y considerando tiempo, presupuesto y disponibilidad de datos. En cada caso, el diseño de la evaluación de cada intervención mantiene como marco la estrategia global de planeamiento participativo.

A.1. Variables objetivo

El objetivo que se propone para este tipo de investigaciones es determinar si las preferencias del vecindario están reflejadas en los tópicos discutidos en las reuniones vecinales, las decisiones tomadas en dichas reuniones y las políticas adoptadas por el Consejo Municipal y los diferentes gerentes municipales. Para ello, se construyen dos variables objetivo a nivel demanda individual siguiendo el ejemplo de Ban y Rao (2009). Estas son:

- Una variable dicotómica de decisión-match (DD) que refleja la correspondencia entre la demanda o interés expresado por el vecino antes de la reunión (en encuestas/formatos de entrada) y las decisiones tomadas al final de la reunión y expresadas en actas⁷.
- Una variable de intensidad de la decisión (DI), que refleja la proporción de tiempo de la reunión dedicada a discutir una particular demanda o tema.

Dado un conjunto de temas (I) tratados durante las reuniones en la zona z , en las que cada tema i_{dz} toma una fracción f_{dz} del tiempo de la discusión, la variable decisión-match se define como:

$$DD = \begin{cases} 1 & \text{si } i_{dz} \in I_z \\ 0 & \text{de otra manera} \end{cases}$$

Mientras que la intensidad de decisión se define como:

⁷ Nótese que al presentar el modelo, se proponen dos maneras de atacar el problema: evaluando todo el proceso a la vez (desde las actividades de participación hasta las decisiones de política) o dividiendo la evaluación en actividad y procesos. En el primer caso, la variable objetivo indica el match de demanda hasta la aparición (o no) de esa demanda en una acción concreta de la Municipalidad: así, el indicador de decisión-match puede señalar la correspondencia entre las decisiones tomadas al final de una reunión, y aquellas tomadas por la municipalidad luego de pasar por los procesos internos, o el match entre demanda expresada en la encuesta de entrada a las reuniones y las decisiones de la municipalidad. Poder construir estas variables alternativas implica un tiempo razonable transcurrido desde la reunión vecinal para que la municipalidad pueda procesar dicha demanda.

$$DI = \begin{cases} f_{dz} & \text{si } i_{dz} \in I_z \\ 0 & \text{de otra manera} \end{cases}$$

A.2. Intervenciones

Al igual que en el caso de los objetivos, las intervenciones pueden adaptarse de acuerdo al estado inicial o existencia de un programa participativo previo. En este documento, se proponen tres intervenciones ligadas a las actividades participativas:

- *invitaciones personales* para convocar a las reuniones;
- *introducción de reuniones deliberativas* (una participación más profunda y enfocada en promover oportunidades para distintos segmentos de vecinos); y
- una intervención relacionada a los procesos internos de la que se podría obtener un *indicador de la reorganización / reforma de la administración del gobierno local*.

La primera de las intervenciones que afectan las actividades participativas pretende incrementar el número y la representatividad de los vecinos asistentes a reuniones vecinales. Estas invitaciones pueden ser aleatorizadas por sector dentro del territorio de cada unidad representada en la reunión vecinal (Casa Vecinal en el caso de la evaluación de la MML). En el caso de El Alto, se intervendrá en la convocatoria para introducirla como variación, proceso que quedó trunco en el caso de la MML.

La segunda intervención (reuniones deliberativas) permite comparar un estado *'business as usual'* en cuanto a la reunión, con un formato distinto, en el que vecinos no representados durante la discusión tienen la oportunidad de expresar sus opiniones y demandas. Esto se logra de distintas formas, entre ellas: con una participación más activa del moderador, solicitando la opinión de asistentes de características no representadas en la conversación a ese punto (p. ej.: mujeres, jóvenes), o formando grupos de discusión, para generar una posición por parte de vecinos con características normalmente no representadas.

Finalmente, la intervención ligada a la reforma puede ser: un quiebre temporal en la información basado en la fecha de inicio de la estrategia participativa, o instrumentos específicos

de la reforma que son probados en algunas circunscripciones primero para determinar su efectividad. En el caso de El Alto, se espera que la reintroducción del presupuesto participativo, sumado a la estrategia para recobrar legitimidad tras la victoria en el disputado proceso de revocatoria, pueda servir de cambio estructural para medir los efectos de la participación una vez introducidas las variaciones.

A.3. Modelo general

Se propone un primer modelo general (que comprende todas las etapas de la estrategia de participación) con las siguientes variables:

$$DD_{dz} = \alpha + \beta_1 * Invitación + \beta_2 * Reunión + \beta_3 Invitación * Reunión + \beta_4 * Reforma + \beta_5 * Zona + \beta_6 * Fuente + e$$

$$DI_{dz} = \alpha + \beta_1 * Invitación + \beta_2 * Reunión + \beta_3 Invitación * Reunión + \beta_4 * Reforma + \beta_5 * Zona + \beta_6 * Fuente + e$$

Donde *Invitación* y *Reunión* son variables ficticias indicando si la demanda-match fue recolectada en una zona expuesta a una o ambas intervenciones; *Reforma* es 1 si la Oficina Municipal que recibe la demanda de la gerencia encargada del programa participativo participa del realineamiento y coordinación liderados por dicha oficina, y 0 si no lo hace⁸, *Zona* es un vector de características promedio de la zona donde la demanda fue recolectada, y *Fuente* indica si la demanda fue expresada por un individuo representándose a sí mismo o un miembro de una organización social. Alternativamente, otra variable de *Fuente* sería si la demanda es recolectada en una reunión participativa o a través de ventanilla. Se prestará particular atención a este tema, puesto que las demandas surgidas en una reunión deliberativa tienden a perderse en el registro.

Bajo el supuesto de *ignorabilidad secuencial* (Imai *et al.*, 2011), es posible determinar el promedio de un cambio en la dinámica de las reuniones, y el efecto causal de mediación de mecanismos dirigidos a reflejar la visión de la gente que no asiste a las reuniones y de los procesos prevalentes en la municipalidad.

⁸ Esto se controla por el tipo de demanda (infraestructura, seguridad ciudadana, sanidad, entre otros). De manera alternativa, lo que se complementa con una variable que indica el tamaño relativo en el presupuesto municipal.

Adicionalmente, esta especificación aplicada a toda la estrategia de participación como tal, puede dividirse para primero evaluar la correspondencia de las demandas con los temas discutidos durante la reunión y, luego, comparar las decisiones tomadas durante la reunión vecinal, con las acciones concretas de la Municipalidad y sus gerencias (Etapa 2).

$$DD^{Reunión}_{dz} = \alpha + \beta_1 * Invitación + \beta_2 * Reunión + \beta_3 Invitación * Reunión + \beta_5 * Zona + \beta_6$$

* Fuente + e

$$DI^{Reunión}_{dz} = \alpha + \beta_1 * Invitación + \beta_2 * Reunión + \beta_3 Invitación * Reunión + \beta_5 * Zona + \beta_6$$

* Fuente + e

Aquí se puede o no incluir el análisis de intensidad, dependiendo de la posibilidad de monitorearla durante los procesos internos. La experiencia de la evaluación en el Cercado indicaría que este no es el caso, y que, en cambio, se puede realizar un análisis de eficiencia basado en el tiempo que toma responder a una demanda ciudadana:

$$DD^{Políticas}_{dz} = \alpha + \beta_1 * Reunión + \beta_2 * Reforma + \beta_3 * TipoDemanda + \beta_5 * Presup + \beta_6 * Fuente$$

+ e

$$DD^{Tiempo}_{dz} = \alpha + \beta_1 * Reunión + \beta_2 * Reforma + \beta_3 * TipoDemanda + \beta_4 * PasosAdmin + \beta_5$$

* Presup + \beta_6 * Fuente + e

Donde *Presup* indica el tamaño relativo del tema de la demanda en el presupuesto municipal o de la gerencia encargada, *TipoDemanda* es una variable ficticia introducida en caso de que no exista información presupuestaria por sector, y *PasosAdmin* (pasos administrativos) busca ser un indicador de eficiencia en el proceso de la demanda en el interior de la Municipalidad.

A.4. Datos a recolectar

- *Encuesta de entrada* al inicio de cada reunión: cada participante tiene la oportunidad de declarar lo que le interesa discutir en la reunión antes de empezar la discusión.
- *Minutas y contenido de la reunión*. Aquí podemos comparar dos fuentes: *el reporte del facilitador y el contenido de las grabaciones de las reuniones*. Se aplicarían tests semánticos de estas grabaciones, basados en conteo de palabras y su recurrencia en reuniones, y la comparación de esta información con las minutas de la reunión y las decisiones finales de la municipalidad permite determinar el valor de las variables objetivo de *match* y de *intensidad*.
- Finalmente, una muestra aleatoria de los que participaron en las reuniones son contactados para formar grupos focales (*focus groups*) y hacerles entrevistas en profundidad.
- Encuesta de *percepción y conocimiento*. Permite entender el nivel de conocimiento de la población de cada vecindario sobre las oportunidades de participación y su efectividad.

5. Lecciones aprendidas en la evaluación piloto del Cercado de Lima para la replicación

La evaluación de la estrategia de participación en el Cercado de Lima por parte de la MML fue particularmente difícil por el contexto político en el que se trabajó y porque la idea que la administración manejaba, de una estrategia de participación como pilar de la administración aún no se había consolidado. Las herramientas aplicadas no fueron consistentes con una iniciativa de consultar a la población de manera más metodológica. Las siguientes observaciones son de utilidad cuando se planea un ejercicio de esta naturaleza:

- *Entender la naturaleza y estado de la estrategia y su aplicación mediante observaciones directas de campo*. La estrategia de participación en el Cercado, por ejemplo, fue aplicada solamente incrementando las oportunidades de interacción entre la MML y los vecinos. Esto no fue acompañado ni de un plan de comunicación de la existencia de estas oportunidades a los vecinos, ni de cambios en el registro de demandas durante las reuniones (aún hoy no existe un relator, dejando mucho a la memoria del facilitador, el que, normalmente, no remite su informe hasta varios días después), o cambios en los procesos internos (lo cual nos dejó, en el análisis, sin información para la variable ‘Reforma’).

- *Necesidad de fomentar la apropiación del análisis por parte del personal que facilita las reuniones.* Mientras los facilitadores se mostraban entusiastas en la aplicación del análisis durante las reuniones de coordinación, era claro el temor de que la labor de campo pudiera incrementar su carga de trabajo significativamente o pudiera generarles mayores conflictos con los líderes vecinales. La sugerencia para próximas evaluaciones es tener control de las intervenciones para poder introducir las de manera coherente con el marco de análisis y la necesidad de obtener datos comparables y homogeneizados.
- *La apropiación del análisis y de la estrategia por parte de la oficina del Alcalde también es necesaria.* Aunque esta oficina es la primera en impulsar la participación en el discurso diario, la realidad muestra una gerencia de participación con poca influencia y presupuesto para impulsar una respuesta real de la Municipalidad a las demandas de los ciudadanos. Otras gerencias dedicadas a inversión e infraestructura muestran poca atención a lo producido en la gerencia de participación.

Por tanto, la presente propuesta busca introducir este modelo de gestión y seguimiento de la gestión de la participación en un distrito con población más homogénea, que acaba de salir de un proceso de revocatoria y necesita fortalecer su comunicación con los ciudadanos, y con el cual FNI ha tenido actividades previas que le permiten conocer las dinámicas y establecer los arreglos necesarios para que el modelo funcione y logre sus objetivos de campo.

6. Cronograma de las intervenciones

De ser posible, se espera coincidir con el cronograma del Presupuesto Participativo 2013, pero no es mandatorio, pues se busca medir dinámicas participativas del tipo “deliberativo”. La secuencia del trabajo busca organizar la evaluación alrededor del trabajo de campo. Durante el trabajo de campo, en el cual un investigador se traslada por tres meses a El Alto, se espera intervenir y organizar 10 dinámicas participativas con diferentes grupos de la población a fin de realizar las mediciones. Estas intervenciones se han conceptualizado y planeado previamente a la visita, al mismo tiempo que se realizaban las gestiones con la Municipalidad de El Alto.

Una vez planeado el trabajo de campo, este se inicia con la visita de un equipo itinerante (compuesto por el coordinador y un asistente) por una semana, que sirve para iniciar y organizar

el trabajo del investigador que permanecerá por tres meses en el campo. El equipo itinerante, con ayuda del trabajo de pobladores capacitados y funcionarios, realizará una encuesta de inicio para tener un punto de referencia sobre la percepción de la gente respecto a los procesos participativos y su conocimiento acerca de los mismos.

Hasta la siguiente visita del equipo itinerante, que sucede en la última semana del trabajo de campo de tres meses, el investigador con la Municipalidad completa y mide los 10 talleres de consulta, algunos de los cuales se realizarían con ayuda del equipo itinerante. Al regreso del equipo itinerante, se replica la encuesta al final del período en que el equipo itinerante se encuentra en El Alto. En los otros meses se realizan las actividades de investigación, la preparación de los informes y el procesamiento de los datos y el TRADOC.

Actividad	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6
Coordinación						
Conceptualización y análisis						
Logística y administración						
Informes e investigación						
Asistente						
Equipo permanente en El Alto						
Equipo itinerante						
Encuestas y materiales						

7. Presupuesto

Actividad	Unidad de medida	US\$	Otros aportes*
Coordinación	6 meses	3.600,0	
Conceptualización y análisis	3 meses	3.000,0	
Logística y administración ¹	6 meses	3.000,0	
Informes e investigación	4 meses	3.000,0	
Asistente	5 meses	3.000,0	
Equipo permanente en El Alto ²	3 meses	2.400,0	2.000,0
Equipo itinerante ²	2 veces por una semana	2.500,0	2.000,0
Encuestas y materiales	Al inicio y fin de proyecto	680,0	2.000,0
IGV	18%	3.812,4	
		24.992,4	6.000,0

¹ Los gastos administrativos corresponden a los gastos de comunicación y materiales para las consultas, excepto las encuestas. Además, incluyen parte del costo de la organización de los talleres deliberativos en El Alto (los cuales tendrán el apoyo de la Municipalidad, que está incluido como el aporte de apoyo al equipo itinerante) y una pequeña provisión para gastos no previstos.

² Estos números corresponden solamente a los gastos logísticos, estadía y pasajes.

* Estos aportes se refieren a apoyo logístico y de encuestadores/relatores, para complementar el trabajo de campo, la recolección de datos socioeconómicos y el apoyo en la organización de los eventos a intervenir. Este aporte está cuantificado como parte del trabajo voluntario que prestará la Municipalidad de El Alto y la población.

Referencias bibliográficas

- Alkire, S. 2002. *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Ban, R., y V. Rao. 2009. "Is Deliberation Equitable? Evidence from Transcripts of Village Meetings in South India". Policy Research Working Paper 4928. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004. *World Development Report, Making Services Work for the Poor*. Washington: Banco Mundial.
- . 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington: Banco Mundial.
- Banerjee, A., y E. Duflo. 2011. *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to fight Poverty*. Washington: PublicAffairs.
- Banerjee, A., R. Banerji, E. Duflo, R. Glennerster y S. Khemani. 2010. "Pitfalls of Participatory Programs: Evidence from a Randomized Evaluation in Education in India". *American Economic Journal: Economic Policy*, 2 (1): 1–30.
- Banerjee, A., E. Duflo, D. Keniston y N. Singh. 2010. "Making Policy Reform Real: The Rajasthan Experiment", inédito.
- Beath, A., *et al.* 2010. Randomized Impact Evaluation of Phase II of Afghanistan's National Solidarity Programme (NSP). Primer informe.
- Bjorkman, M., y J. Svensson. 2007. [Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment of a Community-Based Monitoring Project in Uganda](#) . [Policy Research Working Paper Series](#) 4268, Banco Mundial.
- Centre for the Future of the State. 2010. *An Upside-down View of Governance*. Brighton: IDS.
- Chambers, R. 2009. "So that the Poor Count More: Using Participatory Methods for Impact Evaluation". *Journal of Development Effectiveness*, 1 (3): 243.

- . 2007. “Participation and Poverty”. *Development, Palgrave Macmillan Journals*, 50(2): 20–25.
- Cooke, B. y U. Kothari. 2001. *Participation: The New Tyranny?* Londres: Zed Books.
- Crocker, D. 2008. *Ethics of Global Development: Agency, Capability, and Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2006. “Deliberative Participation in Local Development”. *Journal of Human Development*, 8, 3 (2007): 431–55.
- Deaton, A. 2010. “Instruments, Randomization, and Learning about Development”. *Journal of Economic Literature*, 48: 424–455.
- Drexler, A., G. Fischer y A. Schoar. 2010. “Keeping it simple: Financial literacy and rules of thumb”, inédito.
- Drydyk, J. 2005. “When is Development More Democratic?” *Journal of Human Development*, 6(2): 247–67.
- Easterly, W., y J. Cohen (eds). 2010. *What works in Development? Thinking big and thinking small*. Washington: Brookings Institution Press.
- Fung, A., 2005. “Deliberation Before the Revolution: Toward an Ethics of Deliberative Democracy”. *Political Theory*, 32: 397–419.
- Fung, A., y E.O. Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Londres: Verso.
- Gastil, J. 2008. “Cultivating Deliberative Development: Public Deliberation as a means of Improving Local, State, and Federal Governance”, en Odugbemi, S., y T. Jacobson, eds. *Governance Reform under Real-World Conditions*. Washington DC: Banco Mundial.
- Gastil, J., y P. Levine. (eds.). 2005. *The Deliberative Democracy Handbook*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Gaventa, J., y G. Barrett. (2010) “So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement”, IDS Working Paper 347, Brighton: IDS.
- Gould. 1997. “Diversity and Democracy: Representing Differences”, en S. Benhabib (ed.). *Democracy and Differences: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press.
- Imai, K., L. Keele, D. Tingley y T. Yamamoto. 2011. “Unpacking the Black Box: Learning about Causal Mechanisms from Experimental and Observational Studies”. Working paper Princeton Department of Politics.
- Klitgaard, R. 1997. “Cleaning up and invigorating the civil service”. *Public Administration and Development*, 17: 487–509.
- Ludwig J., J. R. Kling y S. Mullainathan. 2011. “Mechanism Experiments and Policy Evaluations”. NBER Working Paper No. 17062. Mayo de 2011.
- Lupia. Arthur. 2004. “Can Political Institutions Increase Citizens’ Competence? Findings from a Formal Model and Two Experiments”, en Irwin Morris, Joe A. Oppenheimer y Karol Soltan (eds.). *Politics from Anarchy to Democracy: Rational Choice in Political Science*. Stanford, CA: Stanford University Press, 132–156.
- Malinga, P. 2008. “Public Sector Middle managers: The Critical Link to Driving Public Sector Reforms”, en Odugbemi, S. y T. Jacobson (eds.). *Governance Reform under Real-World Conditions*. Washington DC: Banco Mundial.
- Mansuri, G., y V. Rao, 2011a. *Localizing development*. Washington: Banco Mundial.
- . 2011b. *Participatory Development Reconsidered*, Development Outreach, May 2011.
- . 2004. “Community-Based and -Driven Development: A Critical Review”. *World Bank Reserch Observer* 19 (1): 1–39.
- Olken, B. 2007. “Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia”. *Journal of Political Economy*, 115, 2: 200–49.

- Pretty, J.N. 1994. "Alternative Systems of Enquiry for Sustainable Agriculture". *IDS Bulletin*, 2 (25): 37–48.
- Ravallion, M. 2011. "Are We Really Assessing Development Impact?" Development Impact World Bank blog, mayo de 2011. <http://blogs.worldbank.org/impac-tevaluations/guest-post-by-martin-ravallion-are-we-really-assessing-development-impact>.
- Reich, Rob. 2002. *Bridging Liberalism and Multiculturalism in American Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rodrik, D. 2010. "The New Development Economics: We shall experiment, but how shall we learn?", en Easterly, W. y J. Cohen (eds.). *What works in Development? Thinking big and thinking small*. Washington: Brookings Institution Press.
- Sen, A. 1999. *Development a Freedom*. Nueva York: Random House.
- Uphoff, N. 1998. "Community-based Natural Resource Management: Connecting Micro and Macro Processes, and People with their Environments". Discurso principal del taller internacional sobre Gestión de Recursos Naturales con Base en la Comunidad, Economic Development Institute, Banco Mundial, Washington, 1998.

Anexo 1. Revisión crítica de los estudios académicos sobre participación

La participación de los ciudadanos se ha incluido en los programas de desarrollo para alinear prioridades con las de aquellos que reciben el impacto de estos programas y así mejorar la provisión de los servicios brindados (Banco Mundial, 2004). Una parte importante de los estudios publicados otorga además valor intrínseco a la participación por su papel transformador en la sociedad (Crocker, 2008; Alkire, 2002; Klitgaard, 1997).

En el caso del estudio, la estrategia de participación de la MML se refiere al tipo de participación que se conoce como “deliberación”, en la cual diversos estamentos de la población se ponen de acuerdo y llegan a consensos⁹. Por tanto, promover la participación ciudadana en el nivel local, desde el punto de vista de las autoridades, permite introducir procesos de negociación y toma de decisiones para obtener legitimidad, reducir los costos de monitoreo de sus políticas o generar una relación más directa con la población a la que sirve.

La contundencia de los estudios publicados sobre los potenciales beneficios de la participación ciudadana, contrasta con el estudio de casos particulares. Mansuri y Rao (2011a), luego de una extensa revisión de la experiencia de desarrollo participativo, indica que la “participación tiende a no trabajar bien cuando se utiliza un enfoque miope y dirigido en el marco de un proyecto [...] trabaja bien cuando tiene diente, cuando se construye con diseños bien pensados y contextualizados, cuando se facilita a través de una institución que responde, cuando está adecuada y sosteniblemente financiada, y cuando las intervenciones se rigen por una cultura de aprender haciendo”. Así, los casos exitosos parecen ser la excepción y no la regla.

El estudio de los programas de desarrollo participativos ha fluctuado desde un inicio optimista con altas expectativas, hasta una serie de evaluaciones con conclusiones menos positivas¹⁰. Mansuri y Rao (2011b) señalan que estas altas expectativas habrían ocasionado un posterior desencanto, que está “dando municiones a los centralizadores para empezar a diseñar una reversión de estas políticas”. Más aún, estudios de evaluación más rigurosos sobre métodos participativos han encontrado limitaciones. Banerjee *et al.* (2010: 25), con un diseño

⁹ Se define la participación en deliberación como una forma específica de participar (Crocker, 2006): la elite y la no-elite discuten propuestas y deliberan para llegar a acuerdos en políticas que al menos la mayoría puede aceptar (p. 3).

¹⁰ El *World Bank Participation Sourcebook* (1996) es un ejemplo del primero, mientras Cooke y Khotari (2001) lo es del segundo. Entre ellos, hay una gran diversidad de estudios, como Mansuri y Rao (2004), Chambers (2007), Uphoff (1998), Gould (1997) y Alkire (2002), entre otros.

experimental sobre mecanismos participativos en el sector educativo en India, concluye que: “sea cual sea la explicación, parece claro que la actual fe en la participación como panacea para solucionar los problemas de provisión de servicios es injustificada [...] es posible que funcione si se aplica de manera sistemática, pero tomará mucha paciencia y experimentación llegar a ese nivel”.

Desafortunadamente, en los últimos años se ha ido perdiendo la confianza en el proceso, y esto está afectando la percepción de las autoridades y ciudadanos sobre los beneficios de participar. Sin embargo, los estudios publicados están estableciendo con mayor precisión el tipo de fallas que surgen al plantear procesos participativos sin el planeamiento necesario. La meta-evaluación realizada por Mansuri y Rao (2011a) ha encontrado evidencia de que los mejores resultados de la participación se dan cuando existen asociaciones entre actores que se encuentran fortalecidos, por ejemplo, cuando en el proceso se juntan gobiernos responsables y con voluntad de rendir cuentas a los ciudadanos y un grupo de organizaciones de ciudadanos con representatividad.

Por tanto, las fallas que aparecen se pueden agrupar en: (i) fallas de unión (*bonding failures*), en las cuales las elites capturan el uso de los recursos públicos, los grupos de interés generan conflictos o existen reglas difíciles de diseñar o hacer cumplir para manejar procesos y recursos comunes; y (ii) fallas de conexión (*bridging failures*), cuando los ciudadanos no se organizan para cambiar efectivamente el comportamiento de los proveedores de servicios o el gobierno.

El reconocimiento de este tipo de fallas puede dar paso a una visión más optimista del futuro de los procesos de participación de los ciudadanos. Gaventa y Barret (2010) presenta una revisión sistemática de 100 estudios de caso en 20 países y encuentra que los ejemplos menos exitosos están relacionados a fallas del gobierno en hacer cumplir e implementar las decisiones; esfuerzos de organización de los ciudadanos, que encuentran “paredes burocráticas” (*bureaucratic brick walls*); y, peor aún, la obstrucción de estos esfuerzos.

Además, el reconocimiento de estas fallas abre paso a un debate informado con evidencia sobre cómo promover la gobernabilidad democrática en el nivel local, tal como lo proponen Banerjee y Duflo (2011), Rodrik (2010) y Easterly y Cohen (2011). Este debate es más general y versa sobre las condiciones de gobernabilidad del nivel local, pero incluye, como parte del mismo, la importancia de considerar mecanismos participativos donde sea necesario de acuerdo

a la realidad local. Así, según el Centre for the Future of the State (2010), se requiere una revisión de los supuestos que están a la base de la gobernabilidad en el ámbito local, de manera que se pueda utilizar una gama importante de intervenciones con entendimiento sobre cómo funcionan las instituciones y los incentivos en el nivel local. Así, los métodos participativos son un tipo de intervención dentro del menú de opciones que tienen los gobiernos locales para mejorar la gobernabilidad.

Por otro lado, los estudios publicados también señalan los problemas potenciales que surgen para adquirir evidencia sobre los procesos participativos, con relación a la metodología utilizada. Existe un reciente foco en diseños experimentales de evaluación con selección aleatoria para evaluar la efectividad del desarrollo de un programa, pero que tienen también limitaciones por el tipo de análisis que buscan lograr (Ravallion, 2011a; Rodrik, 2010). En su aplicación al caso de procesos participativos, el método aleatorio podría sesgar las preguntas y las estimaciones. Los enfoques aleatorios son efectivos para capturar, haciendo abstracción del contexto, los efectos de intervenciones tales como las estructuras de gobernanza y el papel de las instituciones y su evolución, entre otros elementos. Sin embargo, los procesos participativos tienden a cambiar el contexto institucional y de relaciones sociales. Por estas razones, se busca desarrollar métodos que sean rigurosos en el uso de diversos tipos de información, de manera que se pueda captar también el cambio en el contexto, y dar una apreciación de los niveles de sostenibilidad del nuevo equilibrio tras el cambio en el contexto, sobre todo cuando la intervención acaba.

Este resumen de los estudios publicados sobre procesos participativos deja tres ideas que el diseño del estudio busca resaltar. Primero, la evidencia empírica es mixta y no refleja el potencial que la teoría estima para los procesos participativos. De hecho, la apertura de procesos participativos genera habitualmente grandes expectativas, pero también la idea errada de que estos son una panacea y pueden ser aplicados en varios contextos indistintamente. Sin embargo, la arquitectura de la participación es central en el proceso. Segundo, los estudios han establecido una descripción muy detallada de la variedad de factores que pueden afectar los resultados de los procesos participativos. Se reconoce también que estos procesos están muy relacionados al contexto, y por tanto, el enfoque en las *fallas de unión y de conexión* es crucial para entenderlos. Igualmente, es saludable el enfoque en cómo hacer operativa la participación en el contexto de cada gobierno local, como un medio para lograr la gobernabilidad a ese nivel.

Finalmente, los estudios establecen también la necesidad de desarrollar metodologías para capturar mejor la singularidad de los procesos participativos. Estos procesos buscan cambiar el contexto de las relaciones sociales en el proceso de toma de decisiones en el ámbito local y aún existe necesidad de establecer métodos que permitan monitorear y apreciar tales cambios, pero que a la vez permitan establecer relaciones de causalidad con rigurosidad, a través de una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos.

Anexo 2. Descripción de las Casas Vecinales del Cercado de Lima y principales actividades de participación diferenciadas por zonas

CASA VECINAL N°1

a. UBICACIÓN Y JURISDICCIÓN

La Casa Municipal Vecinal 1 (CV1) pertenece a la Gerencia de Participación Vecinal (GPV) de la Municipalidad del Cercado de Lima y recibe las demandas ciudadanas y realiza diversos tipos de actividades con los vecinos que habitan dentro de su jurisdicción. Los límites de la CV1 son los siguientes:

1. Por el Norte: Distrito de Rímac
2. Por el Sur: Distrito de la Victoria y Breña
3. Por el Este: Distrito del Agustino
4. Por el Oeste: Colonial

La CV1 se encuentra dividida en 10 sectores:

1. Sector de Monserrat
2. Sector del Centro Histórico
3. Sector del Jirón de la Unión
4. Sector de Amazonas
5. Sector Mercado Central – Mesa Redonda
6. Sector Parque Universitario
7. Sector Azángaro – Importadores
8. Sector Wilson
9. Sector Zepita – Guillermo Dancey
10. Sector Molino del Gato

b. PROBLEMÁTICA

Los problemas identificados por la CV1 son:

1. **Sociales:** Desnutrición, desempleo, delincuencia y drogadicción, falta de seguridad, prostitución callejera de adolescentes y homosexuales en los sectores 3 y 9.
2. **Ambientales:** Contaminación ocasionada por los vehículos de transporte en la Av. Tacna, Abancay, Nicolás de Piérola, Alfonso Ugarte y adyacentes.
3. **Riesgos físicos:** Incendios ocasionados por la actividad de imprentas, comercio informal y sistemas eléctricos no seguros; accidentes viales; colapsos de viviendas en mal estado de conservación; y personas de mal vivir en viviendas abandonadas.

c. ACTIVIDADES ORGANIZADAS POR LA CV1

1. **Audiencias vecinales.** Busca el fomento de espacios de diálogo y concertación e incluye a todas las Gerencias Municipales y todos los sectores de la CV1.
2. **Formación de organización social.** Formalización de las organizaciones sociales en el RUOS (Registro Único de Organizaciones Sociales). La CV1 capacita, orienta y promueve mesas de trabajo entre las organizaciones y la Gerencia de Desarrollo Social, RUOS e instituciones públicas y privadas.
3. **Recuperación de la ciudad y los espacios públicos.** Busca el mantenimiento y la protección del medio ambiente. Esta actividad incluye el operativo “Techo Limpio” y el mantenimiento de áreas verdes. En este nivel están involucrados: las Gerencias de Servicios a la Ciudad, Desarrollo Social, Seguridad Ciudadana y Defensa Civil; SERPAR; EMAPE; e instituciones públicas y privadas.
4. **Promoción de la capacitación y formación productiva.** Capacitar a los vecinos en el desarrollo de sus potencialidades y habilidades incluso las que generan ingresos. La CV1 busca detectar a personas que necesitan apoyo dentro de la familia, apoyar a las madres en temas de nutrición, ayudar a solucionar conflictos entre vecinos, ayudar en la planificación familiar e incentivar el pago de impuestos. Esta actividad incluye a las Gerencias de Servicios a la Ciudad y Desarrollo Social.
5. **Campaña solidaria en acción social.** Se refiere a las campañas de promoción de la salud que establecen el apoyo, con instituciones privadas, para la prestación de servicios de diagnósticos médicos básicos y la atención médica gratuita. Involucra a las Gerencias de Servicios a la Ciudad, Desarrollo Social y Seguridad Ciudadana, e instituciones públicas y privadas.

- 6. Fomento de los valores patrios.** Esta actividad busca el respeto y la recuperación de los símbolos patrios por parte de los vecinos. Involucra a las Gerencias de Participación Vecinal, Servicios a la Ciudad y Seguridad Ciudadana, e instituciones públicas.

CASA VECINAL N°2

a. UBICACIÓN Y JURISDICCIÓN

La Casa Municipal Vecinal 2 (CV2) pertenece a la Gerencia de Participación Vecinal (GPV) de la Municipalidad del Cercado de Lima y recibe las demandas ciudadanas y realiza diversos tipos de actividades con los vecinos que habitan dentro de su jurisdicción. Los límites de la CV2 son los siguientes:

1. Por el Norte: Av. Bolivia- Límite con la casa vecinal No. 1
2. Por el Sur: Calle Manuel Segura (Límite con el distrito de Lince)- Av. Arenales cuadra 14 (Límite con el distrito de Jesús María)
3. Por el Este: Av. Paseo de la República
4. Por el Oeste: Av. Alfonso Ugarte – Av. Brasil (Límite con los distritos de Breña y Jesús María)

La CV2 se encuentra dividida en los siguientes sectores:

1. Sector: El Triángulo (que comprende desde la avenida Bolivia hasta la Av. 28 de Julio, desde Paseo de la República hasta la avenida Alfonso Ugarte y Avenida Brasil)
2. Sector: Institutos y Universidades (que comprende desde la avenida 28 de Julio hasta la calle Madre de Dios, avenida Paseo de la República hasta la cuadra 4 de la avenida Arenales)
3. Sector: Santa Beatriz (que comprende desde la calle Madre de Dios hasta la calle Manuel Segura, avenida Paseo de la República hasta la cuadra 14 de la avenida Arenales)

b. PROBLEMÁTICA

El principal problema identificado por la CV 2 para los tres sectores es la seguridad.

1. **Sociales (Seguridad):** Bares, restaurantes, cantinas y hostales que son fachada de prostíbulos y delincuencia (Jr. Chota cuadras 14-15) en el sector del triángulo. En el sector dos, arrebatos de mochilas y asaltos a los estudiantes universitarios y de institutos. Baja potencia de los postes de alumbrado público en diversos sectores de la CV2, lo que favorece la delincuencia de noche.
2. **Ambientales:** Molestia con dos empresas (las imprentas CIMAGRAF y GRAMBS) ubicadas en una zona residencial del segundo sector, las cuales ocasionan fuertes ruidos, contaminación sonora y fuertes olores que perjudican la salud de los vecinos. Los vecinos de los alrededores del local “Brisas del Titicaca” señalan la gran cantidad de ruido y peleas que se originan en la noche en las calles.
3. **Riesgos físicos:** Paraderos informales (Jr. Chota cuadras 14-15). Presencia de autos, motos, estacionamiento y depósito de vehículos en zonas no autorizadas (Jr. Paraguay). La remodelación del Estadio Nacional ha ocasionado muchas quejas por motivos de ruido, polvo, tierra que cubre las casas y mucho desvío de rutas de transporte público por la calle José Díaz.

c. ACTIVIDADES ORGANIZADAS POR LA CV2

1. **Promoción de la participación ciudadana.** Busca el fomento de espacios de diálogo. La CV2 organiza audiencias vecinales, charlas informativas y de coordinación con los vecinos. Además, se organiza una orientación sobre el Registro Único de Organizaciones Sociales respecto a los formatos y requisitos que se requieren para inscribirse y/o formalizarse según la ordenanza No 191.
2. **Recuperación de la ciudad y los espacios públicos.** Desarrolla actividades que buscan el cuidado del medioambiente y el mantenimiento de las áreas verdes en general. Han desarrollado actividades de sembrado de árboles, mantenimiento de avenidas y bermas centrales, y cuidado de monumentos y plazas públicas. Igualmente, promoción de la responsabilidad social de las empresas.
3. **Promoción de la capacitación y promoción productiva.** Se ha realizado principalmente con la organización de talleres. El público objetivo han sido jóvenes y adultos, para

identificar habilidades de modo que puedan emprender negocios y generar sus propios ingresos.

- 4. Campañas solidarias en acción social.** Genera espacios de participación activa de los vecinos para promover (i) el cuidado de la salud física y mental (ii) las actividades de recreación. Para esos fines, se han organizado paseos vecinales, campañas de prevención y despistaje de enfermedades, así como campañas integrales.
- 5. Fomento de los valores patrios.** Busca fomentar los valores cívicos patrióticos en los vecinos para fortalecer su identidad y la estima a su localidad.

CASA VECINAL N°3

a. UBICACIÓN Y JURISDICCIÓN

La Casa Municipal Vecinal 3 (CV3) pertenece a la Gerencia de Participación Vecinal (GPV) de la Municipalidad del Cercado de Lima y recibe las demandas ciudadanas y realiza diversos tipos de actividades con los vecinos que habitan dentro de su jurisdicción. Los límites de la CV3 son los siguientes:

1. Por el Norte: San Martín de Porres (Av. Argentina cuadra 6, Av. Colonial cuadra 6)
2. Por el Sur: Breña (Av. Zorritos con Av. Tingo María)
3. Por el Este: San Miguel- Callao (Av. Tingo María con Av. Venezuela)
4. Por el Oeste: Pueblo Libre (Av. Venezuela con Av. Universitaria)

La CV3 se encuentra dividida en 11 sectores:

1. Sector 1 (AA.HH. Carrizal del Carmen, Asociación Braun Guillermo Dansey cuadra 14, Residencial los Álamos. Av. Colonial cuadra 10, conjunto habitacional Fernando Belaúnde Terry A. Zorritos 1399, Ricardo Herrera)
2. Sector 2 (Cooperativa los Pinos, Movimiento Vecinal Manos Limpias)
3. Sector 3 (UVN3, Hortensia Cevallos, Junta Vecinal Hortensia Cevallos, Chalet 28-D UVN3)
4. Sector 4 (del Jirón de la Unión)

5. Sector 5 (Urb. Elio (Aprue), parque Gonzales Olaechea, parque Ventura Calderón, parque Norma, parque Chumpitaz, parque San Francisco de Asis)
6. Sector 6 (Unidad vecinal Mirones etapa I, -unidad vecinal etapa II)
7. Sector 7 (Teófilo Castilla cuadra 17, José Miguel de los Ríos, - Guzmán y Barrón cuadra 25 y 26)
8. Sector 8 (Urb. Trinidad, José del Carmen Saco, Parque Scipión Llona)
9. Sector 9 (Urb. San Rafael, parque Madrid, parque España, parque Barcelona)
10. Sector 10 (A.H. Trabajadores municipales, El Amauta, Chacra Ríos norte, parque Clorinda Matto de Turner)
11. Sector 11 (Asoc. Mariano Ignacio Prado, Molino de Gato, A.H. Sargento Mayor Vigil, Tingo María con Zorritos y Prolongación Arica)

b. PROBLEMÁTICA

Los problemas identificados por la CV3 son:

1. **Sociales:** Seguridad ciudadana, erradicación del comercio informal en las calles prolongación Arica cuadra 19 hasta cuadra 24, Av. Manuel Tellería, Av. Luisa Beasejur, Guillermo Geraldino cuerdas 16 y 17, Av. José Miguel de los Ríos esquina con la Av. Saavedra Piñón.
2. **Ambientales:** Limpieza pública, proliferación de desmontes, control de mascotas en los parques.
3. **Riesgos físicos:** Construcción de veredas del Parque Schreiber, Urb. Los Cipreses, reparación de veredas de los parques Norma, Clorinda Matto de Turner, Chacra Ríos.

c. ACTIVIDADES ORGANIZADAS POR LA CV3

Al igual que en las otras casas, la CV3 realiza específicamente:

1. **Audiencias vecinales.** Se busca la participación organizada de los vecinos. Se han realizado audiencias y asambleas de diálogo y concertación vecinal.
2. **Formación de organización social.** Se han realizado mesas de trabajo con diferentes gerencias e instituciones. Se ha acompañado al proceso desde la asesoría hasta la inscripción en el Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS).

3. **Recuperación de la ciudad y los espacios públicos.** Se ha capacitado a jóvenes y adultos para el desarrollo de sus potencialidades y habilidades para generar sus propios ingresos. Las charlas han beneficiado a alrededor de 4.200 personas.
4. **Promoción a la capacitación y formación productiva.** Capacitar a los vecinos en el desarrollo de sus potencialidades y habilidades incluso las que generan ingresos.
5. **Campaña solidaria en acción social.** Es la actividad que involucra a la comunidad e instituciones privadas para la prestación de servicios de diagnósticos médicos básicos a través de la atención médica gratuita. Se han beneficiado alrededor de 3.750 pacientes durante los primeros 12 meses de gestión.
6. **Fomento de los valores patrios.** Se han llevado a cabo actividades cívico-patrióticas.

CASA VECINAL N°4

a. UBICACIÓN Y JURISDICCIÓN

La Casa Municipal Vecinal 4 (CV4) pertenece a la Gerencia de Participación Vecinal (GPV) de la Municipalidad del Cercado de Lima y recibe las demandas ciudadanas y realiza diversos tipos de actividades con los vecinos que habitan dentro de su jurisdicción. Los límites de la CV4 son los siguientes:

1. Por el Norte: Río Rímac
2. Por el Sur: Av. 28 de Julio- Av. Grau- La Victoria
3. Por el Este: Av. Placido Jiménez- Jr. Conchucos- Jr. Miguel Grau- El Agustino
4. Por el Oeste: Jr. Paruro- Jr. Huánuco- Lima

La CV4 se encuentra dividida en 7 sectores:

1. Manzanilla
2. Cotabambas
3. Buenos Aires
4. Barrios Altos
5. Plaza Cercado
6. Margen izquierda del río Rímac

7. AA.HH. Líneas del tren

b. PROBLEMÁTICA

Los problemas identificados por la CV4 son:

1. **Vivienda:** Inadecuada instalación del servicio de agua y desagüe. Asimismo, problemas en la forma en que los vecinos construyen o amplían sus viviendas
2. **Educación:** Bajo nivel de ingresos en los padres de familia, lo cual contribuye a la no culminación de estudios de los hijos; hay mucha deserción escolar (sobre todo en el sector siete).
3. **Salud:** Hay riesgo de enfermedades infecciosas debido al mal uso de espacios públicos y se observa contaminación y actividades informales (sobre todo en el sector uno). Hay problemas con la limpieza de los espacios públicos, y la presencia de la empresa siderúrgica METSA causa enfermedades respiratorias sobre todo en los niños más pequeños.
4. **Empleo:** En todos los sectores hay problemas de empleo, lo cual dificulta la actividad ocupacional de los jóvenes y contribuye a malas conductas y malas actividades.
5. **Seguridad alimentaria:** En los siete sectores la calidad del servicio que ofrecen los mercados e informales es deficiente, y eso es un factor que dificulta la adecuada condición de los alimentos que los vecinos adquieren.
6. **Seguridad ciudadana:** Hay escasa participación de Serenazgo. Se observa un incremento en las actividades delictivas. Hay poca intervención del personal de fiscalización, lo que ocasiona la apertura de tiendas que venden licor a jóvenes y adultos, provocando malestar e inseguridad en los vecinos. La comisaría de San Andrés y Apolo interviene débilmente.

c. ACTIVIDADES ORGANIZADAS POR LA CV4

1. **Promoción de la participación ciudadana.** Se han realizado audiencias vecinales y se han formado organizaciones sociales que han logrado su inscripción con la debida asesoría. Se realizan cada cierto tiempo mesas de trabajo con las diferentes gerencias e instituciones.

2. **Recuperación de la ciudad y los espacios públicos.** Se promueve el cuidado, mantenimiento y protección del medioambiente. Una de las principales actividades ha sido la campaña “techo limpio”, a través de la cual se realizan actividades de limpieza con ayuda de la corporación municipal y los recicladores formalizados.
3. **Promoción a la capacitación y formación productiva.** Se han puesto en marcha talleres productivos. Se ha logrado la formación de microempresas o servicios a domicilio por parte de los vecinos. Los comerciantes del mercado central también han participado en las charlas.
4. **Campaña solidaria en acción social.** Se han realizado campañas de salud, para la prestación de servicios de diagnóstico de forma gratuita. Las actividades se realizan en coordinación con el hospital de solidaridad y el centro de salud Pérez Carranza.
5. **Fomento de los valores patrios.** Fomenta valores cívico-patrióticos en los vecinos para fortalecer su identidad y la estima a su localidad.

CASA VECINAL N°5

a. UBICACIÓN Y JURISDICCIÓN

La Casa Municipal Vecinal 5 (CV5) pertenece a la Gerencia de Participación Vecinal (GPV) de la Municipalidad del Cercado de Lima y recibe las demandas ciudadanas y realiza diversos tipos de actividades con los vecinos que habitan dentro de su jurisdicción. Los límites de la CV5 son los siguientes:

1. Por el Norte: Av. Venezuela- Lima
2. Por el Sur: Av. Mariano Cornejo- Pueblo Libre
3. Por el Este: Av. Tingo María- Breña
4. Por el Oeste: Av. Universitaria- San Miguel

La CV5 se encuentra dividida en los siguientes sectores:

1. Sector 1: Palomino- 1.^a, 2.^a, 3.^a, 4.^a y 5.^a etapas
2. Sector 2: Urb. Pando etapa III
3. Sector 3: Urb. Santa Emma

4. Sector 4: Urb. La Luz
5. Sector 5: Urb. Asincoop
6. Sector 6: Urb. Las Brisas 2.^a etapa
7. Sector 7: Urb. Las Brisas 1.^a etapa
8. Sector 8: Urb. Mateo Salado
9. Sector 9: Cooperativa Huerta Santa Rosa
10. Sector 10: Urbanización residencial Río - Sur.

b. PROBLEMÁTICA

El principal problema identificado por los tres sectores de la CV 5 es la seguridad.

1. **Sociales (seguridad):** En los diez sectores de la jurisdicción hay una débil intervención del serenazgo. Ha habido un aumento de robos y asaltos a los vecinos. En los diez sectores de la jurisdicción, hay una limitada participación del sector de fiscalización. La limitada participación de la Comisaría de Palomino contribuye al consumo y venta de drogas.
2. **Ambientales:** Mal uso de las áreas verdes, mascotas en los parques.
3. **Riesgos físicos:** Hay construcción de viviendas en las áreas verdes; esta acción ocasiona malestar e inseguridad a los vecinos.

c. ACTIVIDADES ORGANIZADAS POR LA CV5

1. **Promoción de la participación ciudadana.** Se han realizado audiencias vecinales con dirigentes y vecinos de todas las organizaciones sociales. Se calcula que alrededor de 700 vecinos se han beneficiado de estas actividades. Se ha realizado un proceso de formación de organizaciones vecinales y se ha acompañado el proceso dándoles asesoría hasta su inscripción. Se han realizado charlas informativas y de orientación sobre requisitos documentarios. Se están desarrollando espacios de integración vecinal y capacitación de líderes.
2. **Recuperación de la ciudad y los espacios públicos.** Se han recuperado áreas verdes con el apoyo de los vecinos, los cuales han realizado su sembrado y mantenimiento. Se ha realizado también la limpieza de los techos y de las áreas comunes. Las campañas tienen

por objetivo contribuir al cuidado del medioambiente para lograr una mejor calidad de vida.

3. **Promoción de la capacitación y promoción productiva.** Se capacitó a alrededor de 440 vecinos. Se realizaron talleres productivos dirigidos a jóvenes y adultos. Esto lo ha desarrollado la gerencia de desarrollo social.
4. **Campañas solidarias en acción social.** Genera espacios de participación activa de los vecinos para el cuidado de su salud y tener una mejor calidad de vida.
5. **Fomento de los valores patrios.** Se fortalecen los valores cívico-patrióticos en los vecinos del Cercado de Lima para fortalecer su identidad y la estima a su localidad. El izado de la bandera se realiza en coordinación con los vecinos y la Comisaría de Palomino.

CASA VECINAL N°6

a. UBICACIÓN Y JURISDICCIÓN

La Casa Municipal Vecinal 6 (CV6) pertenece a la Gerencia de Participación Vecinal (GPV) de la Municipalidad del Cercado de Lima y recibe las demandas ciudadanas y realiza diversos tipos de actividades con los vecinos que habitan dentro de su jurisdicción. Los límites de la CV6 son los siguientes:

1. Por el Norte: Ribera del río Rímac
2. Por el Sur: Av. Argentina- Av. Colonial
3. Por el Este: Av. Alfonso Ugarte
4. Por el Oeste: Distrito de Carmen de la Legua- Callao

La CV6 se encuentra dividida en 11 sectores:

1. Mayo
2. Conde de la Vega
3. Cahuide
4. Cárcamo

5. Treneman
6. Niño Jesús
7. Cinco Pueblos
8. Rescate
9. Industrial
10. Setiembre
11. Orve

b. PROBLEMÁTICA

Los problemas identificados por la CV6 son:

1. **Ambientales:** Hay muchos problemas ambientales, sobre todo por la ubicación, cercana a la margen del río Rímac. El aire tiene partículas en suspensión y gases provenientes del botadero de Lima con olor desagradable. Hay gas metano y otros gases propios de los residuos en descomposición. Hay residuos sólidos en las aguas del río y hay presencia de ratas y roedores en las inmediaciones de la ribera.
2. **De salud:** Por los efectos de la contaminación, hay peligros de salud latentes. Se observa un alto riesgo en la población de niños de edad escolar. Hay una alta incidencia de tuberculosis y problemas de hacinamiento. También se observan problemas de VIH+TBC.
3. **Problemas físicos:** Ha habido muchos problemas de incendios, relacionados a la actividad de segregación y de sistemas eléctricos no seguros. En el botadero “El Montón”, la estabilidad del suelo presenta serias deficiencias. También hay informalidad en el uso de la vivienda y el de los espacios públicos, ninguno de los cuales se rige por lo dispuesto en las normas de zonificación y construcción vigentes.
4. **Problemas sociales:** Hay problemas de seguridad, especialmente en los siguientes puntos: Av. Morales Duárez, la Av. E. Meiggs, Av. Dueñas, la Av. Universitaria, la Av. Argentina. También hay problemas de infraestructura con falta de pistas y veredas, sobre todo en Villa María, Palermo I y II, 4 de enero y JUVECO.

c. ACTIVIDADES ORGANIZADAS POR LA CV6

- 1. Promoción de la participación ciudadana.** Se fomenta el diálogo y la concertación. Se han formado organizaciones sociales con el debido acompañamiento del proceso desde la asesoría hasta la inscripción en el RUOS (Registro Único de Organizaciones Sociales). También se ha puesto énfasis en la integración vecinal y la capacitación de líderes..
- 2. Recuperación de la ciudad y los espacios públicos.** Se han organizado actividades dirigidas a la recuperación de áreas verdes. También en la CV6 se ha llevado a cabo el programa “techo limpio”.
- 3. Promoción a la capacitación y formación productiva.** Se capacita a jóvenes y adultos para el desarrollo de sus potencialidades y habilidades, así como para generar sus propios ingresos.
- 4. Campaña solidaria en acción social.** Genera espacios de participación activa de los vecinos, para el cuidado de su salud y tener una mejor calidad de vida. Los vecinos asistentes a las campañas de salud han recibido atención médica gratuita.
- 5. Fomento de los valores patrios.** Se fomenta la participación de todos los vecinos en el respeto a los símbolos patrios. Se busca la recuperación de los valores patrióticos.

Anexo 3. Patrones de participación (y no participación) de los vecinos del Cercado de Lima

CUADRO N° A3-1

¿Usted conoce o ha oído hablar de la Casa del Vecino (o Casa Vecinal)?

	TOTAL	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO			ZONA					
		Mascu- lino	Feme- nino	De 18 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 44 años	De 45 años o más	A/B	C	D/E	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6
Sí	16,5	16,7	16,3	4,1	15,0	13,6	26,3	22,3	16,9	11,7	12,8	27,4	19,1	16,0	17,3	14,7
No	81,9	81,3	82,6	95,9	79,4	85,8	73,7	76,2	81,5	86,7	85,1	72,6	74,2	84,0	81,6	85,3
No responde	1,5	2,0	1,1		5,6	0,6		1,4	1,6	1,6	2,1		6,7		1,0	

Fuente: Encuesta IMASEN noviembre de 2012 a 305 hogares del Cercado de Lima (±5,6 margen de error).

CUADRO N° A3-2

¿Ha escuchado hablar o participado del proceso de Presupuesto Participativo?

	TOTAL	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO			ZONA					
		Mascu- lino	Feme- nino	De 18 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 44 años	De 45 a más años	A/B	C	D/E	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6
Sí	11,8	16,1	7,4	2,7	12,9	12,1	16,0	23,2	9,7	7,2	4,4	15,5	15,6	21,4	8,9	6,4
No	86,5	81,9	91,3	97,3	81,0	87,3	84,0	74,8	88,8	91,2	93,5	82,5	77,7	78,6	90,1	93,6
No responde	1,7	2,0	1,3		6,1	0,6		2,0	1,6	1,6	2,1	2,1	6,7		1,0	

Fuente: Encuesta IMASEN noviembre de 2012 a 305 hogares del Cercado de Lima (±5,6 margen de error).

CUADRO N° A3-3

¿Ha participado alguna vez en reuniones de vecinos organizadas por la Municipalidad de Lima?

	TOTAL	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO			ZONA					
		Masculino	Femenino	De 18 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 44 años	De 45 años o más	A/B	C	D/E	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6
Sí	17,0	15,9	18,2	7,1	14,6	18,9	23,3	15,9	21,2	11,3	9,0	16,0	8,2	12,0	12,8	32,6
No	83,0	84,1	81,8	92,9	85,4	81,1	76,7	84,1	78,8	88,7	91,0	84,0	91,8	88,0	87,2	67,4

Fuente: Encuesta IMASEN noviembre de 2012 a 305 hogares del Cercado de Lima (±5,6 margen de error).

CUADRO N° A3-4

¿Cuántas veces ha participado en alguna reunión de vecinos organizada por la Municipalidad de Lima en el último año?

- A QUIENES HAN PARTICIPADO ALGUNA VEZ EN REUNIONES DE VECINOS ORGANIZADAS POR LA MUNICIPALIDAD DE LIMA EN EL ÚLTIMO AÑO

	TOTAL	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO			ZONA					
		Masculino	Femenino	De 18 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 44 años	De 45 años o más	A/B	C	D/E	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6
Una vez	22,2	28,3	16,6	47,5	19,7	23,1	18,5	58,3	15,4	6,3		10,3	51,7	28,4	44,2	16,5
Entre dos a cinco veces	69,9	66,6	73,0	52,5	80,3	64,3	70,9	24,7	82,0	79,0	61,8	78,7	32,4	71,6	22,9	83,5
Más de cinco veces	7,9	5,1	10,5			12,5	10,6	17,0	2,6	14,7	38,2	11,0	15,9		32,9	

Fuente: Encuesta IMASEN, noviembre de 2012 a 305 hogares del Cercado de Lima (±5,6 margen de error).

CUADRO N° A3-5 ¿Por qué no ha participado o ha dejado de participar en reuniones de vecinos de la Municipalidad de Lima?

- A QUIENES NO HAN PARTICIPADO NUNCA DE REUNIONES DE VECINOS ORGANIZADOS POR LA MUNICIPALIDAD DE LIMA EN EL ÚLTIMO AÑO -

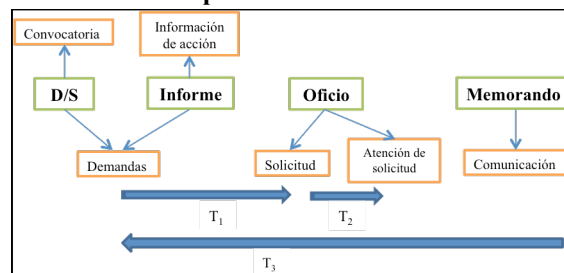
	TOTAL	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO			ZONA					
		Masculino	Femenino	De 18 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 44 años	De 45 años o más	A/B	C	D/E	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6
No sabía que había reuniones vecinales	39,5	34,8	44,6	39,3	50,3	30,9	36,5	42,8	34,9	43,8	62,1	71,0	40,1	35,5	61,1	6,9
Desconoce cuándo las reuniones se llevan a cabo	32,9	32,6	33,3	40,6	22,9	46,0	27,3	33,5	34,8	29,9	23,9	22,3	41,9	55,4	32,4	11,4
No le interesa participar	9,6	7,1	12,4	2,5	12,0	5,7	15,1	9,4	6,3	14,5	4,5	2,1	8,3	5,4		26,2
No tiene tiempo	7,0	12,5	1,1	12,7	2,9	3,5	8,8	5,5	11,4	1,8	6,4		7,0		2,5	19,3
No cree que haga mucha diferencia participar o no	4,3	6,2	2,2	4,9	4,0	4,8	3,7		4,4	7,0		2,5		3,6	4,1	11,9
Falta de información	1,6	0,2	3,0				4,9	6,6	0,3		3,1	2,1				4,2
Otros	2,2	2,0	2,5		2,7	4,6	1,9		2,8	3,0						9,8
No responde	2,9	4,6	1,0		5,2	4,4	1,9	2,2	5,2				2,7			10,4

Fuente: Encuesta IMASEN noviembre de 2012 a 305 hogares del Cercado de Lima (±5,6 margen de error).

Anexo 4. Propuesta de sistema de monitoreo y evaluación a partir del análisis del trámite documentario de la SOV

Los documentos que son archivados en la Subgerencia de Organizaciones Vecinales (SOV) mediante el ingreso al trámite documentario (TRADOC) sirven para analizar la gestión de la participación ciudadana en el Cercado de Lima. La reinterpretación y sistematización de estos documentos ha generado una base de datos de las demandas ciudadanas y, en general, del desempeño de la SOV. Por tanto, ordenar las variables del TRADOC permite la elaboración de una base de datos cuyas variables responden a los objetivos del estudio y a la vez permite monitorear el proceso de la participación de manera más amplia, particularmente para fines de comunicación al ciudadano sobre la gestión de la participación.

Gráfico A4-1. Mapa del TRADOC



Notas. T es el tiempo por cada paso en el proceso de la demanda; 1,2 y 3 son los pasos del proceso de la demanda
Fuente. Elaboración propia

El proceso de análisis de documentos se puede presentar en forma de metodología con el fin de facilitar su replicación y seguimiento en otros gobiernos locales. El método se centra en identificar las variables necesarias para realizar el seguimiento, y cómo localizarlas en los datos en bruto del TRADOC. Para tal fin, se presenta como parte del estudio la base de datos recogida y clasificada de acuerdo a esta metodología.

- **Variables de análisis**

Dos conjuntos de variables se detectan en los documentos del TRADOC de la SOV:

- Variables de identificación. Corresponden a las variables que dan identidad y especificidad a los documentos. Estas incluyen: número y tipo del documento, referencias del documento, fechas de emisión y de recepción del documento, emisor y receptor, archivo y folder del documento para localizarlo en el TRADOC y datos de los demandantes (ya sea una organización, demandantes individuales y/o representantes de organizaciones), incluidos sus datos personales como DNI,

cargo, teléfono y dirección. Estas variables están incluidas en el TRADOC y no necesitan interpretación, pues sirven de control.

- Variables de contenido. Corresponde a las variables que provienen de la lectura e interpretación del documento. La caracterización de las categorías en cada variable puede definirse, sin embargo, en función de las variables de identificación. Entre estas variables se encuentra el tipo de gestión del documento, el tema general, el tema específico de la demanda, la jurisdicción de la demanda, la respuesta de la MML y el motivo de la respuesta (especialmente si es negativa), el tiempo administrativo, el tiempo entre los pasos de la demanda, la numeración de las demandas que pueden seguirse (o seguirse en pasos) y la cantidad de pasos que puede tener una demanda desde su elaboración hasta su respuesta.

Las variables de contenido se elaboran a partir de una interpretación de los procesos, pero también pueden ser localizadas dentro del TRADOC operativamente (gráfico A4-1). La siguiente subsección se basa en las formas de interpretar el segundo grupo de variables para tener coherencia en el análisis del TRADOC. Estos son los pasos para ordenar la base de datos.

- **Variables de contenido y categorías**

1. Tipo de gestión. Contiene las categorías de tipo de demanda ciudadana, solicitud por la demanda, atención de solicitud, información de acción, comunicaciones y convocatorias. Además, los trámites internos en la SOV incluyen las solicitudes internas y externas. La definición y su forma de ubicación en los trámites son las siguientes:
 - *Las demandas ciudadanas*. Son los pedidos que los ciudadanos hacen llegar a través de la “ventanilla” o que los promotores recolectan en las CV. Se identifican en los documentos separando a los D/S y a los informes. De los D/S se seleccionan solo aquellos cuyo emisor es un ciudadano u organización, y de los informes solo aquellos que se refieren a un informe de una reunión en una casa vecinal. Se tiene que notar que algunos D/S o informes pueden tener varias demandas y generan, por lo tanto, más de una observación, especialmente los informes generados por los facilitadores. Además, en los D/S, se separan aquellos que demandan una reunión y son vinculantes

de aquellos que solo son invitaciones a eventos y no son, necesariamente, vinculantes para la autoridad de la participación, y por ellos se los llama convocatorias.

- *Las solicitudes por demanda.* Se refiere a los documentos que cursa la SOV hacia las otras gerencias ante una demanda ciudadana. Los oficios que son emitidos por la SOV y recibidos por las otras gerencias suelen cumplir esta función.
 - *La atención de las solicitudes.* Son los oficios que envían las gerencias ejecutoras a la SOV o directamente al ciudadano, en donde se acepta cumplir con el requerimiento ciudadano. También pueden incluirse los oficios que emite la SOV, como voz de alguna gerencia, dando respuesta a la demanda.
 - *Las informaciones de acción.* Se encuentran dentro de los informes de las casas vecinales y son emitidos por los promotores sociales y/o por el representante de la casa vecinal, los que dan cuenta del problema explicado de la demanda, después de la inspección, o corroboran el cumplimiento de la demanda por parte de alguna gerencia.
 - *Otros documentos.* Entre ellos están las convocatorias, las comunicaciones y las solicitudes internas y externas. Las comunicaciones pueden hablar sobre una demanda sin ser vinculantes o sobre un trámite interno. Las solicitudes internas son oficios emitidos por la SOV y enviados a otras gerencias pidiendo algo que no involucra directamente una demanda, mientras que las externas son demandas de la SOV a algún ciudadano, generalmente una donación.
2. *El tema general.* Corresponde al asunto del documento, el cual forma parte de su encabezamiento, aunque por limitaciones en el registro, otras veces se desprende de la lectura del texto. Los temas relacionados con demandas pueden ser: seguridad, transporte, ordenamiento urbano, higiene y medio ambiente, entre otros. Los asuntos internos, por otro lado, se refieren a temas laborales o informaciones.
 3. *El tema específico.* Se determina después de la lectura del documento. Para ello se necesita tener claro el tema general. El tema específico es un resumen de la demanda, pero puede generar más observaciones en tanto se refiera a más de una demanda o una respuesta.
 4. *Jurisdicción de la demanda.* Es el ámbito de cada CV donde tiene lugar la demanda. Se detecta con la dirección o localización del problema ciudadano. En las demandas, el nombre de la zona es un indicativo de este ámbito, pero no el lugar exacto (con nombre de calle y número). En el caso de oficios y memorandos, se tiene que volver a

la D/S de referencia para conocer a qué dirección, y por ello a qué CV, pertenece la demanda.

5. La respuesta y el motivo de la respuesta. Solo para los casos de atención de solicitud y para aquellos en donde la respuesta es negativa o parcial. El motivo de la respuesta permite anotar la razón de la negación o de la parcialidad de la respuesta.
6. El tiempo administrativo. Corresponde al tiempo entre la fecha de recepción y la emisión del documento. Para los oficios, memorandos y otros documentos internos, este tiempo corresponde a los días que demora en pasar de una oficina a otra. Para los D/S, es el tiempo entre la fecha anotada por el ciudadano en el documento y la recepción de la SOV, detectada por el sello.
7. El tiempo entre cada paso de la demanda. Es el tiempo en que la demanda pasó desde el ciudadano a la SOV, de la SOV a la gerencia ejecutora y de la gerencia ejecutora a la SOV. Estos tres tiempos son referenciales para reducir el número de pasos de observaciones que precisan ir a varias oficinas. En este caso, la variable tiempo se ha agregado en secuencias de trámite homogeneizadas para toda la muestra.
8. Numeración de los documentos que pueden seguirse. Se enumeran los documentos que pueden escenificar el proceso de paso de las demandas, desde la demanda hasta su respuesta y comunicación al ciudadano. En los archivos, estos documentos están juntos, y eso hace que su numeración sea más sencilla, pero en documentos sueltos, se tiene que buscar el número del documento en las referencias de otros documentos y establecer el lugar de cada documento en el tiempo que dura el proceso de la demanda.
9. Cantidad de pasos de la demanda. Se calcula a la par que el tiempo y la numeración de los documentos del proceso de la demanda. Entre la elaboración de la demanda y su respuesta deberían, idealmente, anotarse tres pasos, pero a veces este proceso termina en dos pasos o puede llegar a diez. La solución ha sido aplicar la variable (g), con el fin de armonizar los tiempos para fines de comparación.

- **Interrogantes a resolver con la base de datos a partir del TRADOC**

La base de datos ha sido diseñada para resolver una variedad de interrogantes en el proceso participativo. Por ejemplo:

1. El tiempo de respuesta de las gerencias.
2. Las demandas por organización, ubicación geográfica y ámbito en cada CV.
3. La cantidad de demandas por tema comparada con las necesidades de cada sector.
4. El esfuerzo y la cantidad de tiempo empleado en la elaboración de oficios y memorandos para cada demanda, por día, mes, semana y año.

En general, se puede responder todo tipo de preguntas que incluyan cualquier análisis bivariado o cualquier combinación multivariada de las variables expuestas.

Anexo 5. Diseño del análisis cuantitativo y cualitativo en el Cercado de Lima: Introducción de “variaciones” para mejorar el proceso participativo

Entre finales de septiembre y finales de noviembre de 2012, se realiza el trabajo de campo con las CV, con el fin de introducir pequeñas variaciones para poder medir el impacto de estas reformas sobre los resultados del proceso participativo en el Cercado de Lima. En esta parte, el período comprendido entre enero de 2011 y septiembre de 2012 se denomina el período “sin intervención” o línea de base, mientras que el que comienza en octubre de 2012 se denomina el período “con intervención”. Sin embargo, el proceso de revocatoria truncó las mediciones “con intervención”, pues los promotores tuvieron que asumir tareas de la campaña electoral.

De acuerdo al gráfico A5-1, se pensó en introducir cuatro tipos de variaciones en el proceso participativo: (i) mejorar la convocatoria, con el fin de extender la convocatoria a otros grupos que no han sido consultados, hacer extensiva la invitación de manera aleatoria mediante perifoneo, o convocatoria del RUOS, así como tratar de llegar a organizaciones que no estén registradas o no participen siempre, como las organizaciones juveniles y de comerciantes; (ii) intervenir en la dinámica de las reuniones de manera que puedan ser más estructuradas o se puedan utilizar facilitadores profesionales; (iii) intervenir en el cumplimiento de las agendas, para garantizar que se toquen los temas para los cuales han sido convocados los vecinos de la CV; y (iv) mejora del registro de las demandas provenientes de las CV.

GRÁFICO A5-1. Introducción de variaciones en el proceso participativo

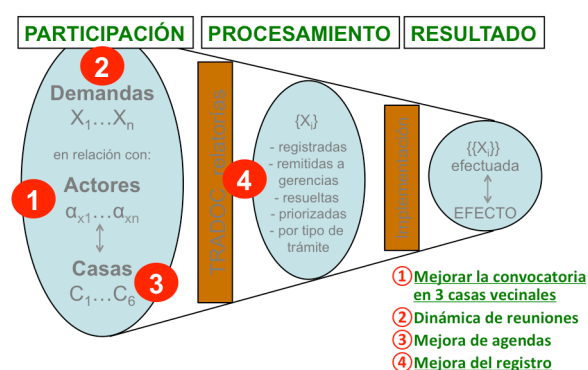


Gráfico 5-1

Fuente. Elaboración de los autores.

En coordinación con los funcionarios de la MML y de las CV, se decidió que se introducirían dos tipos de variaciones (la primera y la cuarta) a partir de octubre –el período denominado “con intervención”–, pues se estimó que sus efectos podrían ser más significativos y apreciables para fines del estudio. Las razones de esta decisión son:

(i) Los jefes de las CV, asociados a la SOV, cuentan con recursos muy limitados para las convocatorias; además, en la escala de puestos de la MML, no figuran como funcionarios públicos, lo cual hace que su situación laboral sea precaria. Los datos

recogidos nos indican que hay una recurrencia en la participación de un grupo de organizaciones y la distribución etaria de los participantes (generalmente más de la mitad son personas de la tercera edad, en claro contraste con la distribución de la población que es mayoritariamente joven). Por lo tanto, la idea es invertir recursos adicionales para mejorar la convocatoria y permitir que grupos diferentes participen. Así, se espera que el efecto en tipo de demandas y dinámica de la discusión, entre otros, se vea reflejado por el cambio notable de grupos de participantes. Al ampliar la convocatoria, mejorar el reparto de volantes e invitar a grupos, se espera lograr un cambio apreciable y medible en el tipo de demandas.

- (ii) Como parte de la dinámica de procesamiento de las demandas, tanto las que vienen por parte de las dinámicas en las CV como las demandas que los ciudadanos presentan directamente, se observan varias falencias en el registro. Estas demandas son registradas y procesadas por los jefes de las CV, enviadas a la GPV y luego enviadas a la gerencia correspondiente. Estas demandas no se armonizan e integran, y el documento que se genera no es estandarizado. La intuición es que al intervenir en este proceso, registrando mejor las demandas, localizándolas y asignando un contacto a los ciudadanos, a través del jefe de la CV, con el gerente, se puede mejorar la respuesta a la demanda, lo cual se reflejará también en el tiempo de procesamiento.

Estas variaciones se aplican solo en tres de las CV (CV1, CV5 y CV6) durante el período con intervención¹¹, a fin de medir si la introducción de estas variaciones incide en una variable: el tiempo, en número de días, en que se procesan estas demandas. Estamos definiendo que una demanda ha sido respondida cuando se procesa en el ámbito de la MML, es decir, genera una acción concreta de respuesta, que a veces se plasma en un documento, pero que en general se puede reconstruir a través de los grupos focales planeados con los gerentes de línea. En muchos casos, por la misma razón que aún no se cuenta con el margen para analizar el proceso de “resultados” en el diagrama del proceso (gráfico 3), algunas de estas acciones tendrán efecto luego del plazo planeado para el presente estudio. Pero cabe aclarar que el estudio fue diseñado para continuar estas observaciones.

Estas variaciones se aplicarán durante la batería de 24 reuniones vecinales en las CV durante el trabajo de campo, a razón de cuatro por CV. Asimismo, se tiene que tener en

¹¹ En este momento, la MML se encuentra preparando un proceso de catastro y en breve enviará los mapas de cuadras en una resolución adecuada para incluirlos en este reporte.

cuenta que las intervenciones solo se darán en tres de las seis CV, aunque cada CV tendrá que realizar como mínimo 4 reuniones. De estas cuatro, en el caso de las CV que tendrán intervención, la primera será considerada una reunión sin variación, y en las otras tres se aplicarán las dos variaciones arriba descritas de manera conjunta (mejoras de convocatoria y mejora del registro de demandas). Estas 24 reuniones y las observaciones de las demandas que surjan de las CV durante el período de intervención se denominan “trabajo de campo”. La ecuación a estimar de diferencia en diferencias (*DD*) es la siguiente:¹²

$$DD = E[Y_{i,t}^1 - Y_{i,t-1}^1 | X, D = 1] - E[Y_{i,t}^0 - Y_{i,t-1}^0 | X, D = 0]$$

Donde $t-1$ y t denotan el período anterior y el posterior a la introducción de las intervenciones, respectivamente. Además, la expresión indica que se controlará por una serie de características observables (X) que permiten disminuir la varianza debida al sesgo de selección, así como también la varianza proveniente del error no muestral. Este estimador *DD* se obtiene por medio de una regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) en la siguiente ecuación:

$$Y_{i,t} = X_{i,t}\beta + \alpha_1 CVcINT_i * LB_t * SINT_i + \alpha_2 SINT_i + \alpha_3 CVcINT_i * LB_t * CINT_i + \alpha_4 LB_t + u_{it}$$

donde:

- $Y_{i,t}$ es el tiempo (en días) que demora el procesamiento de una demanda ciudadana i en el período t .
- LB_t es una variable dicotómica, que es igual a uno (1) si la observación proviene de la línea de base. Las observaciones de la línea de base son aquellas demandas ciudadanas surgidas durante el período “sin intervención”, de 2011, hasta octubre de 2012, cuando comienza el período “con intervención”.
- $CVcINT_i$ es una variable dicotómica, que es igual a uno (1) si la demanda surgió en una de las CV “con intervención” durante el tiempo “con intervención” (a partir de octubre de 2012) y cero (0) si surgió en cualquiera de las otras CV.

¹² El *DD* estima el *ATT* (*average treatment effect on the treated*) calculando la diferencia entre el promedio observado de las variables resultado tanto para el grupo de beneficiarios (grupo de tratamiento) como para el grupo de comparación (grupo de control) antes y después de introducidas las intervenciones en las CV.

- $SINT_i$ es una variable dicotómica, que es igual a uno (1) si la demanda i surgió en una CV que NO va a tener intervención durante el período “con intervención”, pero observada durante el período “sin intervención”.
- $CINT_i$ es una variable dicotómica, que es igual a uno (1) si la demanda i surgió en una CV que SÍ va a tener intervención durante el período “con intervención”, pero medida durante el período “sin intervención”.
- $X_{i,t}$ es un vector de características del tipo de demanda ciudadana, temas, tipo de organizaciones, ventana utilizada (reunión de CV o directamente por ventanilla), dificultad del procesamiento (si el tema no captura toda la percepción de dificultad o quizá para controlar por el número de pasos por los que ha tenido que pasar la demanda), entre otras que se considere relevante incluir para controlar por sus efectos en los indicadores de impacto.
- $u_{i,t}$ es el término de error.

Esta parte del análisis con las regresiones de diferencia-en-diferencia, busca medir los efectos de introducir pequeñas mejoras en el proceso de convocatoria y registro de las demandas ciudadanas, con el fin de medir si estas variaciones causan una reducción del tiempo promedio de su procesamiento. Por tanto, la unidad de análisis son las demandas ciudadanas en cada una de las CV y cómo se procesan dentro de la GPV y, en general, de la MML.

Adicionalmente, y en paralelo con la introducción de las variaciones, se hace una medición de algunas características de las 24 reuniones vecinales mediante la aplicación de una encuesta de entrada y de salida a los participantes. Al final del período, solo se pudieron medir doce de ellas, pero sin mucha información sobre instancias de participación intervenidas. Estas características se van a introducir en la ecuación con el fin de establecer algunos controles en la medida de lo posible, pero también para obtener información adicional que mejore la consistencia de las conclusiones.

Esta información adicional podría permitir analizar la composición etaria de los participantes durante el período “con intervención”, su percepción sobre la conducción de las reuniones y algunas características del tipo de profesión, intereses y centro de trabajo. Sobre el período anterior, con observaciones de la línea de base, los informes del TRADOC no tienen información consolidada sobre los participantes en todas las reuniones, por lo que se decidió utilizar esta información como complementaria.

Anexo 6. Resumen de la visita de supervisión de la Dra. Carol Graham

Del 18 al 20 de octubre de 2012, la Dra. Carol Graham realizó la programada visita de supervisión del proyecto ‘De la participación a las políticas’. La Dra. Graham ha reseñado las conclusiones de su visita en el documento adjunto a este reporte como anexo, y que ha sido previamente distribuido al Banco Interamericano de Desarrollo y al equipo de FORO Nacional Internacional.

La agenda establecida para esta visita buscó permitir que la Dra. Graham se familiarizara con el contexto de la estrategia de participación de la Municipalidad de Lima y con el equipo de evaluación.

Jueves 18 de octubre de 2012

Reunión en las oficinas de FORO Nacional Internacional.

La Dra. Graham se reunió con el equipo de trabajo de FORO Nacional Internacional y, en ese encuentro, conoció personalmente al equipo que lleva a cabo el trabajo de campo. Fernando Prada, Presidente de FORO, realizó una presentación sobre la concepción y metodología de la evaluación, y habló también de los retos enfrentados durante la misma y los primeros resultados. A continuación, se discutió la metodología y los pasos a dar en las siguientes semanas, afinando el plan de trabajo. El consultor internacional en temas de gobernabilidad, Sr. Francisco Sagasti, participó también de la discusión como comentarista invitado.

Una de las conclusiones principales de esta reunión fue la importancia de contar en el plan de evaluación con un sólido marco de análisis de contexto, y de cómo este afecta las expectativas del programa participativo, tanto en términos del proceso en sí, como en el manejo administrativo de las demandas ciudadanas. También se hizo énfasis en entender las razones por las cuales mucha gente no participa a pesar de la existencia de canales participativos (se sugirió la utilización de otros métodos, tales como una encuesta).

Visita a Casas Vecinales del Cercado de Lima

La Dra. Graham, acompañada del equipo de FORO a cargo del proyecto, visitó por la tarde las oficinas de tres de las seis Casas Vecinales en las que el Cercado de Lima se divide para atender a los vecinos y organizar las reuniones participativas. La selección de Casas

Vecinales para las visitas estuvo orientada a mostrar la heterogeneidad entre las diferentes áreas del Cercado de Lima, en términos de organización, infraestructura y en las expectativas de los vecinos. De esta manera, se visitaron la CV 5 (Área entre la Av. Venezuela y La Alborada), CV 6 (Margen Izquierda Río Rímac) y CV 2 (Santa Beatriz).

- *CV 5.* La Dra. Graham y el equipo de FORO conversaron con la Jefa de Casa Natali Carmona. La oficina donde opera la Casa Vecinal es parte de un canje por deuda a la Municipalidad de Lima y sufre de constantes cortes en los servicios de agua y luz. La gran diversidad en el ingreso de los hogares en el área geográfica de la casa se refleja en la heterogeneidad de las demandas y en las dificultades para lograr representatividad de toda la jurisdicción de la Casa en las reuniones vecinales.
- *CV 6.* El equipo se reunió con Ángela Benavides, Jefa de Casa. Esta casa atiende una de las zonas más pobres del Cercado de Lima (junto con Barrios Altos). Sin embargo, se encuentra mejor organizada y atiende a los vecinos en un local propio. La preocupación principal de los vecinos es la seguridad.
- *CV 2.* El equipo se reunió con Ida Badillo, Jefa de Casa. Santa Beatriz es un área del Cercado con predominancia de una pujante clase media. La Casa Vecinal cuenta con una infraestructura precaria: una oficina en un espacio cedido temporalmente por canje de deuda. Existe una clara preferencia por parte de los vecinos de recurrir directamente a la municipalidad y no a su respectiva Casa Vecinal, la cual parece no dar abasto para responder a los vecinos.

Esa noche estuvo programada la asistencia de la Dra. Graham a una reunión de vecinos en Santa Beatriz. Sin embargo, un considerable retraso hizo imposible la participación de la Dra. Graham.

Viernes 19 de octubre

Taller conversatorio 'Del Bienestar a las Políticas Públicas'

El equipo de MIRA en la oficina de país del Banco Interamericano de Desarrollo, formado por Axel Radics y Beatriz Canchari, recibió a la Dra. Graham, al equipo de FORO Nacional Internacional y a los representantes de la Gerencia de Participación Vecinal, encabezados por

la Sra. Susel Paredes, Subgerente de Organizaciones Vecinales de la Municipalidad de Lima, y el Sr. Carlos Cáceres, Coordinador de Casas Vecinales.

En este taller, la Dra. Graham realizó una presentación sobre el papel del análisis de bienestar subjetivo (*Happiness*) en el diseño y evaluación de políticas públicas. La presentación motivó una discusión sobre la estrategia de participación de la Municipalidad y el diseño y la metodología del estudio. Ello sirvió para reafirmar el apoyo de la Municipalidad al trabajo realizado y redirigir el interés hacia un mayor entendimiento de las condiciones mínimas que motivan la participación vecinal en el Cercado de Lima.

Reunión BID- FORO con la Dra. Carol Graham

Luego del Taller, los representantes de FORO y el BID se reunieron para discutir el proyecto y los pasos a seguir.

Sábado 20 de octubre

Almuerzo de trabajo

La Dra. Graham se reunió con el investigador principal del estudio, Mario Picón, para discutir las implicaciones metodológicas del Plan de Trabajo revisado. Esta discusión se verá reflejada en el Plan de Replicabilidad a ser discutido en diciembre de 2012. Por la noche, la Dra. Graham se dirigió al aeropuerto para regresar a Estados Unidos.

Anexo 7. Formulario de entrada y de salida de las reuniones de las CV

CUADRO A7-1. Formulario de entrada y de salida de las reuniones de las CV

A. ENTRADA	Pregunta	Escala
1	Usted vive en el cercado	1 = Sí 2= No
1a	En qué sector (calle)	Nominal. Comentario. Redacción
2	Usted trabaja en el cercado	1 = Sí 2= No
2a	En qué sector (calle)	Nominal. Comentario. Redacción
3	Pertenece a alguna organización social y/o vecinal	1 = Sí 2= No
3a	Qué organización	Nominal. Comentario. Redacción
4	Conoce el tema de esta reunión	1 = Sí 2= No
5	Qué tanto le interesa el tema de la reunión	1 = Muy interesado 2= Medianamente interesado 3 = Poco interesado 4= Interesado y le gustaría plantear nuevos temas 5= No conozco el tema de la reunión
5a	Si contestó (d), qué nuevos temas le gustaría plantear	Nominal. Comentario. Redacción
6	Incluyendo esta reunión convocada por la casa vecinal, cuántas veces ha asistido a reuniones este año	1 = Primera vez 2= Algunas veces 3= Varias veces 4= Muchas veces 5= Vengo siempre que hay
B. SALIDA		
	Pregunta	Escala
1	En la reunión se trató el tema propuesto de agenda	1 = Sí 2= No
2	La reunión comenzó de manera puntual, según la hora programada	1 = Sí 2= No
3	Qué tan satisfecho quedó con su participación en esta reunión	1 = Muy satisfecho 2= Medianamente satisfecho 3= Poco satisfecho 4= Nada satisfecho
3a	Por qué	Nominal. Comentario. Redacción
4	Durante la reunión hubo posibilidad de tocar otros temas fuera de la agenda planteada para la reunión:	1 = Sí 2= No
5	Según su opinión, qué tan ampliamente y en profundidad fue tocado el tema de agenda	1 = Muy bien 2= Medianamente 3= Poco 4= Nada
6	Según su opinión, qué tan ampliamente y en profundidad se tocaron otros temas	1 = Muy bien 2= Medianamente 3= Poco 4= Nada
7	Según su opinión, el tiempo para participar que se otorga a cada vecino es...	1 = Suficiente, así todos pueden participar 2= Medianamente suficiente 3= Poco suficiente 4= Insuficiente
8	De acuerdo a su opinión generalizada sobre la reunión, usted se siente motivado para asistir a otra reunión nuevamente.	1 = Muy motivado 2= Medianamente motivado 3= Regular 4= Poco motivado 5= Nada motivado
9	Cuál sería su recomendación para la casa vecinal, para mejorar la participación de los vecinos en la casa	Nominal. Comentario. Redacción

Anexo 8. Resultados de las regresiones del TRADOC (sub-muestra demandas)

CUADRO A8-1. Reuniones vecinales y porcentaje de demandas atendidas (medida de efectividad)

Demanda atendida	Probit general	Probit por temas	Probit por tiempo	Probit por trimestres	Probit por CV
	Coef/Er. Est./t	Coef/Er. Est./t	Coef/Er. Est./t	Coef/Er. Est./t	Coef/Er. Est./t
Reunión vecinal	-0,36*** 0,13 -2,81	-0,31** 0,12 -2,53	-0,31*** 0,12 -2,60	-0,34** 0,14 -2,48	-0,31*** 0,06 -5,30
Infraestructura		0,17* 0,09 1,87	0,19** 0,10 1,97	0,14 0,96 1,43	0,16 0,12 1,31
Información		-0,14 0,14 -1,04	-0,16 0,15 -1,12	-0,12 0,14 -0,87	-0,25*** 0,09 -2,76
Seguridad		0,48*** 0,18 2,73	0,49*** 0,18 2,76	0,47** 0,19 2,54	0,41*** 0,94 4,40
Limpieza _ mantenimiento		0,53*** 0,12 4,25	0,55*** 0,11 4,86	0,53*** 0,11 5,03	0,52*** 0,92 5,67
2012			0,17 0,13 1,37		0,22*** 0,06 3,86
Trim_2				0,00 0,20 0,00	
Trim_3				0,08 0,23 0,34	
Trim_4				0,05 0,28 0,16	
Trim_5				0,19 0,26 0,70	
Trim_6				0,04 0,25 0,16	
Trim_7				0,23 0,31 0,75	
CV1					0,69 0,86 0,81
CV3					0,44*** 0,09 4,70
CV4					0,01 0,09 0,10
CV5					0,25** 0,12 2,09
CV6					0,08 0,09 0,90
Constante	0,19*** 0,04 4,25	0,05 0,05 1,21	-0,04 0,08 -0,43	-0,04 0,22 -0,02	-0,15* 0,08 -1,79
N.obs	2.036	2.036	2.036	2.036	2.188
Prob>chi ²	0,005	0,000	-	-	0,000

CUADRO A8-2. Demandas atendidas y tiempo (medida de eficiencia)

Tiempo	Demandas Coef/Error Est./t	Secuencia y temas Coef/Error Est./t	Demandas por trimestres Coef/Error Est./t	Demandas por CV Coef/Error Est./t
Demanda atendida	11,61**	-1,91	-1,49	-2,24
	4,12	2,07	1,76	2,00
	2,82	-0,92	-0,85	-0,83
Dos pasos		32,04***	31,73***	32,11***
		4,83	4,34	4,22
		6,63	7,32	7,61
Tres o más pasos		60,92***	61,08***	59,08***
		6,58	6,4	5,24
		9,26	9,55	11,26
Infraestructura		2,06	2,27	2,32
		9,9	9,32	6,32
		0,21	0,24	0,37
Información		21,88	23,83	20,10***
		15,39	16,24	6,21
		1,42	1,47	3,23
Limpieza _ mantenimiento		0,114	2,15	0,32
		4,97	4,78	4,24
		0,023	0,45	0,08
Seguridad		0,818	0,201	2,72
		4,57	4,34	5,91
		0,179	0,05	0,46
2012		-1,743		0,45
		4,5		3,37
		-0,388		-0,13
trim_2			21,07***	
			4,92	
			4,28	
trim_3			8,34**	
			3,26	
			2,56	
trim_4			8,64	
			5,56	
			1,55	
trim_5			6,63	
			6,90	
			0,96	
trim_6			-2,38	
			5,13	
			-0,46	
rim_7			12,63	
			8,62	
			1,47	
CV1				-8,58
				5,67
				-1,51
CV3				3,61
				5,62
				0,64
CV4				-4,76
				4,91
				-0,97
CV5				9,13
				6,80
				1,34
CV6				-7,17
				4,84
				-1,48
Constante	22,13***	-0,59	-8,28**	1,64
	2,16	1,73	3,32	4,83
	10,26	-0,34	-2,50	0,34
N.obs	736	607	593	625
R-Sq	0,02	0,24	0,25	0,25