

**GESTIÓN DEMOCRÁTICA PARA EL
DESARROLLO LOCAL**

Sistematización de la experiencia de
planificación y presupuesto participativo
en Villa El Salvador
Lima, Perú

**Mariana Llona
Laura Soria
Mario Zolezzi**

Programa Urbano / desco

Noviembre 2002

SUMARIO

Presentación

Capítulo 1: La situación inicial de la experiencia de concertación en Villa El Salvador

- 1.1. Contexto social, económico y político del distrito
- 1.2. Descripción del modo de desarrollo del territorio
- 1.3. Los planes del desarrollo en la historia de Villa El Salvador
 - El primer plan: la fundación de la ciudad.
 - El segundo plan: el desarrollo económico.
 - El tercer plan: la participación ciudadana.

Capítulo 2: Una estrategia concertada para el desarrollo local

- 2.1. Descripción de la experiencia
 - 2.1.1. La fase de elaboración del plan
 - El foro de concertación
 - Los talleres de trabajo
 - El encuentro de mujeres
 - El primer cónclave distrital
 - La consulta ciudadana
 - 2.1.2. La fase de gestión del plan
 - Encuentro sobre gobernabilidad
 - Encuentros sectoriales del presupuesto participativo 2000
 - Encuentro distrital del presupuesto participativo
 - 2.1.3. La fase de institucionalización del proceso
 - Cónclave del presupuesto participativo
 - Elaboración de la ordenanza y el reglamento
 - I Encuentro distrital de mesas temáticas
 - Los talleres del presupuesto participativo en el 2001
 - 2.1.4. La fase actual: El documento del Plan de Desarrollo
- 2.2. Los actores del proceso y sus roles
- 2.3. La estrategia de comunicación

Capítulo 3: Un balance del proceso

- 3.1. Principales logros, limitaciones y potencialidades

Capítulo 4: Las lecciones aprendidas y recomendaciones

PRESENTACIÓN

La urbanización es una realidad definitiva de América Latina. Como sabemos, el crecimiento acelerado de nuestras ciudades no estuvo acompañado necesariamente de un crecimiento del empleo en el sector formal de la economía. La economía crecía a un ritmo inferior a las tasas de migración, generando un enorme porcentaje de población “atada” a la ciudad.

Anclados en las ciudades, sin empleo y sin políticas estatales que acompañaran la masiva y profunda transformación que se estaba llevando a cabo en las urbes, los pobladores se encargaron de hacerlo todo por sí mismos. Este es el caso de Villa El Salvador, ciudad que nace a consecuencia de una invasión hace 30 años. “*Porque nada tenemos todo lo haremos*” era uno de los lemas que movilizó a la comunidad de entonces cuando se encontraron solos en el desierto. Los pobladores no sólo construyeron sus casas sino que urbanizaron sus ciudades. Se organizaron para demandar servicios públicos básicos y trabajaron en la construcción de caminos y escuelas para dar a sus hijos la educación que ellos mismos no tuvieron.

Villa El Salvador (VES) está ubicada en la zona sur de Lima, a 23 kilómetros del centro de la ciudad, y actualmente alberga alrededor de 350,000 habitantes. Este distrito ha pasado de ser un asentamiento pobre en la periferia de Lima, a convertirse en una ciudad que ha resuelto parte de sus problemas urbanos, y ha generado otro producto del vertiginoso crecimiento poco planificado. Villa El Salvador ha elaborado su tercer Plan Integral de Desarrollo promovido y alentado por sus autoridades municipales, con la participación de la población organizada, el aporte de las ONGs y entidades privadas. Actualmente se está en la etapa de gestión del Plan, en un esfuerzo que convoca a todas las colectividades del distrito, así como a los vecinos individualmente y se inspira en tradición y experiencia participativa de su comunidad.

¿Porqué pensamos que es importante compartir la experiencia de Villa El Salvador?, ¿Qué novedades, qué lecciones, qué aportes consideramos proporciona esta experiencia a lo ya hecho, visto y vivido en otras localidades del país y del mundo?. Estas son sólo algunas preguntas que han inspirado trabajar este documento de síntesis y esperamos también de ordenamiento del proceso de planificación participativa del distrito de Villa El Salvador.

La formulación del Plan y el Presupuesto Participativo constituye un proceso de gestión concertada interesante por varias razones: a) Se desarrolla en un distrito de larga trayectoria participativa y reconocido internacionalmente por haberse convertido en una especie de “modelo” de planificación urbana ligada a una lógica organizativa. b) Es una experiencia que tiene como antecedente la formulación de dos Planes Integrales de Desarrollo (uno elaborado por la CUAVES - Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador - y otro por un grupo de técnicos de ONGs y la Municipalidad). c) Constituye una experiencia que se adelanta a la apertura democrática y a los procesos de concertación hoy en día tan extendidos en nuestro país, y finalmente, d) porque el proceso, lejos de ser únicamente un proceso técnico, ha permitido movilizar a la población y cuestionar ciertas estructuras pre - existentes tanto a nivel de la organización comunal como al interior de la municipalidad.

En el documento intentamos brindar una visión general de lo que ha sido el proceso de planificación y presupuesto participativo, presentando la información que hemos considerado relevante para una mejor comprensión de los alcances de este proceso democrático de construcción de ciudadanía.

Creemos que constituye un esfuerzo significativo de un municipio urbano de carácter popular que debería ser tomado en cuenta para confrontarlo con las necesidades y soluciones que se requiere adoptar en otros lugares. Si bien el proceso no ha estado exento de errores y dificultades, relevamos la gestión participativa como un elemento que permite a los gobiernos locales consolidar la democracia e incluir el planeamiento como herramienta educativa de concertación y gestión.

Actualmente VES es un distrito que puede mostrar una historia destacada en el proceso de urbanización en el país. Aunque hoy es diferente a la comunidad autogestionaria que le dio origen, no ha perdido sin embargo los elementos sustanciales de su propia identidad. Esto ha permitido que la comunidad construya un imaginario que se basa en su tradición y que le ha permitido hasta en las peores coyunturas seguir apostando por una visión de futuro.

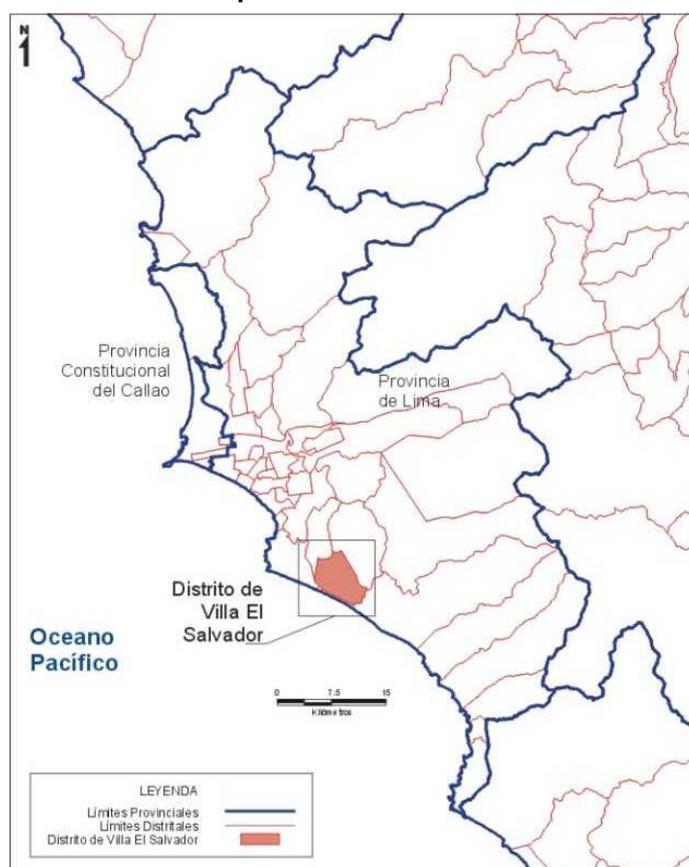
CAPÍTULO 1: LA SITUACIÓN INICIAL DE LA EXPERIENCIA DE CONCERTACIÓN EN VILLA EL SALVADOR

1.1. CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL DISTRITO

Villa El Salvador es uno de los pocos distritos populares del Perú que se crea basándose en una planificación local. Desde sus orígenes, el distrito tuvo rasgos particulares que explican muchas de las dinámicas organizativas y de apropiación del espacio que se dieron en su interior durante los últimos 30 años.

El surgimiento de VES en 1971, fue el resultado de una reubicación de pobladores, realizada por el Gobierno Militar de Velasco, en terrenos que fueron habilitados para albergar a las familias invasoras y a otras, en condiciones similares, también necesitadas de vivienda. Como parte de la política estatal de entonces, se planificó desde el inicio la ocupación del espacio en función a un diseño integral y inspirado en una propuesta autogestionaria. Así se sentaron las bases para la organización de la población que se trasladó a en función a un esquema representativo que tenía como unidad mínima la manzana, luego el grupo residencial y finalmente todo el barrio. Este diseño de la estructura urbana de VES favoreció el modelo organizativo inicial y la lógica territorial ha continuado siendo muy importante en la vida del barrio hasta ahora, no sólo para las organizaciones sociales existentes, sino para la identidad de la comunidad en general.

Mapa 1: Ubicación de VES:



En sus orígenes VES aún no tenía categoría de distrito. Los dirigentes vecinales entonces constituyeron una institución popular que representara a todo este gran asentamiento: La Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES), que tuvo un rol fundamental en el proceso de urbanización y consolidación de la organización en la zona. Debido a conflictos internos (entre facciones de la izquierda) y a la creación del distrito y la Municipalidad, la CUAVES comienza a debilitarse y a perder legitimidad. Hoy en día existe pero bastante desarticulada y ya no representa a las organizaciones de la zona.

Actualmente VES es una ciudad con cerca de 350,000 habitantes y un territorio de 35.5 km², la gran mayoría de los cuales se encuentran en situación de pobreza y más de un 10% en extrema pobreza.

A pesar de las dificultades de índole económica, VES ha sabido posicionarse en el escenario metropolitano, especialmente en el Cono Sur de la ciudad. Desde su origen su desarrollo estuvo ligado a la planificación lo que contribuyó a la cultura de logro y autoestima de sus habitantes. Esto les ha permitido ser un actor significativo en las luchas populares, en las propuestas de desarrollo económico, que se han traducido en la consolidación de un Parque Industrial con influencia a nivel del Cono Sur y hasta podríamos decir que de la ciudad de Lima.

La experiencia de formulación del tercer Plan de Desarrollo y la puesta en marcha del presupuesto participativo se inscribe en un período de importantes cambios políticos en el país, que podemos desagregar en tres grandes momentos entre 1999 y el año 2002: a) fines de la etapa del gobierno autoritario de Fujimori, b) el gobierno de transición a la democracia con el ex - presidente Valentín Paniagua, producto de las movilizaciones y la renuncia presidencial, y c) finalmente la instauración de un régimen democrático, que marca una nueva etapa en la política nacional.

Antes y durante el régimen autocrático de Fujimori confluyeron -además- en el país y Villa El Salvador duras etapas de confrontación con el terrorismo. Estos factores dieron como resultado el reforzamiento de políticas clientelistas del estado, que paralelamente a una represión indiscriminada, y al agotamiento de las estructuras internas de las organizaciones y la desaparición de prácticamente todos los partidos políticos, desencadenaron el quiebre de las organizaciones populares que hoy han visto disminuida su legitimidad y cuestionada su representación social. Esta etapa significó también una disminución en el compromiso popular con los retos del desarrollo. Esta iniciativa participativa de un conjunto de líderes barriales junto con las nuevas autoridades municipales que asumieron la gestión a inicios de 1999, llevaron adelante una apuesta para reconstruir el tejido social y definir nuevos retos para la comunidad en un contexto adverso y poco democrático.

Los cambios en la política en el país brindaron un escenario favorable para ampliar la experiencia y avanzar en la consolidación de nuevas representaciones sociales. El gobierno de transición, en el marco de la apertura democrática, alentó la conformación de mesas de concertación de lucha contra la pobreza a nivel departamental, provincial y distrital, que reúnen a representantes de la sociedad civil, la Iglesia, el gobierno central, los gobiernos locales, entre otros actores. Si bien esta nueva acción participativa masiva en el ámbito nacional no ha funcionado de manera homogénea en todos los territorios, ha alentado la continuidad del esfuerzo participativo y de planificación en ámbitos locales. Aunque aún no sabemos a ciencia cierta cual será el resultado final de esta experiencia nacional, es seguro que se están tendiendo nuevos puentes de comunicación y fortalecimiento de la sociedad que pasan por un estilo diferente y que busca la transparencia en la toma de decisiones públicas.

1.2. DESCRIPCIÓN DEL MODO DE DESARROLLO DEL TERRITORIO

La ubicación de Villa El Salvador se da en una pampa arenosa de propiedad estatal situada en ese entonces en la denominada Tablada de Lurín, zona que era utilizada para maniobras del Ejército. En las épocas de invierno la zona se caracterizaba por tener una vegetación natural, razón por la cual algunos comuneros bajaban de la sierra a pastar su ganado. Este territorio, desde ese entonces, ya figuraba en el Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMET) como el área de expansión sur de Lima, que incluía una zona industrial.

Así desde el origen en VES se planteó desarrollar una propuesta territorial básica que proponía tres grandes zonas: una zona residencial, una zona industrial y una zona agropecuaria. Este diseño respondía al planteamiento de la “ciudad satélite” o autogestionaria, en el que se sostenía que lo más racional era construir una forma urbana donde la población no tuviera que desplazarse grandes distancias para satisfacer sus necesidades básicas: alimentación, empleo y habitación. El planteamiento urbano y su desarrollo planificado fueron parte sustancial del crecimiento de VES, el que fue replicado posteriormente por varias ocupaciones más recientes.

La característica más saltante del diseño territorial de VES es el Grupo Residencial, módulo que se repite a lo largo y ancho del distrito y que está compuesto por 16 manzanas de 24 lotes cada una, organizadas alrededor de un espacio libre llamado parque central reservado para equipamiento comunal. Este grupo residencial ha funcionado a lo largo de la historia de VES como una pequeña comunidad barrial, y ha favorecido notablemente la organización social. Cada grupo residencial tenía ocho delegados que coordinaban con el ejecutivo CUAVES y las bases, asegurando así la representación de todo el territorio.

A inicios de los años ochenta VES experimenta el primer crecimiento explosivo, a partir de lo que se conoció como las ampliaciones de vivienda. Se produce un desdoblamiento familiar bastante temprano creciendo entre el 81 y el 84 en un tercio el número de lotes. Muchas de estas ampliaciones se dieron al interior de las áreas reservadas para otros usos en el distrito.

También en los años ochenta el Estado lanzó un programa de vivienda de lotes con servicios, y funcionó bajo el supuesto que en VES aún existía espacio para seguir expandiéndose. La Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE) concibió un proyecto grande que buscaba beneficiar a los pequeños empleados de la administración pública. Este proyecto lamentablemente no respetó la trama urbana original del Grupo Residencial, e impuso una trama convencional en un territorio bastante amplio que representaba el 30% del total de VES, zona que hoy es conocida como la Urbanización Pachacamac. El efecto de esta intervención la podemos ver hasta nuestros días: la desintegración al interior del distrito en dos barrios que tienen no sólo una estructura urbana diferente, sino también una base social distinta.

Más recientemente, y en gran medida como consecuencia de la pérdida de funciones del gobierno municipal debido al enorme centralismo autocrático de la década Fujimori, se permitieron y reconocieron nuevas invasiones sobre terrenos de muy mala calidad, ubicados en los límites del distrito. El producto de este desorden son nuevos asentamientos sin servicios que significan aproximadamente el 10% de la población actual de Villa el Salvador.

1.3 LOS PLANES DE DESARROLLO EN LA HISTORIA DE VILLA EL SALVADOR

A lo largo de sus más de 30 años de existencia, la comunidad de VES ha vivido entre sus múltiples experiencias, la formulación, aplicación y gestión de tres planes de desarrollo. Se trata de una colectividad para la cual el planeamiento y la formulación de objetivos de corto, mediano y largo plazo no le es ajena. Tampoco lo son, por tanto, los instrumentos más generales de gestión ni el ejercicio de dar prioridad a las metas de obras y actividades para ordenar el manejo de sus recursos.

Los planes de desarrollo han sido expresiones de la voluntad de actores sociales sumamente relevantes. En un primer momento lo fue la CUAVES, en el segundo plan la municipalidad y la APEMIVES y en el tercer plan lo son la municipalidad y los vecinos, como se detalla más adelante.

En todos los casos, los planes de desarrollo se han procesado como eventos abiertos en los que intervienen, tanto actores de la comunidad local (dirigentes y vecinos con distintas expresiones orgánicas e intereses específicos) como el aparato del Estado en sus diferentes expresiones que discurren desde la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Gobierno Central a través de sus distintas expresiones institucionales como son los ministerios, las empresas públicas y los funcionarios o líderes políticos. Por tanto podemos decir que la planificación ha jugado un papel fundamental en la vida y el desarrollo de Villa El Salvador desde su nacimiento.

- **El primer plan: la fundación de la ciudad**

El plan urbanístico de Villa El Salvador fue formulado por técnicos y profesionales del Estado. Funcionó porque reflejaba en gran medida lo que los pobladores querían para su ciudad. El trabajo de desarrollo urbano posterior se realizó teniendo como referencia este Plan físico de ordenamiento urbano que caracteriza al distrito hasta hoy en día.

Es menester recordar que la manera como se planificó VES, desde el inicio mismo de la ocupación del espacio condicionó y facilitó su desarrollo futuro. Fue en función a un diseño integral inspirado en una propuesta de organización, gestión y gobierno que surgió la CUAVES en 1973, quien tuvo un rol fundamental en el primer Plan de Desarrollo. Esta organización vecinal democrática y centralizadora de todas las organizaciones existentes en VES, fue un elemento fundamental para diferenciar la dinámica interna de este asentamiento con la de cualquier otro en el país. La CUAVES fue durante una década el agente principal para comprender las dinámicas sociales que se desataron en VES y que marcó un perfil dirigencial militante, comprometido con el desarrollo de su pueblo.

El primer Plan de Desarrollo relevó cuatro aspectos principales:

- La definición del territorio como el instrumento básico para configurar la organización social de VES y por lo tanto el diseño de una ocupación y un crecimiento modular a partir de la definición del grupo residencial como unidad básica;

- La definición del carácter productivo del nuevo asentamiento a fin de superar la lógica predominante de "ciudades dormitorio" sin ninguna capacidad económica;
- En concordancia con lo anterior, la zonificación que diferenciaba una zona urbana y de equipamiento básico, de una zona industrial y una zona agrícola;
- El papel de la CUAVES (la población) en la producción de información que sirviera de base (diagnóstico) para la planificación ¹.

Desde esta época el distrito contaba ya con una propuesta de futuro con diversos grados de desarrollo en la perspectiva de lineamientos y propuestas de un Plan Integral de Desarrollo. Se establecieron tres grandes zonas en función al uso del suelo: zona de uso residencial, zona industrial y zona agropecuaria, división que se mantiene actualmente, aunque las delimitaciones hayan variado.

Como resultado de esa normativa de ordenamiento para el uso del suelo, los propios vecinos sentaron las bases para facilitar la organización de la población que se asentó sobre el territorio en función a un esquema de representación y participación vecinal. Este esquema fue piramidal: tenía como unidad mínima la manzana, luego el grupo residencial, el sector y finalmente todo el barrio. Este diseño de organización basado en el ordenamiento de la estructura urbana de VES favoreció la práctica de participación barrial. La lógica territorial ha continuado siendo muy importante en la vida urbana del barrio hasta ahora, no sólo para las organizaciones sociales existentes, sino para la identidad de la comunidad en general.

Desde 1983 VES se convirtió en un distrito, creado oficialmente el 1 de junio de ese año, con autoridades municipales elegidas por voto universal. Hasta entonces había sido formalmente parte del distrito de Villa María del Triunfo, pero su dinámica interna siempre fue la de una comunidad con un proyecto propio, lo que facilitó su constitución como distrito autónomo. Esta situación legal le otorgó a su población la autonomía necesaria para negociar sus demandas como poder local democráticamente elegido. Los pobladores pudieron así institucionalizar sus organizaciones barriales, territoriales y funcionales, con el consecuente reconocimiento a la representatividad política de los dirigentes.

En correspondencia a estos antecedentes, Michel Azcueta, su primer alcalde, proclamó que "*ley municipal es ley comunal*". Con esta declaración se consagró en Villa El Salvador un principio que reconocía tanto al Estado (el municipio) como a la sociedad civil (la Cuaves) en su proyecto político de construcción del gobierno y la gobernabilidad local.

El proyecto municipal lo desarrollaron sus autoridades democráticamente elegidas siguiendo tres pautas: reforzar el rol de distrito productivo, estimular la participación vecinal para el autogobierno local y hacer de las inversiones municipales los instrumentos ejecutivos del plan de desarrollo impulsado por el propio municipio. Los planes de acción que las organizaciones de VES ejecutaron luego de este primer ejercicio de planificación fueron principalmente de acondicionamiento territorial y de identificación de oportunidades de inversión. Los vecinos expresaban así su preocupación por la falta de empleo para la población y la prestación de servicios para las familias recién asentadas en la zona.

Los dirigentes de VES ya percibían la urgencia de contar con los instrumentos de planificación para así definir sus horizontes de trabajo y de negociación con el Estado. Esto les permitió superar las formas tradicionales de relación con el Estado (como proveedor de recursos y servicios solamente por presión o dádiva) y reemplazarla por una relación de negociación y concertación a partir de propuestas técnicas, económicas o de otro tipo respaldadas políticamente y no únicamente negociación política.

- **El segundo plan: el desarrollo económico**

Luego de más de una década VES había cambiado significativamente. La realidad territorial no era la misma, como tampoco la realidad social, económica y política. La CUAVES comenzaba en ese entonces a perder legitimidad y poder, y se hizo evidente para las autoridades Municipales que era necesario trabajar un nuevo Plan de Desarrollo del distrito.

(¹) La CUAVES realizó dos autocensos; uno en 1973 y otro en 1984. Al respecto ver: *Un pueblo, una realidad: VES. Resultados del II Censo CUAVES 84 organizado por la CUAVES el 8 de abril de 1984*, CUAVES, Lima, 1984.

Desde la Municipalidad se puso en marcha, a partir de 1989, un Plan de Desarrollo que actualizaba el diagnóstico y los retos para VES. El énfasis principal se puso en el carácter productivo del distrito y en sus posibilidades de generación de empleo.

Es importante señalar también que el Plan se formuló en un contexto de conflicto y de competencia entre el gobierno local y la CUAVES, que ya venía viviendo el inicio de su larga agonía. Por tanto como resultado se tuvo un Plan que nunca fue acordado por ambos. La Municipalidad, en alianza con otras organizaciones de la población -FEPOMUVES (Federación de Mujeres), la Junta de Animadoras de Educación Inicial, FUCOMIVES (Frente Unido de Comerciantes Minoristas) y también la APEMIVES (Asociación de Pequeños y Micro Empresarios), lograron formalizar su propuesta². La misma fue resultado de un proceso antes técnico que político, que contó con la participación restringida de las dirigencias de las principales organizaciones sociales de VES.

Los actores principales que lideraron esta propuesta y la gestión del plan fueron la Municipalidad y la APEMIVES. Para esto las autoridades municipales y los dirigentes de VES dieron prioridad a los proyectos e inversiones tanto en la zona agropecuaria como en el parque industrial. El interés primordial estuvo en generar condiciones para la creación de fuentes de riqueza y por tanto de empleo, sobre todo desde el parque industrial.

La CUAVES se encontraba entonces, viviendo una fuerte crisis de legitimidad y de representación. El surgimiento de distintas formas de centralización de la vida social del distrito, la había desbordado largamente, particularmente en la dinámica organizativa de las mujeres. La tan mentada "homogeneidad" del distrito resultaba insostenible. Si logró mantenerse con vida fue por una decisión política del municipio y de Izquierda Unida que la convirtieron en su interlocutor privilegiado, con resultados por demás pobres si somos precisos en el reconocimiento de lo que ocurrió.

Sin duda otro actor importante fue el gobierno nacional. Por ese entonces, el presidente Alan García, dirigió parte de su atención a promover el desarrollo de VES. Durante esta etapa se creó la Autoridad Autónoma del Parque Industrial generándose así un espacio institucional que con los años permitió otorgarle dinamismo a la actividad productiva y la generación de fuentes de trabajo para los pobladores. Inclusive, el que en la primera etapa de la construcción del transporte rápido masivo para Lima empezara con las instalaciones del Tren Eléctrico en este distrito, fue un gesto adicional del Estado con el desarrollo de VES. En este plan, formulado por la Municipalidad distrital, con el apoyo externo de algunas organizaciones del mundo de la cooperación al desarrollo y las ONGs, también se prestó especial atención a los servicios, en particular a la salud y la educación.

El alcance participativo del plan se limitó al trabajo municipal y de la APEMIVES como gremio aliado al proceso interesado en la instalación y progreso de talleres en el área destinada al Parque Industrial.

Las autoridades municipales entonces tenían la esperanza que este plan desataría un proceso importante de participación en la gestión y generaron expectativas en torno a la movilización de los pequeños productores y trabajadores informales organizados en gremios interesados en activar la zona del Parque Industrial. Pero la coyuntura nacional no fue favorable y entorpeció su desarrollo. Los factores externos que influyeron principalmente fueron dos: el aumento de la violencia terrorista que desmovilizó a las organizaciones de base y la crisis económica nacional. Inclusive, la propia organización de los micro empresarios se vio infiltrada por dirigentes afines a posiciones terroristas. Adicionalmente se desestabilizó la institucionalidad todavía precaria del municipio por la rotación de hasta cuatro alcaldes en un período de seis años.

Los principales aspectos abordados en este segundo Plan fueron los siguientes:

- En el campo de la salud se redefine y se fortalece el llamado Consejo de Salud, que a través de una comisión mixta logró articular exitosamente tanto la dimensión territorial cuanto la lógica de prestación de los servicios;
- El Plan Alimentario impulsó una significativa relación entre la FEPOMUVES y la FUCOMIVES que se expresó en un Plan de Abastecimiento que funcionó hasta 1991³;

(²) Al respecto ver, *Villa el Salvador y su proyecto popular de desarrollo integral: propuestas para el debate*, Equipo Técnico de la Municipalidad de VES, CIED-DESCO, Lima, 1988.

(³) Al respecto ver, Ballón, Eduardo: *La experiencia de comercialización del Frente Unico de Comerciantes Minoristas de VES*; en, Joseph, Jaime: *Lima megaciudad: democracia, desarrollo y descentralización en sectores populares*, Alternativa-UNRISD, 1999.

- El ordenamiento urbano y la planificación urbana que logra conservarse desde la gestión local hasta 1991 ⁴;
- El avance de la zona industrial, que siendo bastante significativa, estuvo llena de conflictos y dependió antes del funcionamiento de la Autoridad Autónoma que del municipio ⁵.

Más allá de los resultados obtenidos, la mayoría de ellos tangibles y evidentes, el segundo Plan permitió mantener y profundizar el mito autogestionario de VES. Definitivamente el logro más significativo de esta etapa fue la puesta en funcionamiento del Parque Industrial con reconocimiento oficial del Estado y el apoyo de la cooperación internacional para la ejecución de varios proyectos que contribuyeron a definir su perfil.

Otro resultado de esta etapa fue la constitución de planes de acción y proyectos específicos para mejorar la producción del área agropecuaria y ampliar su extensión. Sin embargo, no fue posible ampliar la zona agropecuaria en toda la extensión planeada y por presiones de los propios pobladores, el municipio concedió un recorte del área reservada al inicio para destinarla a otros usos, principalmente de vivienda.

Los dirigentes no consiguieron mantener el mismo nivel de participación e interés del conjunto de las familias respecto a las propuestas del Plan. Para un significativo sector de la población la planificación y ejecución de planes, programas y principalmente las obras se convirtieron en una responsabilidad propia de la municipal, lo que redujo notoriamente el compromiso y participación comunal en los retos del desarrollo de VES.

Este plan de desarrollo, al avanzar en su ejecución se fue transformando en un documento cada vez más técnico, excluyendo, sin proponérselo, a la mayor parte de los vecinos de VES sobre la definición de prioridades, evaluación de resultados parciales y levantamiento de nuevas propuestas.

- **El tercer plan: la participación ciudadana**

La crisis de las organizaciones históricas de VES y los cambios importantes ocurridos en la sociedad peruana durante la última década del siglo XX (cambio de modelo económico, globalización, crisis del movimiento popular, etc.) pusieron en evidencia la urgencia de trabajar un nuevo plan de desarrollo. En esta oportunidad la propuesta debería incorporar los nuevos desafíos de la ciudad, a los nuevos actores y principalmente una visión que fuera compartida por todos ellos..

Transcurridas tres décadas después de su creación, VES ha elaborado su tercer Plan de Desarrollo con proyección al año 2010. La diferencia principal con los anteriores planes es que esta vez se ha trabajado con la participación de la población en todas sus etapas, desde la formulación de la visión de desarrollo, hasta los planes operativos.

El objetivo que estuvo a la base de todo este proceso participativo, fue el de recomponer el tejido social - organizativo bastante debilitado luego de 10 años de violencia política y otros 10 años de autoritarismo y prácticas clientelistas. Sin duda alguna aún se está lejos de haber alcanzado este objetivo. Sin embargo también es cierto que este proceso participativo que ya lleva cerca de cuatro años ha permitido movilizar a la sociedad civil e ir recuperando ciertas prácticas participativas perdidas. Este proceso es el que se acerca más a una lógica participativa, democrática y de inclusión de los distintos actores sociales. Si bien la iniciativa como en los casos anteriores parte de un actor estatal (municipalidad), éste busca incorporar la participación de la sociedad civil local.

El Plan de Desarrollo Integral de VES al 2010 y su concreción anual en el Presupuesto Participativo forma parte de experiencia que desde el inicio estuvo definida como un proceso de concertación entre actores locales para construir una propuesta de desarrollo a futuro. El plan, el presupuesto participativo, las consultas ciudadanas, constituyeron herramientas que permitieron la movilización de la población en las diferentes etapas del proceso. La gestión municipal tuvo que tornarse participativa y esto favoreció el acercamiento de los funcionarios y autoridades municipales con la población. Favoreció también la

(⁴) Al respecto ver, Burga, Jorge y Claire Dellpech: *Villa el Salvador: la ciudad y su desarrollo*, CIED, Lima, 1988.

(⁵) Al respecto ver García Núñez, Gonzalo, *Circuitos productivos: la pequeña producción de Villa el Salvador*, Fundación Ebert, Lima, 1989; Kruger, Edwin: *Reactivación del parque industrial del Cono Sur de Lima*, mimeo, PNUD, 1987; Tejeiro, Ramón: *El parque industrial de Villa el Salvador: un ejemplo de parques para el desarrollo*, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Lima, 1991.

generación de mecanismos de vigilancia ciudadana para la fiscalización y el control del gasto público, la movilización de recursos de la comunidad y la generación de empleos temporales. Al fin de cuentas el proceso ha sido más valorado por el gobierno local y la comunidad en tanto ha permitido ir consolidando prácticas ciudadanas, que como proceso técnico únicamente.

El cuadro siguiente busca hacer una síntesis comparativa de los rasgos que identifican a los distintos planes en la historia de Villa El Salvador:

Cuadro 1: Los Planes de Desarrollo de VES

EJES Aspectos	PLAN 1	PLAN 2	PLAN 3
Alcance Temporal	1973 - 1980	1983 -1989	2000 - 2010
Metodología de planificación	Planificación central desde el Estado (SINAMOS/Ondepjov).	Equipo técnico municipal con ONGs. Mesa de negociación con organizaciones funcionales. Cabildos abiertos	Participativa adaptando "ad hoc" los procedimientos, institucionalidad, mecanismos, las etapas y métodos
Mecanismos de gestión	Asambleas generales. Negociación con el Estado desde CUAVES	Comisiones mixtas CUAVES - municipio Gestión de proyectos con ONGs	Concertación Descentralización (Agencias de Desarrollo) Presupuesto Participativo
Agentes involucrados	SINAMOS/CUAVES	Municipio, FECOMIVES, FEPOMUVES, JAVESDEI, Comités de Salud CUAVES (conflicto)	Municipio, ONGs, organizaciones, comunidad (mesas temáticas y coordinadoras territoriales)
Ejes temáticos de acción	Definición uso del suelo Líneas de producción	Desarrollo urbano Plan industrial Plan de salud Plan agro/alimentario Plan de educación	Distrito productivo, Comunidad solidaria, Ciudad saludable
Cambios logrados	Modelo modular de ocupación del espacio. Empresas comunales. Zonificación de VES	Desarrollo del parque industrial Mejoramiento de salud Zona agropecuaria	Participación de la comunidad Reforzamiento de nuevos líderes locales
Cambios en la institucionalidad local	Institucionalización de la CUAVES	Fortalecimiento del gobierno local. Concertación entre organizaciones funcionales	Ordenanza Reglamento del Plan y el Presupuesto Participativo
Economía local	Identificación de oportunidades de inversión.	Fortalecimiento PYMES Generación de empleo local.	Mesa Pymes Mesa Comercio Lineamientos de políticas
Gobernabilidad del proceso/ sustentabilidad	CUAVES como soporte SINAMOS como apoyo	Comisiones mixtas Municipio como soporte Negociación con Estado central	Mesas de Concertación Temáticas Comités de Desarrollo Territorial
Jóvenes	No tenían representación	Incorporación de líderes juveniles	Creación Dirección Municipal de Juventud Mesa de juventud
Desarrollo Urbano	Planificación territorial distribución	Ejecución de la planificación redes de agua y electricidad Titulación de lotes	Tratamiento municipal de espacios públicos
Mujeres	Poca participación con perfil de género	Reconocimiento de la autonomía de las organizaciones.	Mesa de Género Débil liderazgo del movimiento de mujeres
Salud	Significativa participación vecinal	Aumenta la oferta de servicios en número y calidad en comités de participación vecinal	Mesa Ciudad Saludable Prioridad salud y saneamiento básico.
Educación	Infraestructura Relaciones Humanas	Se fortalece y aumenta la oferta de servicios	Creación Dirección Desarrollo Humano Mesa de concertación de educación. Diagnóstico Educativo

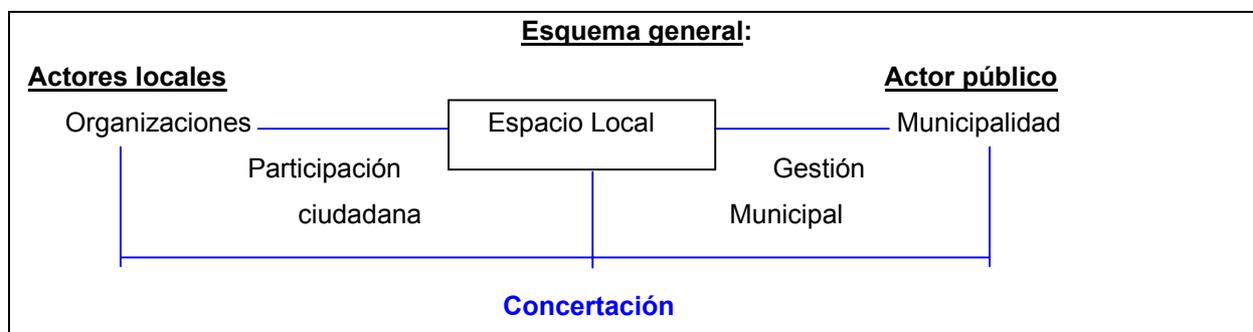
Medio Ambiente	No es explícitamente prioridad	Rol municipal en temas de saneamiento y redes de agua	Creación Oficina de Medio Ambiente Mesa ciudad saludable, Énfasis en Áreas Verdes
-----------------------	--------------------------------	---	---

CAPÍTULO 2: UNA ESTRATEGIA CONCERTADA PARA EL DESARROLLO LOCAL

El proceso de concertación para formular el nuevo Plan Integral de Desarrollo Local se definió en función a tres ejes centrales como ideas fuerza: **distrito productivo, comunidad solidaria y ciudad saludable**. A diferencia del Plan anterior, esta vez el objetivo central fue impulsar un proceso participativo, en el que las organizaciones sociales, las instituciones locales y la comunidad en general intervengan en la elaboración y gestión del Plan.

El Plan Integral de Desarrollo de VES se define en esta lógica como un proceso de planificación local que se alimenta permanentemente, incorporando las iniciativas de los distintos actores locales. El líder de este proceso es el gobierno local: lo conduce y preside. El principal instrumento de gestión es la concertación, herramienta estratégica que permitió articular esfuerzos y construir alianzas entre distintos actores.

El gráfico siguiente presenta de modo resumido y esquemático el proceso metodológico que se planteó para el desarrollo del Plan Participativo de Villa El Salvador.



A fines de 1998 el municipio, con la colaboración de profesionales de ONGs y dirigentes de VES elaboró la estrategia general del Plan en curso, definiendo desde un principio a éste como un proceso flexible y sistémico. Entonces se definieron dos grandes fases:

1. La **etapa de elaboración**, que supuso un proceso de concertación social, en el cual las expectativas de la población y las instituciones locales se transformaron en objetivos concretos y compartidos. Se genera -por el propio proceso- el desarrollo de las capacidades locales, la renovación de las organizaciones, reconocimiento e incorporación de actores locales emergentes.
2. La **etapa de ejecución**, que constituye un proceso dinámico de articulación de capacidades, recursos y energías en el que la comunidad y las instituciones ejecutan planes específicos que son orientados por el marco del Plan Distrital.

La estrategia que guía este proceso se construyó sobre dos ejes principales: Las **Mesas de Trabajo Temáticas**⁶, que convocan a agentes representativos según el tema y elaboran diagnósticos y propuestas en torno a la problemática, y los **Comités de Desarrollo Territorial**⁷, instancias constituidas

⁶ Existen seis **Mesas de Concertación Temáticas**, priorizadas por la Municipalidad y la población: a) juventud, b) género, c) micro y pequeña empresa, d) comercio, e) educación, f) ciudades saludables. En las mesas participan el gobierno local, el sector respectivo del gobierno central, las ONGs, la comunidad y los empresarios.

⁷ Villa El Salvador ya tiene cerca de 350,000 habitantes, distribuidos en un territorio muy amplio. Desde su fundación, para el gobierno de la ciudad, se dividió el territorio en sectores. Para efectos de la Planificación estratégica, se establecieron 8 zonas territoriales en función a la continuidad geográfica y las características comunes. Cada una de estas zonas elige su **Comité de Desarrollo Territorial** donde participan las organizaciones vivas de cada lugar.

a nivel de cada sector del distrito, donde las organizaciones sociales, instituciones y la comunidad en conjunto definen prioridades en el ámbito de cada sector.

De este modo, se buscó combinar en la práctica los asuntos priorizados por la comunidad con la materialización de propuestas que corresponden a realidades territoriales homogéneas (sectores). Esto es, se buscaba articular la dimensión de las mesas temáticas - en tanto espacios de concertación y herramientas de planificación— con recursos específicos para la ejecución de las iniciativas comunitarias ordenadas en prioridad por la comunidad en cada Mesa. Como veremos más adelante esta articulación no se dio.

Los principales beneficios de esta estrategia fueron tres: (a) el fortalecimiento de los actores locales y la promoción de la ciudadanía en la comunidad; (b) la mejora de la gobernabilidad en el distrito, puesto que se fortalecieron ciertos acuerdos entre los diferentes actores sociales públicos y privados; y (c) la acción concertada que multiplicó – y no sólo sumó – los recursos existentes, mejorando el rendimiento de los esfuerzos desplegados.

Durante todo el año 1999 el municipio, los dirigentes que se fueron comprometiendo con el plan y los técnicos de las ONGs hicieron uso de las diversas herramientas de planeamiento, iniciado el trabajo a nivel de talleres temáticos y por áreas territoriales para realizar un diagnóstico del distrito que permitiera delinear la visión y los objetivos de desarrollo a largo plazo. A continuación presentamos los hitos de todo el proceso:

Cuadro 2: Los hitos del proceso

AÑO	ETAPAS DEL PROCESO	RESULTADOS
1999	Elaboración del Plan Integral de Villa El Salvador al 2010: <ul style="list-style-type: none"> • Talleres Temáticos • Talleres Territoriales • Consultas Itinerantes • Encuentro de Mujeres • I Cónclave Distrital • Consulta Ciudadana (14 de noviembre) 	<ul style="list-style-type: none"> • Una Visión de desarrollo • Cinco Objetivos Estratégicos
1999 (fines)	Definición del Modelo de Gestión del Plan: <ul style="list-style-type: none"> • II Cónclave Distrital: definición de las instancias de gestión, roles y funciones y la articulación entre los diferentes niveles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Desarrollo de Gestión Distrital (sólo a nivel de aprobación) • Comités de Desarrollo Territorial • Mesas de Concertación Temáticas
2000	La Gestión del Plan Integral de Desarrollo: <ul style="list-style-type: none"> • Encuentros sectoriales del presupuesto participativo, mecanismo implementado a nivel de los Comités de desarrollo territorial. • Encuentro distrital del presupuesto participativo. • I Encuentro Internacional sobre el Presupuesto Participativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamización de la organización comunal • Mejor coordinación entre la Municipalidad y la comunidad. • Mejora de competencias en los actores locales. • Dirigentes gobernantes (capacidad de propuesta) • Generación de empleo.
2001	Institucionalización del proceso del Plan y Presupuesto Participativo: <ul style="list-style-type: none"> • III Cónclave Distrital del Presupuesto Participativo: Un balance del proceso y la normatividad. • I Encuentro de Mesas Temáticas. • Talleres para la priorización de obras del Presupuesto Participativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenanza • Reglamento

2.1. DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

El proceso se desarrolló en base a una serie de espacios abiertos de participación y empleando una serie de herramientas para facilitar el diálogo y la toma de decisiones. Los supuestos sobre la planificación que estuvieron presentes a la hora de diseñar el trabajo fueron: a) la planificación local del desarrollo es un proceso a la vez técnico y político, b) un proceso de este tipo requiere de la participación de la mayoría de los actores locales, c) la concertación es el principal instrumento para la planificación, dado que incorpora las iniciativas de los diversos actores, y d) el gobierno local conduce el proceso de planificación.

El Plan de Desarrollo local se convertía así en el plan de la ciudad, y no sólo sería de la municipalidad, por tanto debía facilitar la construcción de un objetivo común para la comunidad, garantizando la sostenibilidad del proceso.

En esta parte del documento haremos una descripción de cada una de las fases del proceso organizadas en forma cronológica y destacando lo que en la experiencia se denominaron los principales hitos.

2.1.1. LA FASE DE ELABORACIÓN DEL PLAN

- **El Foro de concertación**

El proceso se inició con un **Foro público distrital** llamado de *Participación, Concertación y Desarrollo Humano* que tuvo como parte central del programa cuatro diálogos en torno a los temas: ciudad saludable, distrito productivo, comunidad solidaria y juventud. Fue convocado por el municipio el 20 de febrero de 1999, llamando a participar a todos los ciudadanos dirigentes de las organizaciones sociales, a las autoridades municipales, los representantes de las instituciones del estado, y de las organizaciones no gubernamentales. Los participantes, que superaron las 550 personas

En este encuentro se aprobó la estrategia diseñada y se recogieron las primeras propuestas y alternativas sobre un conjunto de temas prioritarios para el distrito. Como resultado se acordó convocar a talleres temáticos y territoriales para recoger insumos de diagnóstico que permitieran elaborar la Visión y los Objetivos Estratégicos de VES al 2010. Estos espacios de discusión luego se han convertido en las instancias de gestión del Plan, como veremos más adelante

Se constituyó una Comisión Técnica para poner en marcha esta estrategia con la participación de las autoridades municipales, y tres ONGs que apoyaron todo el proceso (Calandria, Fovida y Desco). Posteriormente, para la redacción del Plan de Desarrollo se suman a esta comisión representantes de la comunidad.

El Foro tuvo en realidad como función el dar inicio a un proceso la más largo plazo, con el liderazgo del gobierno local.

- **Los Talleres de Trabajo**

Los **talleres temáticos** se iniciaron en marzo de 1999 a partir de cinco ejes: *Empleo y Producción, Jóvenes, Seguridad Ciudadana, Salud y Medio Ambiente, Educación y Cultura*. Se realizaron una serie de reuniones con el propósito que los vecinos y vecinas, al igual que los empresarios y empresarias e instituciones públicas y privadas elaboren a partir de un rápido diagnóstico su visión de futuro y los principales objetivos estratégicos de manera concertada.

Los **talleres territoriales** funcionaron a partir de una división del distrito en ocho zonas para trabajar en cada una de ellas talleres de análisis sobre su problemática, con le mismo objetivo: construir la visión de futuro y los objetivos estratégicos del distrito.

En total se realizaron cerca de 200 reuniones, entre temáticas y territoriales de donde se obtuvieron los insumos para elaborar posteriormente la visión y los objetivos del Plan de Desarrollo.

La metodología diseñada para esta etapa se diferenció en función al producto final que se buscaba obtener. Para la visión, se trabajó el diagnóstico a partir de la construcción de escenarios; y para los

objetivos estratégicos de desarrollo se utilizó el análisis FODA. Ambas metodologías se aplicaron tanto a nivel temático como territorial.

Los escenarios: se construyó con la población tres escenarios:

- El escenario deseable (*ideal*): un ejercicio que consistió en expresar los “sueños” a futuro de la ciudad, compararlos entre sí y analizar los sentidos que tiene para los actores sociales.
- El escenario probable (*real*): consistió en identificar las tendencias negativas y positivas a nivel del distrito. Una tendencia es un proceso o situación real que se repite en el tiempo, y que podemos intentar cambiarlas (en el caso de las negativas) u optimizarlas (en el caso de las positivas). del contraste entre las tendencias positivas y negativas obtenemos el escenario probable.
- El escenario posible (*visión*): este ejercicio consistió en contrastar los sueños priorizados con las tendencias, y determinar qué sueños son posibles convertir en realidad. Se determinaron ideas fuerzas que serían la base para la construcción de la visión de futuro.

El análisis FODA: se trabajó con los actores locales el análisis externo e interno del distrito:

- Análisis externo: para definir las oportunidades y amenazas, entendidas como situaciones reales que se presentan en el entorno del distrito. Una vez identificadas las oportunidades y amenazas, se procedía a ordenarlas por orden de importancia.
- Análisis interno: para definir las fortalezas y debilidades, entendidas como las condiciones positivas y negativas que existen al interior del distrito.
- Cuadro de relaciones: se construyó un cuadro, que permitiera, de manera participativa, establecer cuales son las relaciones entre los cuatro elementos del FODA
- Objetivos estratégicos: se identificaron los principales objetivos a partir del diagnóstico situacional y el cuadro de relaciones observando: Las oportunidades que pudo aprovechar con las fortalezas que tengo; las fortalezas que tengo que desarrollar para aprovechar las oportunidades; las debilidades que tengo que superar para aprovechar las oportunidades; etc.

Uno de los principales logros en esta etapa, fue, sin lugar a dudas, iniciar un proceso de planificación que sea compartido por la comunidad. Sin embargo, no ha sido un proceso fácil, ni todos los actores locales estaban del todo convencidos de los beneficios del mismo. Es necesario tomar en cuenta que en estos procesos de planificación del desarrollo local, se buscan al mismo tiempo logros a nivel “técnico” (un buen diagnóstico del distrito, una visión realista y objetivos coherentes) y a nivel político (legitimar la gestión). Por tanto una de las principales dificultades que se presentó fue hacer coincidir los tiempos políticos con los tiempos que demanda la planificación participativa.

Respecto a las instancias diseñadas para la elaboración y gestión del plan, en esta primera etapa de elaboración de los insumos para la visión y los objetivos, sólo se lograron instalar las mesas de concertación temáticas, en las que se realizaron los talleres. A nivel territorial, si bien también se realizaron talleres de discusión con la población, no se lograron constituir en ese momento los Comités de desarrollo territorial, dado que ahí el proceso era más complejo.

En términos de la metodología utilizada, también existieron algunas dificultades. En principio, si tomamos en cuenta que son los propios actores locales los que tienen que identificar y priorizar tendencias por un lado, oportunidades y amenazas por otro, además de las fortalezas y debilidades, por más que exista un buen equipo de facilitadores, el resultado muchas veces es una confusión general sobre los diferentes conceptos que tienen que interiorizar y aplicar en un lapso de tiempo no muy largo. El resultado final se logró - debido a que los pobladores tienen claro cuales son sus problemas y que objetivos persiguen -, pero sin que necesariamente hayan logrado entender todo el proceso, y sobre todo aprender de él.

Adicionalmente a estos talleres, Calandria, ONG especializada en el tema de comunicación, realizó una serie de Consultas Itinerantes para recoger los aportes de aquellos pobladores del distrito que no están organizados y que por lo tanto no necesariamente están presentes en aquellos otros espacios más formales de discusión. La metodología aquí utilizada fue diferente, a partir de una obra teatral que hablaba sobre la identidad de la comunidad se debatían algunas propuestas de futuro para VES. Estos insumos también fueron de utilidad para la redacción de la visión y los objetivos estratégicos.

- **El Encuentro de Mujeres**

Por iniciativa de la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador, FEPOMUVES se organizó un Encuentro para “llevar la voz de las mujeres” al Plan Integral de Desarrollo. En este Encuentro se convocó a todas las organizaciones de mujeres - y no sólo a las afiliadas a la Federación – para también trabajar los insumos que permitirían elaborar una visión de futuro y los objetivos estratégicos del Distrito.

Independientemente de los resultados puntuales de dicho Encuentro – que no fueron muchos - , quizá el logro más significativo fue que se alentó las expectativas de las mujeres y se consiguió movilizarlas en torno al Plan. El encuentro fue un nuevo aliento al trabajo orgánico institucional de las organizaciones de mujeres y una nueva oportunidad para que sus organizaciones recuperen su posición en VES.

El Encuentro - realizado en tres jornadas (19, 21 y 23 de julio de 1999) contó con la activa participación de mujeres comprometidas con las actividades diarias de los comedores populares, las organizaciones de Vaso de Leche, promotoras de salud y de algunas micro empresas productivas.

Se aportó desde una perspectiva de género a los contenidos del Plan, lo que sirvió a la hora de definir los objetivos. Sin embargo esto no fue muy claro cuando se inicia la etapa de gestión del proceso, donde dicha perspectiva se diluye ante la toma de decisiones en el presupuesto participativo.

- **El primer Cónclave distrital**

El siguiente hito fue la convocatoria a una reunión con cerca de 300 dirigentes y representantes de todas las organizaciones e instituciones comprometidas en el proceso. Se le llamó Cónclave Distrital y consistió en una jornada de trabajo el 11 de Septiembre, para definir y aprobar la visión conjunta y los objetivos estratégicos para Villa El Salvador para los próximos diez años.

Como en el Cónclave, en varios de los hitos no se avanzó más allá del diagnóstico de situación sectorial, orgánica o territorial. La parte de propuesta y de concertación muchas veces quedó implícita y fue trabajada por técnicos y funcionarios en un tiempo posterior fuera de cada evento. En este caso se eligió a una Comisión redactora de cinco pobladores, quienes conjuntamente con el Comité Técnico formularon una propuesta de visión de futuro y propusieron además los objetivos generales de desarrollo.

Como resultado de este arduo trabajo se tuvo una propuesta de Visión de futuro, así como en la definición de cinco objetivos estratégicos que de ella se desprenden. Tanto la Visión como los objetivos estratégicos fueron sometidos a votación en una Consulta Ciudadana como veremos más adelante.

El texto trabajado por el Cónclave Distrital al que finalmente se llegó reúne las distintas visiones y propuestas que fueron concertadas en este evento. En cierta medida es una visión por suma de visiones parciales, aunque refleja más que eso al convertirse en una síntesis concertada de las distintas visiones parciales que finalmente hicieron suya esta proposición conjunta.

TEXTO DE LA VISIÓN DE DESARROLLO DE VILLA ELSALVADOR

Visión de Desarrollo al año 2010

Villa El Salvador es un distrito de productores, líder, organizado y generador de riqueza. Es una ciudad moderna y saludable con hombres y mujeres de todas las generaciones, que tienen valores humanos e igualdad de oportunidades de formación y desempeño, y que participan democráticamente en la gestión de su desarrollo.

- **La Consulta Ciudadana**

El paso más significativo en el avance del proceso fue la convocatoria municipal a una Consulta Ciudadana el 14 de noviembre de 1999. En esta consulta, a modo de referéndum, se sometió a votación la Visión de desarrollo formuladas y se le pidió a la población que priorizaran los objetivos estratégicos de desarrollo. Se diseñó todo el proceso, donde promotores juveniles del último año escolar serían los encargados de pasar casa por casa para recolectar los votos de las personas, en cédulas de votación

previamente elaboradas. Estos promotores fueron capacitados en una serie de talleres en los Institutos Superiores de la zona. Se tuvo la posibilidad de contar con una asesoría especializada en temas de sufragio: la Asociación Civil Transparencia, encargada de supervisar los procesos electorales a nivel nacional. El Instituto Tecnológico Julio C. Tello brindó sus instalaciones y sus equipos de cómputo para realizar allí el conteo de los votos.

Votaron los pobladores de VES residentes mayores de 16 años pudieron votar y señalar la prioridad de los objetivos de desarrollo distrital. Para lograr cumplir exitosamente con esta tarea fue necesario desplegar un gran esfuerzo de organización y de coordinación entre instituciones. Se movilizaron más de dos mil voluntarios y votaron un total de 48,119 personas.

Se nombró a un Comité Electoral, compuesto por aquellos pobladores que habían sido elegidos en el primer Cónclave para la comisión redactora. La Consulta Ciudadana fue convocada por la Municipalidad y constituyó quizá el hito más importante del proceso, donde por primera vez en el Perú se realizaba una Consulta de carácter popular convocada por el gobierno local y con la participación activa de un gran porcentaje de la comunidad.

Como resultado de la Consulta ahora Villa El Salvador cuenta con una visión de desarrollo aprobada por el 84% de la población que representó a casi 50 mil votantes, y cinco objetivos estratégicos de desarrollo priorizados de la siguiente manera:

- **Una ciudad saludable, limpia y verde:** VES es una ciudad saludable, con un medio ambiente seguro, ordenado, limpio, verde y con los servicios que corresponden a toda ciudad moderna (63% de las preferencias);
- **Una comunidad educativa:** Las familias del distrito cuentan con igualdad de oportunidades de formación y de acceso a servicios educativos de primera calidad, que formen hombres y mujeres calificados, con valores humanos (41% de las preferencias);
- **Un distrito de productores y generador de riquezas** VES es un distrito de productores que ofrecen bienes y servicios de calidad y que genera riqueza para la comunidad en toda la extensión de su territorio. (35% de las preferencias);
- **Una comunidad líder y solidaria** La comunidad de Villa El Salvador ha reafirmado su identidad de líder, creativa, organizada, solidaria y que planifica su futuro (25% de las preferencias); y
- **Una comunidad democrática** VES es una comunidad democrática donde los ciudadanos, hombres y mujeres de todas las generaciones, participan responsablemente en la toma de decisiones, grandes y pequeñas, y en la gestión de su desarrollo, y en donde hay confianza mutua entre las autoridades y los vecinos, asociados y ciudadanos (21% de las preferencias).

Las Agencias Municipales, encargadas directamente de distintos sectores de VES, cumplieron un rol de animación y soporte del proceso de votación durante la jornada en la que se realizó la Consulta.

Nos parece importante destacar el éxito de la Consulta Ciudadana, a pesar de realizarse en una coyuntura difícil, dada la proximidad de las elecciones presidenciales y los propios conflictos internos existentes. Las dificultades se expresaron en dos aspectos: por un lado el permanente sabotaje del gobierno de turno, que no veía con buenos ojos los procesos de este tipo, menos aún cuando venían de un gobierno local de oposición (Somos Perú). El día mismo de la consulta el gobierno de Fujimori por intermedio de PRONAA (Programa Nacional de apoyo alimentario) repartió alimentos con la finalidad de distraer a la comunidad del proceso. Otro factor altamente disruptivo fue el lanzamiento de la candidatura a la presidencia del entonces Alcalde de Lima Metropolitana, Alberto Andrade, a quien se le ocurrió hacer el acto de presentación de su candidatura en el distrito de Villa El Salvador un día antes de la Consulta Ciudadana. Dado que el Alcalde de Lima era del mismo movimiento político que el Alcalde de VES, esto generó muchas suspicacias a nivel de las dirigencias y organizaciones de la comunidad poniendo en riesgo la viabilidad de la Consulta.

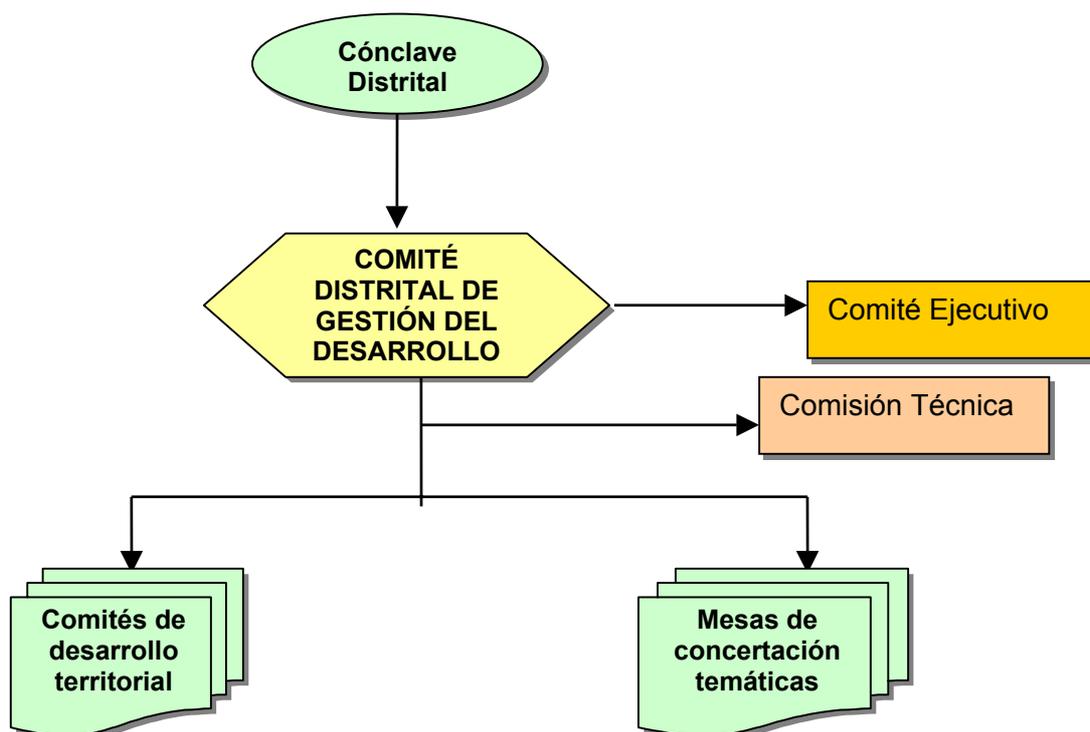
Por otro lado, si bien la votación a favor de la visión y los objetivos fue abrumadoramente mayoritaria, es justo también indicar que la aceptación y la colaboración no fue amplia ni general. Algunos directores de colegios interpretaron la consulta como un hecho de carácter político (en la cercanías de una elección nacional) y se negaron a participar. Por otro lado algunos pobladores se negaban a votar, pensando que el voto equivalía a legitimar la gestión del Alcalde.

2.1.2. LA FASE DE GESTIÓN DEL PLAN

• Encuentro sobre gobernabilidad

Con los resultados de la consulta, y validada la visión y los objetivos de desarrollo, el siguiente paso – a pesar de no tener un documento del Plan concluido – fue el de definir la estrategia y los instrumentos para la gestión del Plan de desarrollo. Así se realiza, en el 11 de Diciembre de 1999, **el segundo Cónclave Distrital** llamado de *Gobernabilidad, Gestión del Plan Integral de Desarrollo y Presupuesto Participativo* y que tuvo como propósito definir la puesta en marcha del Plan, cuyo resultado fue la aprobación del Modelo de Gestión y el Presupuesto Participativo como instrumento para dinamizar y promover la implementación del Plan.

El siguiente organigrama refleja la manera como se ha procesado la información y documentos trabajados por las coordinadoras territoriales y las mesas temáticas:



El modelo de gestión reafirmó la propuesta de construir espacios abiertos a todos los actores protagonistas del desarrollo de VES. Las instancias que se definieron para ello fueron: el Comité de Desarrollo de Gestión Distrital, las Mesas de Concertación Temáticas y los Comités de Desarrollo Territorial. El mecanismo elegido fue el del Presupuesto Participativo.

El **Comité Distrital de Desarrollo** es la instancia superior, y debe estar compuesta por autoridades municipales y representantes de instituciones y organizaciones de VES. Su responsabilidad fundamental será que el Plan aprobado sea ejecutado y se cumpla adecuadamente.

Sus funciones básicas son tres:

- Desarrollar los objetivos estratégicos del Plan
- Establecer una efectiva articulación entre las Mesas Temáticas y los Territorios.
- Hacer el seguimiento al Plan de Desarrollo y al Presupuesto Participativo.

Los **Comités de Desarrollo Territorial** se mantienen como espacios de debate y decisión por sectores de la población. Allí participan en 8 zonas las organizaciones sociales, los agentes económicos, los organismos privados y públicos, las agencias municipales y los vecinos y vecinas como ciudadanos comprometidos.

Las **Mesas Temáticas** siguen siendo los espacios de reflexión y acción en temas específicos:

educación, salud y medio ambiente, juventud, pequeña y mediana empresa, comercio, y género, etc. La convocatoria está abierta a todos, tanto a las organizaciones como a aquellos no organizados.

Las Mesas de Concertación y los Comités de desarrollo funcionan desde hace dos años, aunque no de manera homogénea. Hay Mesas y Comités más dinámicos y otros que aún están en proceso de consolidación.

Sin embargo, el Comité Distrital que es el que tiene el rol de orientar y articular los procesos, a la fecha no se ha constituido. Esto explica algunas de las dificultades que se han generado en el proceso de implementación del Plan, como ha sido la desarticulación entre los espacios temáticos y los espacios territoriales.

El Plan de Desarrollo Integral de Villa El Salvador es el Plan de todo el distrito y no un plan para ser ejecutado únicamente por la Municipalidad. Por esto, el desafío principal de esta etapa fue lograr que la voluntad de todos los agentes económicos y sociales de VES se exprese de ahora en adelante de manera participativa.

El objetivo a alcanzar fue entonces el Presupuesto Participativo. Esta herramienta supuso la capacitación y decisión de los vecinos sobre el uso y control de las asignaciones para gastos públicos. Debía entenderse que estas asignaciones deberían provenir de todos los organismos públicos que realizan inversiones en el distrito y de la prioridad que el sector no público le asigne a sus iniciativas.

- **Encuentros sectoriales del Presupuesto Participativo año 2000**

El presupuesto participativo es una forma de elaborar el presupuesto para el desarrollo, con participación en la toma de decisiones de la población, así como de las organizaciones más representativas, teniendo como objetivo por un lado el uso eficiente y eficaz de los recursos disponibles, y por otro, el fortalecimiento del tejido social, transfiriendo poder a la ciudadanía para la toma de decisiones sobre la planificación de su barrio.

El Presupuesto participativo de la Municipalidad es el conjunto de gastos de inversiones del gobierno local que son decididos bajo diversos criterios y cofinanciados entre la municipalidad y las organizaciones representantes de los vecinos. Unos pondrían dinero, los otros también, o de no tenerlo, bienes, servicios o trabajo que valorizado suma al presupuesto.

El Presupuesto Participativo tiene como objetivos centrales los siguientes:

- Propiciar la toma de decisiones en forma democrática
- Lograr un manejo transparente de los recursos públicos
- Establecer un uso eficiente y eficaz de los escasos recursos disponibles.
- Fortalecer el tejido social, entregando poder a la ciudadanía para la toma de decisiones sobre la planificación del distrito.

En esta etapa de la gestión del Plan, las mismas tres ONGs, conjuntamente con algunos regidores y funcionarios municipales, constituyeron una Comisión, ahora denominada Comisión Consultiva, encargada de diseñar la metodología y poner en marcha la estrategia del Presupuesto Participativo. El rol de las ONGs en este caso era el de facilitar los procesos de concertación, apoyar los talleres con la población y proporcionar elementos conceptuales y técnicos para el mejor desarrollo de las propuestas y proyectos en el marco del presupuesto participativo.

Con los encuentros sectoriales se inicia la puesta en marcha del presupuesto participativo y se desencadena un proceso educativo de expansión de las capacidades por parte de la sociedad civil y de los ciudadanos en su desarrollo y gobierno de la ciudad. El presupuesto participativo al que se aspira llegar será aquel en el que el compromiso de inversión y gasto de las entidades municipales, otras entidades públicas del gobierno central, instituciones privadas de cooperación y desarrollo, empresas públicas y privadas aporten a la definición de un compromiso de tipo presupuestal para un año calendario o más. Es decir a lo que se aspira es a pasar del presupuesto participativo de la municipalidad al de la ciudad.

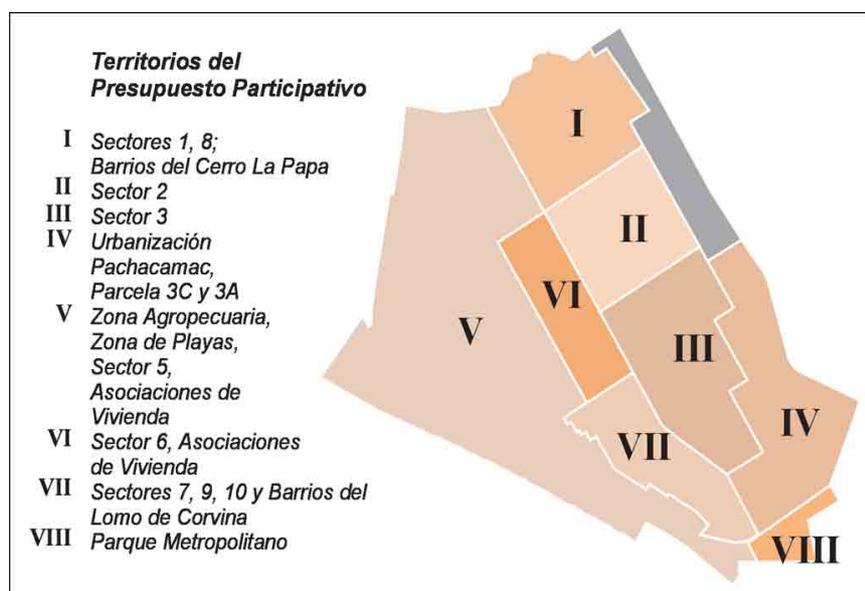
De Enero a marzo del 2000 se realizaron los Talleres Territoriales con la participación de los dirigentes por cada una de las zonas del distrito. Aquí si tuvieron un desempeño protagónico los Comités de Desarrollo Territorial, quienes convocaban a Asambleas en cada una de las 8 zonas para priorizar los

proyectos a ser elevados a la Municipalidad en un Encuentro Distrital donde se aprueba el Presupuesto participativo para ese año. La mayoría de los miembros de los Comités de Desarrollo Territorial son pobladores entre 26 y 45 años, y la participación de las mujeres es muy reducida, llegando a un porcentaje de únicamente el 10%. Definitivamente estos espacios de carácter territorial reproducen la estructura de género de las dirigencias vecinales. Las mujeres tienen mayor representatividad en los espacios temáticos – Mesas de Concertación – y son mayoría obviamente cuando el tema tiene que ver con salud, alimentación o la Mesa de Género donde a ningún hombre se le ocurriría participar.

Los Encuentros Sectoriales se desarrollaron siguiendo la siguiente secuencia:

- Exposición sobre el proceso de planificación y el presupuesto participativo, presentando la Visión de Desarrollo y los Objetivos estratégicos.
- Explicación del objetivo del taller y la metodología de trabajo.
- Caracterización del área territorial: Problemas y potencialidades para el desarrollo.
- Plenaria de discusión de los resultados.
- Ordenamiento de prioridades de los proyectos en función a criterios preestablecidos.
- Conformación de un equipo de trabajo que le dará continuidad al proceso.

Mapa 2: Ubicación 8 Territorios en VES:



Para el desarrollo de los talleres se contó con el apoyo de facilitadores (ONGs) que estuvieron reforzando el trabajo los regidores y funcionarios municipales.

De todos modos, se considera que los niveles de participación deberán incrementarse a la par con la asignación de mayores recursos y la concertación de programas y de asignación presupuestal con las instituciones públicas primero y de cooperación, ONGs y otras instituciones privadas más adelante.

Una de las dificultades para la efectiva asignación de recursos son las deficiencias administrativas en la organización de la Municipalidad distrital. Las pocas capacidades de gestión de las Municipalidades son evidentes, más aún para una eficiente administración de los recursos escasos en un escenario de pobreza.

• **Encuentro distrital del Presupuesto Participativo**

Con los resultados de los talleres sectoriales se realizó una evaluación y una síntesis por cada área territorial quedando determinados el número y características de los proyectos aprobados por la población. Paralelamente la Municipalidad distrital determinó el monto total a ser invertido en el presupuesto participativo: S/. 2'000,000 de soles, que fueron distribuidos por cada sector, en base a tres indicadores como veremos más adelante. A partir de una ponderación específica para cada indicador en sesión de Concejo, la Municipalidad determinó el monto asignado por sector. Cada sector entonces debería priorizar uno o dos proyectos factibles en función al monto que le fuera asignado.

El cronograma final de obras fue aprobado por los vecinos y la Municipalidad en el Encuentro Distrital del Presupuesto Participativo, realizado el 25 de marzo en la Plaza de la Solidaridad de Villa El Salvador. A este encuentro asistieron los dirigentes representantes de cada uno de los sectores donde se trabajaron los proyectos de inversión.

Los objetivos del encuentro fueron:

- Aprobar democráticamente el presupuesto participativo de la Municipalidad de Villa El Salvador.
- Aprobar las principales orientaciones para la consolidación de los espacios de gestión a nivel de cada sector.
- Conformar el Comité de Gestión del Plan Integral de Desarrollo.

La metodología del encuentro tuvo la secuencia siguiente:

- La comisión municipal informó sobre el proceso de formulación del Plan de Desarrollo, destacando dos aspectos: los gastos de inversión ya comprometidos por la Municipalidad Distrital, y el presupuesto participativo para este año y su distribución sectorial.
- Posteriormente los asistentes pasaron al trabajo en comisiones, donde se definió el proyecto a ser ejecutado como prioritario, y
- Concluyó el evento con una plenaria donde además de aprobar los proyectos presentados por cada representante del sector, los participantes discutieron la forma de organización sectorial que debiera tener la gestión del Plan de Desarrollo Local.

De los tres momentos del evento, el tercero no culminó en muchos casos con la determinación de la organización sectorial y no se llegó a conformar el Comité de Gestión de Desarrollo Distrital. Sin embargo es necesario rescatar que este es el primer espacio donde la comunidad de Villa El Salvador ha tenido la oportunidad de decidir sobre un presupuesto de inversión de la Municipalidad.

Una vez decidido el presupuesto de inversión por sectores para el año 2000, el 6 de mayo se realizó una jornada de trabajo con la finalidad de evaluar y dar continuidad al proceso de gestión del presupuesto participativo, y diseñar un cronograma que posibilite la ejecución de las obras prioritarias en cada sector.

En esta reunión participaron el Alcalde del distrito, los regidores y funcionarios de la Municipalidad de Villa El Salvador, y representantes de las ONGs que vienen apoyando el proceso del Plan de Desarrollo Local.

El trabajo se realizó en dos comisiones: una encargada de diseñar el plan de ejecución del presupuesto participativo (la gestión del préstamo – dado que no se contaba con recursos en las arcas municipales, la priorización de las obras según calendario y avance de los expedientes técnicos). Otra comisión era la encargada de analizar la institucionalización del proceso (marco normativo, rol de la Municipalidad, rol del Consejo Municipal, relaciones funcionales). Ambos equipos establecieron un plan de trabajo interno con responsables de hacer seguimiento a los plazos planteados.

Hasta este momento del proceso la Municipalidad y la población de Villa El Salvador habían aprobado la visión y los objetivos estratégicos del Plan Integral de desarrollo al 2010 en una Consulta Ciudadana, y a nivel de los territorios se había aprobado parte de los gastos del Fondo de Compensación Municipal, priorizando las inversiones para su sector.

Con la finalidad de aprender de otras experiencias de planificación participativa del desarrollo local, se organizó el **I Encuentro Internacional de Presupuesto Participativo** a fines de agosto del año 2000, el que estuvo a cargo de la Municipalidad de Villa El Salvador, Desco, la Escuela Mayor de Gestión Municipal y el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas. Participaron los dirigentes vecinales encargados de poner en marcha el proceso del presupuesto participativo, los representantes de las mesas temáticas, los funcionarios y regidores municipales y las instituciones que trabajan en la zona. Los principales objetivos de dicho encuentro fueron dos: a) Analizar la experiencia de planificación participativa del desarrollo y el presupuesto participativo de Villa El Salvador a la luz de otras experiencias más consolidadas que se llevan a cabo por iniciativa de otros gobiernos locales de América Latina y en otras municipalidades del Perú, b) Contribuir a fortalecer el proceso de democratización de la sociedad y el estado. En el evento se conocieron los modelos de presupuesto participativo de ciudades como Porto Alegre y Santo André de Brasil, ciudad Guayana de Venezuela, Montevideo de Uruguay y varias ciudades peruanas del interior del país.

Los temas que se abordaron fueron cuatro: a) Los mecanismos de participación vecinal manejo, del territorio y de las áreas temáticas, b) La relación de las municipalidades con otros actores como el estado y la inversión privada, c) Las técnicas del presupuesto, los aspectos financieros y criterios para la asignación de recursos a partir de la construcción de indicadores, y d) El marco normativo y las reglas de juego.

Este espacio sirvió no sólo para conocer otras experiencias, sino para ir delineando ciertos aspectos del proceso que aún no estaban resueltos. Una de las diferencias significativas entre esta experiencia peruana y las brasileras, era que en nuestro caso el proceso se inicia con la formulación del Plan de largo plazo. El presupuesto participativo es entendido como un instrumento del Plan. Muchas de las experiencias en el Brasil han seguido el camino inverso: primero el presupuesto participativo y ahora están superando esta etapa para iniciar procesos de planificación de más largo aliento.

Sin embargo uno de los dilemas centrales del proceso ha sido paradójicamente la desarticulación existente entre el Plan de desarrollo y presupuesto participativo, que siendo entendidos como dos caras de la misma moneda, en la práctica cotidiana no van de la mano. Las obras del presupuesto participativo se priorizaban sin tener en cuenta el Plan de desarrollo. Quienes habían participado en la construcción de la visión y los objetivos estratégicos del Plan no eran los mismos que priorizaban las obras en los territorios. Las Mesas Temáticas estuvieron desde el inicio más articuladas al Plan y los Comité de Desarrollo Territoriales al presupuesto participativo. Hasta el día de hoy no se ha logrado establecer un diálogo entre estas dos instancias.

Como resultado del Encuentro se firmó una Declaración de Villa El Salvador, donde las ciudades presentes se comprometían a conformar un Grupo de Trabajo sobre el tema de los presupuestos participativos para dar seguimiento y continuidad a los intercambios y a las recomendaciones de este Primer Encuentro Internacional, como también establecer canales de comunicación e intercambio y reunirse nuevamente en un segundo Encuentro Internacional. Esto no se logró y recién en el 2002 se llega a realizar el segundo Encuentro como veremos más adelante.

2.1.3. LA FASE DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO

Finalizado el I Encuentro Internacional y habiendo llegado a algunos consensos sobre las fortalezas y debilidades del proceso, el siguiente paso era convocar a los talleres del presupuesto participativo para la priorización de obras del 2001. Esto no se hizo. El proceso se paralizó prácticamente todo el segundo semestre del año 2000 hasta abril del siguiente año donde se redefinieron las reglas de juego del equipo conductor del proceso y se estableció un nuevo plan de acción.

Este momento estuvo marcado por una discusión interna en la Municipalidad sobre lo que serían los objetivos políticos para el año, producto de un desacuerdo básico entre el Alcalde, algunos de sus funcionarios y los regidores municipales que no cuestionaban el proceso de planificación y presupuesto participativo en sí mismo, pero sí los procedimientos seguidos.

No cabía la menor duda que durante el año 2000 el presupuesto participativo había constituido un factor de movilización ciudadana. Las asambleas comunales se estaban fortaleciendo, la comunidad había formado parte de un proceso de aprendizaje y de toma de decisiones en materia de gasto público municipal que fue muy valioso.

Fue un proceso de aprendizaje también para la Municipalidad, que tuvo que adecuar en la marcha, su estructura interna a la dinámica del presupuesto participativo. Esto permitió que se tendieran puentes entre las Agencias Municipales y los dirigentes. Sin embargo estos logros no pudieron ocultar algunos errores del proceso.

En primer lugar el presupuesto participativo era cada vez menos el resultado de un trabajo coordinado y en equipo entre el alcalde, los regidores, los directores municipales y las ONG's. En segundo lugar, el presupuesto participativo no tuvo como norte el Plan Integral de Desarrollo. En tercer lugar no se logró vincular a los Comités Territoriales con las Mesas Temáticas, convirtiéndose los primeros en ejecutores de proyectos de infraestructura comunal, y las segundas abordando con mayor riqueza los objetivos específicos del Plan de Desarrollo. Finalmente no se avanzó en la creación del Comité Distrital, que entre sus funciones tenía las de garantizar varios de los aspectos mencionados líneas arriba.

- **Cónclave del Presupuesto Participativo**

Establecidos algunos criterios comunes en la evaluación se decidió seguir avanzando en base a nuevos acuerdos institucionales. Algunos territorios como el Primer Sector continuó trabajando a pesar de las dificultades, realizando cursos de capacitación con los dirigentes con la finalidad de fortalecer a los actores locales para potenciar el proceso en curso.

Como parte de la estrategia de relanzamiento del proceso se vio por conveniente convocar a un **tercer Cónclave Distrital**, esta vez centrado en el presupuesto participativo. Este encuentro tuvo lugar el 26 de mayo del 2001 y se realizó con la finalidad de discutir con la población un balance del año anterior, y presentar públicamente la rendición de cuentas del presupuesto participativo del 2000. Asimismo este espacio sirvió para discutir una propuesta de Ordenanza Municipal sobre el Plan y el Presupuesto Participativo con los dirigentes, dado que ya existía un consenso sobre la utilidad de ir generando marcos legales para la institucionalización de este proceso. Finalmente se presentó también la asignación presupuestal para el año 2001 a nivel de cada sector, que serviría de base para la priorización de proyectos en los talleres territoriales

Se presentó en la asamblea un balance evaluativo del proceso participativo del 2000, y se recogieron los aportes de los vecinos. En términos generales se enfatizaron los siguientes logros:

- **En lo político:** cierta dinamización de la organización comunal promoviendo el rol de los líderes sociales, mejor relación ente la municipalidad y la comunidad organizada, mayor participación de los no organizados, movilización de algo más de 200 dirigentes y 5,000 vecinos en las diversas acciones y reuniones del presupuesto participativo.
- **En lo educativo:** construcción de una visión más integral entre los líderes sociales, generación de cambios en los discursos de ciertos dirigentes que ahora son más propositivos, mejorar las capacidades y competencias en la elaboración y manejo de proyectos de desarrollo, generación - en algunos sectores - de información pertinente para que los dirigentes tomen decisiones, acciones de vigilancia ciudadana.
- **En lo institucional:** mejora de las coordinaciones entre las Agencias Municipales y las otras direcciones municipales, mayor experiencia en la ejecución de obras y elaboración de expedientes técnicos, así como en los procedimientos estatales.
- **En la mejora de las condiciones de vida:** 1,154 niños beneficiados entre 3 a 5 años, así como 35 animadoras de Pronoeis (Programas no Escolarizados de Educación Inicial), generación de empleo para los vecinos de cada sector territorial en la implementación de las obras.

Entre las principales dificultades que se presentaron y aprobaron por consenso tenemos las siguientes:

- **En lo socio - político:** conflictos con dirigentes más antiguos que quisieron manipular el proceso, participación diferenciada de la población en cada sector, ausencia de reglas de juego que se prestó para ofrecimientos electorales. Dificultad en algunos órganos de línea de la municipalidad en entender a las Agencias Municipales como órganos de desarrollo y no entes logísticos, inexistencia del Comité Distrital.
- **En el manejo logístico:** dificultad en la entrega de materiales, disputas en la contratación de personal para las obras, los tiempos técnicos de la Municipalidad no eran conocidos por los dirigentes lo que generó suspicacias.

Estas reflexiones sirvieron para dar cierto giro al proceso. Uno de los temas que se abordó entonces fue la ordenanza y el reglamento con el propósito de institucionalizar el Proceso de Plan Integral de Desarrollo y Presupuesto Participativo.

- **Elaboración de la ordenanza y el reglamento**

En el caso de Villa El Salvador la elaboración y aprobación de una ordenanza y un reglamento respondió a la necesidad de fortalecer los procesos de planificación y concertación iniciados. Y como tal, debía hacerse también de manera participativa.

Para asegurar el desenvolvimiento del proceso de construcción del Plan Integral de Desarrollo y de la implementación del Presupuesto Participativo, el gobierno local en su posición de impulsor y conductor de la concertación social en VES, emitió dos dispositivos normativos:

- La Ordenanza Municipal marco del presupuesto participativo en el proceso del Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador N° 030-2001-MVES, y

- El Reglamento de la Ordenanza Municipal.

La elaboración de la Ordenanza municipal sobre el Plan de desarrollo y el presupuesto participativo, y posteriormente la normatividad, tuvo como fundamento los siguientes objetivos:

- En primer lugar, definir una normativa que reconozca e institucionalice en el distrito de Villa El Salvador la realización de presupuestos participativos anuales como procedimiento regular para posibilitar el acceso de la comunidad a la gestión de los recursos municipales. Constituye uno de los instrumentos del proceso y surge del Plan Integral de Desarrollo vigente.
- En segundo lugar, precisar uno de los principales instrumentos prácticos para la definición del rol político del municipio para la concertación y la gobernabilidad de la ciudad, que garanticen la convivencia solidaria en los espacios colectivos de Villa El Salvador.
- En tercer lugar, recatar la mejor tradición, experiencia participativa, de valores y de identidad de las familias y los actores sociales en general, que junto con las instituciones públicas y privadas, constituyen la comunidad viva de Villa El Salvador.
- Finalmente, establecer el marco de los mecanismos principales para la aprobación y ejecución de los presupuestos participativos como instrumentos de participación democrática en la gestión, monitoreo y evaluación de los mismos durante los ejercicios presupuestales.

Con estas normas legales, el gobierno local institucionaliza las diversas instancias de concertación y operación del proceso, asegurándole a la población el compromiso de continuar estos esfuerzos al margen de los cambios de administración que resulten de las sucesivas elecciones municipales y con ello la sostenibilidad y continuidad del trabajo en curso.

Sin embargo, nos queda claro que la principal garantía de continuidad y consolidación del proceso es la legitimidad social que le otorga la participación y compromiso directo de la población y sus organizaciones quienes, de presentarse señales de retroceso o desconocimiento de lo avanzado en todo el distrito, sabrá actuar en defensa de sus intereses y su futuro.

Las fases del presupuesto participativo

En el Reglamento de la Ordenanza aprobada del Plan y el Presupuesto Participativo se establecen siete fases en el proceso. La primera de ellas es la de **asignación presupuestal**. Cada año el Gobierno Local asigna el 35% del gasto de inversión del Fondo de Compensación Municipal, que es repartido a nivel de los 8 territorios en función a los siguientes indicadores:

- Necesidades Básicas Insatisfechas (20%)
- Número de Población (30%)
- Niveles de tributación (50%)

Los dos primeros años de ejecución del Presupuesto Participativo en VES el monto total asignado fue de 2 millones anuales de soles (US\$ 570,000). Aunque representa una inversión de \$1.75 dólares por persona, constituye el treinta por ciento del presupuesto anual de inversiones del Fondo de Compensación Municipal (transferencia del gobierno central).

Cuadro 3: Distribución de los recursos por territorio

Indicadores para la distribución del presupuesto participativo (años 2000 y 2001)						
Parámetro / sector	Nivel de Morosidad (peso 20)	Número de predios (peso 30)	Nivel de NBI (peso 50)	Total puntaje	Índices de distribución (%)	Importe a asigna (soles)
Sector I	18.50	16.83	27.87	63.20	11.87%	237,384.27
Sector II	18.34	16.98	29.51	64.83	12.18%	243,506.68
Sector III	17.57	14.31	31.15	63.03	11.84%	236,745.73
Sector III	16.80	30.00	31.15	77.95	14.64%	292,786.45
Pachacamac y AAHH	15.15	3.42	30.00	68.57	12.88%	257,554.42
Sector IV	18.04	10.26	40.98	69.28	13.01%	260,221.23
Sector VII y Oasis	16.56	5.36	42.62	64.54	12.12%	242,417.41
Zona	20.00	5.82	35.25	61.07	11.47%	229,383.82

Agropecuaria y Playas						
TOTAL					100%	2'000.000

La siguiente fase es la **convocatoria** que realiza la Municipalidad para dar inicio al proceso de priorización de proyectos a nivel de cada territorio. En la convocatoria se informa el monto asignado a cada zona y se establecen los plazos para la entrega de prioridades.

Luego viene la fase de **concertación temática y territorial**, en donde los Comités de Desarrollo Territoriales conjuntamente con las Agencias de Desarrollo Municipal convocan a una asamblea pública para plantear cuales son los proyectos de inversión en cada zona. Teóricamente esta priorización – según consta en el reglamento- debería hacerse en función a cada objetivo estratégico, y para ello se debiera contar con la participación de las Mesas de concertación temáticas, en tanto orientadoras de la discusión. Sin embargo esto último no funciona aún así.

Con la cartera de proyectos, el Comité de Desarrollo Territorial **define las prioridades** de la zona y selecciona los proyectos en función a los recursos asignados y a seis criterios establecidos en el reglamento (correspondencia con el Plan, viabilidad técnica y legal, necesidades insatisfechas, niveles de participación, niveles de tributación, acuerdos de la asamblea)

El Comité de Desarrollo Territorial es el que fundamenta los **proyectos seleccionados** ante la Municipalidad y la Dirección de Desarrollo Urbano se encarga de elaborar los expedientes técnicos para las obras.

Es también la Dirección de Desarrollo Urbano de la Municipalidad la que tiene a su cargo la **ejecución de las obras**. Las Agencias de Desarrollo y los Comités se encargan de supervisar el avance de las mismas. La comunidad participa, ya sea aportando en mano de obra, u otros recursos materiales, o en la labor de vigilancia ciudadana. El aporte de la comunidad es estimado en un 20% del costo total de la obra.

La última fase es la de la **evaluación y la rendición de cuentas**, tarea que realiza el gobierno local ante la comunidad. En cada territorio se realiza una reunión para la entrega y recepción de obras, donde se procede a la rendición de cuentas por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano.

En el siguiente cuadro mostramos la estructura de los ingresos y egresos para el año 2002 de la Municipalidad de Villa El Salvador, la que nos muestra entre otras cosas la participación del Foncomún con respecto al presupuesto general, y por ende, el porcentaje que se decide participativamente:

Cuadro 4: Presupuesto Municipal

	Monto (en soles)	Porcentaje
Ingresos		
• Ingresos Corrientes	8'490,558	32.0%
• Ingresos de capital	480,000	2.3%
• Transferencias	17'192,443	65.7%
Vaso de leche	8'544,756	
Donaciones	116,700	
Foncomún	8'530,986	
Egresos		
• Gastos corrientes	19'609,395	75.0%
• Gasto de capital	5'396,740	21.0%
Inversiones	5'356.740	99.2%
Otros	40,000	0.8%
• Servicio de la deuda	1'156,865	4.0%
Total General	26'163,000	100%

Actualmente el 35 % del presupuesto de inversión del Foncomún es destinado al Presupuesto Participativo. Esto es 8'530,986 menos el servicio de la deuda, son 7'374,121, siendo el monto neto asignado un total de S/. 2'580,942 (que representan el 9.9% del gasto total anual de la Municipalidad)

En la experiencia de VES se busca que se discuta y decida sobre las inversiones del año tomado en cuenta los aporte de la Municipalidad, las instituciones públicas y privadas, las ONG's y organizaciones de base. El objetivo es evitar la duplicidad de esfuerzos y atender de manera más eficiente las necesidades del distrito. Sin embargo, por el momento el Presupuesto Participativo se hace a nivel de barrio y sólo con recursos municipales.

Un elemento fundamental es que el Presupuesto Participativo no es concebido como un fin en sí mismo, sino como un instrumento del Plan de Desarrollo. En el caso peruano es relativamente fácil entender la necesidad que los presupuestos municipales sean participativos, ya que muchas municipalidades y sus poblaciones se han visto involucradas en Planes Integrales de Desarrollo. El Presupuesto Participativo puede aparecer de manera evidente como el mecanismo participativo de gestión del plan.

- **I Encuentro Distrital de Mesas Temáticas**

Nos hemos referido varias veces al problema existente para lograr una efectiva articulación entre las Mesas de Concertación temáticas y los territorios. Esto esta relacionado por un lado a que no existe un ente que dirija el proceso (en la estructura aprobada iba a ser el Comité de Gestión Distrital del Desarrollo) y vele por una efectiva integración de cada una de las partes con los objetivos del Plan de Desarrollo. Por otro lado tiene que ver evidentemente con conflictos de poder.

En los territorios, el protagonismo lo tienen los Comités de Desarrollo Territorial, y tienen la percepción que en las Mesas Temáticas existe una preeminencia de ONGs, por lo que sienten como una intrusión la participación de las mismas en los territorios. Sin embargo, si bien las Mesas Temáticas tienen en su composición a instituciones públicas y privadas como las ONG's, también es cierto que participa la comunidad, tanto organizada como no organizada, y que en la mayoría de los casos - si no en todos - quienes dirigen las Mesas (el comité coordinador) son los miembros de la comunidad.

Por otro lado en las Mesas Temáticas se tiene la percepción que en el Plan Integral de Desarrollo no se reservó un espacio para ellas a la hora de definir cual debía ser su rol en la gestión del mismo. El presupuesto participativo está dirigido únicamente a los Comités de Desarrollo y por tanto a los territorios, dejando de lado el rol de construcción de políticas distritales que le compete a las Mesas.

Las Mesas temáticas debieran orientar el debate en cada uno de los espacios territoriales, para que la priorización de las obras se haga teniendo en cuenta un eje y una política común a una escala mayor. Es decir que la dimensión barrial - del presupuesto participativo - dialogue con la dimensión de ciudad - plan de desarrollo.

En esta lógica es que se vio por conveniente potenciar las articulaciones entre las diferentes instancias. Originalmente se pensó en iniciar esta labor con un encuentro entre mesas y territorios, pero ello no fue posible dado que existían muchos recelos entre estas dos instancias. También era evidente que las Mesas Temáticas conocían poco de lo que hacían ellas mismas. Así que se optó por empezar con un **I Encuentro de Mesas Temáticas** par iniciar un proceso de articulación entre ellas. El Encuentro se realizó el 23 de junio del 2001 y tuvo como objetivos centrales los siguientes: a) Determinar el rol de las mesas temáticas en el marco del Plan Integral de Desarrollo, y b) Articular las Mesas temáticas a los espacios territoriales.

Como producto del Encuentro se elaboró una matriz comparativa de todas las Mesas que funcionan en VES recogiendo una serie de aspectos (antecedentes, marco legal, estructura orgánica, misión objetivos, participantes, rol de los actores, rol de la mesa en el Plan, rol de la mesa en el territorio, principales logros y dificultades, retos y perspectivas).

Del encuentro se desprendieron algunas tareas para seguir avanzando, que no fueron retomadas en realidad hasta el segundo Encuentro realizado un año después. Entre las tareas pendientes se mencionaron la formulación del Comité de Gestión Distrital, concluir con el proceso de redacción del documento del Plan de Desarrollo y constituir una coordinadora de Mesas para monitorear el avance del Plan de Desarrollo.

- **Talleres del presupuesto participativo en el 2001**

El segundo año que se realizó el presupuesto participativo, el proceso de priorización de las obras se inició con un significativo retraso. Recién se realizó en el mes de Junio debido – como ya se ha mencionado - a problemas de índole político al interior de la Municipalidad. Sin embargo esto permitió

realizar una evaluación del proceso del año anterior y plantear correctivos a las dificultades anteriores. Es claro para el conjunto de los actores que Plan y Presupuesto deben ir de la mano, y por eso, se buscó que en el segundo año se priorizaran los gastos de inversión en función a los objetivos estratégicos del Plan a nivel de los 8 sectores en que se dividió el distrito para efectos del Presupuesto Participativo.

En este sentido se buscó que las Mesas Temáticas empezaran a participar en el proceso, dando orientación y facilitando las discusiones a nivel de los territorios. Sin embargo esta propuesta no prosperó. Aún existen dificultades para la articulación de las diferentes instancias de gestión que no se reconocen como complementarias.

La demora en la realización de las obras afectó significativamente la legitimidad del proceso. Muchos dirigentes, y sobretodo aquellos que no estaban de acuerdo con la promoción de nuevos liderazgos, aprovecharon esto para atacar a la gestión municipal y con ello al presupuesto participativo. Por otro lado los nuevos dirigentes también veían las dificultades de tener que defender un proceso cuando no había resultados que mostrar. Hacia fines de año e inicios del año siguiente se iniciaron las obras, lo que permitió recuperar en cierta medida la credibilidad de la gente.

Los segundos talleres de priorización del presupuesto participativo también se diferenciaron de los anteriores dado que en esta oportunidad ya se contaba con una ordenanza y un reglamento que establecía ordenadamente las fases a seguir en el proceso. Esto ha permitido establecer de una manera más clara el rol de los actores en los espacios de participación y concertación.

En algunas zonas se renovaron las dirigencias de los Comités de desarrollo territorial, en otras no. Pero de todos modos a través de este proceso el mecanismo del presupuesto participativo ha permitido generar una mayor cohesión interna en los territorios. Aún queda pendiente dar un paso hacia una visión más global del distrito.

El primer año de ejecución del presupuesto participativo, la participación de la población en general fue bastante tímida, producto de la desconfianza en este tipo de procesos y dado que convocaba la Municipalidad. En el proceso, ya para los talleres de la segunda convocatoria para el presupuesto participativo, existía una cohesión mayor a nivel de los Comités Territoriales lo que permitió que se amplíe la participación. Se fue constatando, a pesar de las dificultades, la importancia que tenía discutir sobre el destino de los recursos del gobierno local, para ir logrando una relación más transparente entre la comunidad y el gobierno local. La comunidad puede criticar los procedimientos, pero nadie está en contra del Plan y el Presupuesto Participativo. En este sentido se puede decir que de alguna manera se están legitimando estos mecanismos, y dependerá de la voluntad política de las gestiones municipales y de la fuerza que tenga de comunidad para hacer escuchar sus demandas, que la población continuará decidiendo de manera conjunta sobre el futuro de su distrito, como lo ha hecho hasta el día de hoy.

2.1.4. LA FASE ACTUAL: EL DOCUMENTO DEL PLAN DE DESARROLLO

El año 2002 coincidía con el último año de la gestión municipal. Por tanto era necesario realizar un balance y concentrar las acciones en aquellas tareas pendientes del proceso que fueran posibles realizar en un escenario difícil como es el de las elecciones municipales y en esta oportunidad también regionales en el país.

Dado que las obras del presupuesto participativo del 2001 aún estaban en ejecución durante el primer semestre del 2002, se vio por conveniente no convocar a taller del presupuesto para ese año. Culminar adecuadamente con el proceso pendiente y lograr regularizar el desfase que se había generado.

El Comité Consultivo decidió entonces avanzar en la redacción del documento del Plan de Desarrollo, tarea inconclusa hasta la fecha, entre otras razones, porque en un momento dado no se vio como prioritario el "documento". Como mencionamos líneas arriba, este proceso fue valorado más por su capacidad de movilización social que como un proceso técnico. Sin embargo esto no justificaba el hecho que VES no tuviera un documento terminado que le permitiera negociar también inversiones de mayor magnitud a nivel de gobierno central y las empresas privadas.

Así se priorizó la redacción del Plan Integral de Desarrollo al 2010, para lo cual se sintetizaron todos los insumos producto del proceso vivido: los talleres territoriales y temáticos, los planes de cada una de las Mesas, los planes operativos a nivel territorial, etc. El documento se organizó en función a los cinco

objetivos estratégicos de desarrollo y se establecieron los principales lineamientos estratégicos y acciones.

Esta etapa del proceso también requería de la participación de la comunidad, organizada en las dos instancias que habían sido aprobadas para la gestión del Plan. Nos referimos a las Mesas Temáticas y los Comités de Desarrollo Territorial. Por tanto se establecieron una serie de reuniones de consulta para afinar y enriquecer el documento existente, proceso que aún no ha culminado.

Otra de las acciones organizadas en este período fue el **II Encuentro Internacional del Presupuesto Participativo**, a cargo de la Municipalidad de Villa El Salvador, Desco y el Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas. EL Encuentro se realizó en agosto del 2002, con participación de representantes de países como Brasil, Bolivia, Ecuador y Perú. Los objetivos fueron:

- Abordar los principales retos y desafíos de las experiencias de planificación y presupuesto participativos existentes en América Latina y Europa, y las alternativas de solución
- Brindar elementos a los gobiernos locales construir propuestas para la implementación del presupuesto participativo en función a sus planes de desarrollo locales.
- Incidir en propuestas nacionales de política sobre el tema de los planes y presupuestos participativos, participando en la construcción de un referente alternativo para la gestión local en el marco de la nueva legislación municipal.
- Constituir un Grupo de trabajo internacional de reflexión e intercambio sobre el tema de planificación y presupuesto participativo.

Este II Encuentro marcó un avance con respecto al encuentro anterior: Se buscó reflexionar sobre los principales retos y desafíos que se nos presentan a la hora de implementar mecanismos de gestión participativa democrática. Este espacio de reflexión nos permitiría evaluar y avanzar en el fortalecimiento de un proceso en el que todos apostamos a pesar de las dificultades. Dada la proximidad de las elecciones municipales y regionales, también se buscó brindar elementos a los gobiernos locales para la implementación de presupuestos participativos en función a sus planes de desarrollo local.

Entre los principales retos o desafíos que se retomaron en el marco del Encuentro tenemos:

- Articular las Mesas Temáticas y los Comités de Desarrollo
 - Abordar con mayor énfasis el tema de la representatividad en las asambleas territoriales.
 - Construir a nivel de la comunidad un lenguaje común sobre el Presupuesto Participativo.
 - Una mayor intervención del legislativo en este proceso. El respaldo político es fundamental.
 - Dotar al proceso de una orientación metodológica clara y definida.
 - Fortalecer el rol de los comités de desarrollo y crear la instancia superior que articule las distintas instancias del proceso (Comité distrital).
 - Contar con una instancia municipal que funcione como ente articulador de las diferentes instancias que tienen un rol que desempeñar.
 - Fortalecer la comunicación y difusión.
 - Construir un liderazgo eficaz: El liderazgo es fruto de la voluntad política. Sin ella no es posible consolidar los procesos iniciados.
 - Movilización de fondos públicos y privados para complementar las necesidades existentes.
- **II Encuentro de Mesas Temáticas**

Una de las últimas acciones realizadas en el marco de la gestión que dio inicio a este proceso participativo ha sido el **II Encuentro de Mesas Temáticas**. Este fue convocado el 9 de noviembre del 2002, y tuvo como objetivo central recoger los aportes de las diferentes Mesas de concertación para el documento del Plan Integral de Desarrollo.

Esto se realizó en trabajos grupales donde se buscó resolver los siguientes aspectos: a) El aporte de las mesas Temáticas a las líneas estratégicas del Plan Integral de Desarrollo, b) la construcción de una comunidad líder y democrática desde estos espacios, c) el rol de las Mesas Temáticas en la gestión del Plan y, d) la articulación entre las Mesas.

A pesar de la proximidad de las elecciones (17 de noviembre) los equipos de todas las Mesas de Concertación estuvieron presentes y aportaron en cada uno de los puntos. Con este encuentro se busca ir legitimando y enriqueciendo el documento del Plan de Desarrollo. El siguiente paso evidentemente es

realizar la misma tarea a nivel de los Comités de Desarrollo Territorial, esta vez ya en el marco de una nueva gestión municipal.

2.2. LOS ACTORES DEL PROCESO Y SUS ROLES

Los principales actores de la experiencia pueden dividirse en:

- Los **representantes de la comunidad organizada**, que participan en los Comités Desarrollo a nivel de cada territorio, y en las Mesas Temáticas que tienen un carácter distrital.

Ellos han sido el motor que ha permitido poner en marcha todo este proceso de ejecución del presupuesto participativo. Este proceso ha revitalizado a las organizaciones de VES, las mismas que estuvieron inertes en los últimos años. La mayoría de los pobladores que tienen algún rol en estos espacios coinciden en que se inicia un nuevo tipo de participación de las organizaciones que tiene como característica principal ser menos demandante y más propositiva.

Es claro que este proceso depende del nivel de organización de la población y de la voluntad política de los funcionarios municipales. Los secretarios generales – dirigentes de la organización más tradicional - han perdido espacio político y éste ha sido ocupado por las nuevas organizaciones: medio ambiente, juventud, organizaciones de mujeres, tercera edad, etc., cada una de las cuales aporta con nuevas expectativas y necesidades. En este marco los antiguos dirigentes pelean por recuperar su representatividad y esas fricciones se ponen de manifiesto en las asambleas.

Uno de los indicadores para medir el nivel de participación en el proceso del Presupuesto Participativo es la asistencia a las asambleas en los grupos residenciales. En el caso del Primer Sector de VES, la asistencia promedio a las asambleas es de 120 lotes representados. Es decir, ellos llegan al 30% de participación. En otras Agencias la convocatoria es de 15% en promedio por grupo residencial.

Otro de los indicadores es el grado de participación de la población en el trabajo comunal. El nivel de convocatoria de los dirigentes se mide a través del número de participantes en la ejecución de una obra específica. En algunos territorios – los más organizados - la participación por manzana ha sido de 2 personas (en total 30 personas) que resulta ser un número bastante elevado. Esta participación elevada llega al 8% del total de lotes del grupo.

La población participa en la priorización de sus necesidades, en la supervisión de las obras, en la ejecución de las mismas (faenas comunales y jornaleros pagados por la Municipalidad), en la revisión de los presupuestos y montos invertidos y en el mantenimiento posterior de la obra (formándose comités de mantenimiento, etc.). Sin embargo, es necesario notar que sólo algunos Comités de desarrollo territorial de manera espontánea relaciona el Presupuesto Participativo con el Plan Integral de Desarrollo y que es en el marco del segundo que se priorizan las obras.

- La **población no organizada** que participa en forma individual en las consultas ciudadanas y las asambleas de barrio y los cónclaves distritales.

Estos actores resultan particularmente significativos por la posibilidad de desarrollo de nuevos liderazgos en un escenario de reconstrucción del tejido social. Por otro lado parecía bastante pragmático, en una comunidad debilitada, dar cabida a actores individuales que surgen de la población no organizada y que sin ser representantes en la mayoría de los casos son representativos del sentir de la población.

- El **Gobierno Municipal** es el líder del proceso e impulsor de la concertación política. Con el concurso de los regidores designados para promover y acompañar directamente el proceso en los distintos sectores territoriales, y los funcionarios municipales encargados de organizar todo el proceso la municipalidad busca adoptar así un papel promotor del desarrollo local.

El aparato burocrático de la municipalidad tuvo que ajustarse a la inclusión de un nuevo proceso cuyas particularidades demandaban mayor inversión de tiempo, canales de comunicación no previstos y que originaron dificultades para los funcionarios del conjunto de la municipalidad. De un lado, retraso en sus planificaciones (en el caso de las Agencias, Oficina de Presupuesto) y de otro sobrecarga de trabajo (oficina de Abastecimiento, Dirección de Desarrollo Urbano, etc.).

- Los representantes de los programas sociales o instancias del **gobierno central y metropolitano** que participan en las Mesas de concertación temáticas para definir las prioridades de política a nivel de cada objetivo estratégico.
- Los profesionales y asesores técnicos de las **ONGs** o instituciones que laboran en Villa El Salvador y que han participado como facilitadores del proceso, en las Mesas de concertación temáticas y en los Comités de desarrollo territoriales.

2.3. LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

El tema de la comunicación y la información ha sido siempre una dificultad desde que se inició el proceso. Por un lado por falta de fondos para realizar una campaña que realmente llegue a toda la población y por otro lado por una falta de visión acerca de la importancia que tiene una estrategia de este tipo en procesos donde se busca legitimar acciones.

Existieron algunas acciones que más que configurar una estrategia comunicativa, fueron acciones de difusión. El gobierno local cuenta con una Oficina de Comunicaciones que en varias oportunidades lanzó algunos materiales comunicativos, algunos de ellos en coordinación con las ONGs. Por otro lado una de las ONGs que participaron en este proceso trabajó algunos materiales comunicativos que se materializan en dos videos, uno sobre todo el proceso y otro motivador dirigido a los jóvenes del distrito. A pesar de estos pequeños avances, es claro que queda pendiente una campaña masiva de comunicación que utilice los medios masivos que Villa El Salvador tiene (como son la Radio Stereo Villa y Canal 45), y que busque relanzar este proceso en el marco de un escenario nuevo.

Adicionalmente a la difusión, uno de los factores limitantes en este proceso lo constituyó la falta de información pertinente y oportuna que permitiera a los funcionarios y dirigentes tomar decisiones. Si a nivel dirijencial existía este déficit, evidentemente las bases estaban mucho más desinformadas, lo que perjudicó el proceso y fue fuente de malos entendidos a lo largo de la experiencia.

Para todos en general fue un proceso nuevo, desde la comprensión de los mecanismos que estaban empleando, hasta por los asuntos de carácter más operativo como son los términos técnicos a utilizar, comprender la dinámica municipal interna, las leyes marco que contemplan las adquisiciones municipales, los expedientes técnicos, las compras necesarias con facturas con IGV, el pago a los jornaleros con todos los impuestos que ello significa, etc. Es decir, tomar decisiones sobre el gasto público implicaba entender la lógica de las administraciones públicas, que se caracteriza por ser engorrosa y ceñirse a tiempos determinados.

Por otro lado no hubo una comunicación adecuada por parte de la Municipalidad, no existió una convocatoria amplia, no se bajó a todos los territorios a informar a la población sobre los avances o retrocesos del proceso. En varias oportunidades el silencio de la Municipalidad era una forma de evitar las confrontaciones con los territorios, ante algunas circunstancias que no estaban bajo su control. Lejos de atenuar el conflicto, esta actitud lo agudizó ampliamente.

CAPÍTULO 3: UN BALANCE DEL PROCESO

3.1. PRINCIPALES LOGROS, LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES

Logros:

- **Consenso en la visión estratégica del desarrollo del distrito.** El tejido social de un determinado territorio nunca se muestra diáfano y sencillo. Cada uno de los actores tiende a responder a sus propias necesidades y expectativas. Lograr que todos los actores locales intervengan en un proceso de desarrollo colectivo ha sido un reto continuo del proceso. Ello ha implicado encontrar los puntos de intersección de las expectativas y exponerlas de modo que los propios actores se permitan ver las coincidencias. La construcción de esta visión conjunta de desarrollo ha permitido:

Dinamizar la organización de la ciudadanía. Potenciando a los actores locales, promoviendo el rol de los líderes locales y dirigentes gobernantes.

Pasar de una visión barrial hacia una de orden distrital. Tomar conciencia de hacia dónde se quiere llegar significa dejar de lado lecturas parciales del distrito (mi barrio, mi grupo residencial, etc.) y más bien obliga a preguntarse por aquello que ocurre en los otros espacios que comparten la misma

inquietud de desarrollo (zona agropecuaria, parque industrial, etc.). La presencia de actores con esta lectura en los algunos territorios permiten asumir esto como un logro de este proceso.

Redefinición de los roles. Uno de ellos es el que le compete a la municipalidad encuadrada ahora en un Plan de Desarrollo. En teoría, ello evitaría el voluntarismo político, partidario e individual del funcionario municipal. De otro lado, tenemos el rol que le compete a los representantes de la población: no como en contraposición al municipio y sino más bien como un “aliado” para el desarrollo local.

- **Relaciones propositivas entre los diversos actores.** Este proceso ha obligado a los diversos actores a exigirse recrear un discurso en el que se incluya un futuro posible de alcanzar y el cómo hacerlo realidad. En concreto ello permitió:

Mayor acercamiento entre gobierno local y los ciudadanos. La participación de la población en la toma de decisiones sobre la ejecución de parte del presupuesto municipal en su territorio, se expresa en las responsabilidades compartidas y en un diálogo más constante en torno al desarrollo integral de cada sector. Este acercamiento entre los funcionarios y técnicos de la municipalidad y los dirigentes comunales ha permitido avanzar en el cambio de la percepción que tienen los pobladores de la municipalidad. Aquí han jugado un papel preponderante las Agencias Municipales (existen 4 en Villa El Salvador) quienes se convirtieron en los promotores del proceso.

Aplicación de criterios y reglas de juego. Adicionalmente a la ordenanza y el Reglamento que norma todo el proceso, producto de la creatividad de los actores en el proceso se crearon mecanismos diversos, por ejemplo: Actas refrendando la priorización de las obras, cuadernos de control de la población de los materiales que entrega la municipalidad, etc.

- **Intervención de la ciudadanía en las decisiones que los afectan y control al gobierno local.** Esta intervención se ha dado de manera real y efectiva al momento de priorizar el tipo de obras que los territorios consideran conveniente hacer. Además, ha implicado la generación de mecanismos de vigilancia ciudadana para la fiscalización de las obras.
- **Socialización de la información.** Aunque aún la información no es compartida por todos, uno de los logros de este proceso ha sido el avance en diversos niveles:

Conocimiento del manejo interno de la municipalidad: los territorios saben ahora más que antes acerca de los roles y las funciones de las direcciones municipales, de los mecanismos internos que se incluyen en la gobernabilidad del distrito, del monto de los ingresos municipales por los tributos de cada zona, entre otros.

Costos de las obras. Cada dirigente sabe, producto de la propia experiencia, desde el costo de techado, pasando por los drenajes para regadío, hasta el catastro para una zona. Ello le da al dirigente una mejor ubicación ante sus demandas y lo que propone a realizar.

Legislación que enmarca el proceso. El hacer suyo el proceso ha significado para los dirigentes conocer también las leyes marco en las que se suscriben las adquisiciones del gobierno local. Saber que se tiene que pagar los impuestos por las compras, lo que significa contratar personal, etc.

Relación con el gobierno central. Aunque ello no ha sido un objetivo de este proceso, también es útil para el dirigente conocer la relación entre gobierno municipal y el gobierno central, las dinámicas que entre ellos se establece y los límites que también poseen los gobiernos municipales. Cuánto es el monto que se destina desde el gobierno central a los municipios, etc.

- **Niveles de participación.** Pese a todos los problemas que se han suscitado en el proceso, los niveles de participación de la comunidad son relativamente buenos. Cerca del 12.5% de la población mayor de 15 años de Villa El Salvador ha tenido alguna participación en la priorización de las obras en su territorio. Un 6.25% de esta población ha tenido una intervención más dinámica en los distintos espacios de toma de decisiones.

La pregunta es ¿cuál es el porcentaje de la población de una comunidad que debería participar en este tipo de proceso?. La respuesta no es fácil. Sin embargo la alta rotación que caracteriza a los procesos de este tipo no debería preocuparnos. El presupuesto participativo nace de la discusión de pequeñas obras. Por tanto atrae a una gran cantidad de personas con preocupaciones

inmediatistas, que al participar y tener algún contacto con el proceso aprenden un poco más de su barrio y del funcionamiento de su gobierno local. La mayoría sale con un conocimiento mayor sobre la vida pública del que tenían antes de participar. El valor de estas pequeñas prácticas ciudadanas está en su aporte a la democracia y a la gobernabilidad del país.

Limitaciones:

- **En la construcción de una capacidad institucional eficiente**, que implique una gestión transparente, moderna y sostenible económicamente, que le permita liderar el proceso. El aparato burocrático de la municipalidad tuvo que ajustarse a la inclusión de un nuevo proceso cuyas particularidades demandaban mayor inversión de tiempo y canales de comunicación no previstos. Esto originó molestias al interior de los funcionarios del conjunto de la municipalidad: retraso en sus planificaciones y sobrecarga de trabajo. La Municipalidad está estructurada para trabajar proyectos grandes que derivaba a contratistas y no obras pequeñas. Con el presupuesto participativo se empezó a hacer la adjudicación directa de las obras lo que implica que la municipalidad se encarga desde comprar los materiales hasta entregar la obra terminada. Esto implicó un crecimiento no previsto de la oficina de desarrollo urbano del 300%.

Ha existido una escasa intervención de los regidores en el proceso del presupuesto participativo, entre otras cosas por la pérdida de poder producto de la implementación de este mecanismo. El presupuesto participativo fue administrado y ejecutado básicamente a nivel de los funcionarios municipales, lo que ha generado varios problemas al interior de la Municipalidad, llegando a prácticamente paralizar el proceso entre mediados del 2000 y mediados del 2001.

- **En la conformación de alianzas con el sector privado.** Uno de los grandes ausentes en este proceso fue el sector privado formal y gran empresa. Las alianzas a nivel de los agentes económicos “informales” y pequeñas y medianas empresas sí fueron establecidas. El desarrollo sostenible del territorio debe involucrar de manera novedosa esta inserción.

- **La desarticulación a distintos niveles:**

Al interior de la municipalidad. Las direcciones no siempre pudieron coordinar entre ellas y no todas han participado en el proceso de manera homogénea. No todos los funcionarios municipales se han visto involucrados de la misma forma y ello también ha desgastado a varios de ellos no sintiéndose respaldados siempre. En cada territorio el proceso adquirió una especificidad muy variada, de acuerdo a la potencialidad y a la dirección que se le haya dado al mecanismo en cada zona. Esto se reflejó en la ejecución de obras y en la rendición de cuentas que no se llegó a efectuar en todos los lugares por igual, afectando la credibilidad del proceso.

No hubo una instancia municipal que funcione como ente articulador. Quien se hace cargo del presupuesto participativo no es una oficina particular sino una persona, que lo hace en adición a sus múltiples funciones.

Entre representantes de la población. Las coordinaciones entre Mesas Temáticas y los Comités de Desarrollo funcionan pero de manera desarticulada y en algunas ocasiones existe una desconfianza mutua. Esto se hizo evidente al momento de implementar el presupuesto participativo, mecanismo que tiende a estar más relacionado con los territorios que a nivel de las Mesas Temáticas.

- **Pugnas por cuotas de poder en las dirigencias.** Esta dificultad la podemos percibir a lo largo de todo el proceso. Algunos de los dirigentes con muchos años en el cargo, estuvieron intentando manipular las decisiones del presupuesto participativo, perjudicando el proceso. Existe aún un problema de representatividad en los territorios que se hace evidente en las asambleas a la hora de tener que priorizar las obras.
- **En la construcción de un lenguaje común.** No todos en la comunidad entienden lo mismo por presupuesto participativo. Adicionalmente los actores involucrados en el proceso tuvieron que incorporar en su vocabulario términos indispensables de modo de poder comunicarse entre ellos: expediente técnico, FONCOMUN, entre otros. La familiarización con un nuevo lenguaje toma su tiempo. No todos llegan a entender lo mismo o no todos participaron desde el inicio y al momento de su incorporación encuentran esto como una barrera. Una de las limitaciones, como hemos visto, fue la falta de una estrategia de comunicación adecuada que permitiera a la población estar suficientemente informada.

- **Instancias de gestión.** En algunos casos estas instancias no fueron instaladas y en otras el rol aunque definido de antemano resulta para algunos insuficiente:

Comité de Gestión Distrital. Los territorios reconocen que su inexistencia es consecuencia de uno de los principales problemas de la gestión del desarrollo, ya que esta instancia hubiera evitado conductas voluntaristas de algunos actores⁸. En esta instancia los representantes de la sociedad civil se ponen en igualdad de condiciones con el gobierno local.

Comité de Desarrollo Territorial. Que no desea estar circunscrito únicamente al presupuesto participativo, sino también participar de los lineamientos para el desarrollo local a nivel del territorio. La constitución de los Comités de desarrollo Territorial ha generado ciertos enfrentamientos con los dirigentes de la CUAVES, dado que su creación ha sido interpretada por varios antiguos dirigentes como la generación de organizaciones paralelas a las ya existentes. Participan en estos espacios sin lograr controlarlos, por lo que muchas veces prefieren entorpecer el proceso.

Las Mesas Temáticas. Quienes tienen claro su rol en cuanto a su aporte específico al Plan de Desarrollo Integral, pero resienten el no participar en el Presupuesto Participativo y no ser consideradas en el presupuesto de la Municipalidad. Al no contar con recursos propios, esto dificulta su funcionamiento, y en varios casos su sostenimiento económico proviene de recursos de la cooperación de manera directa o por intermedio de las ONGs.

- **Flexibilidad de organismos del Estado.** Ésta tiende a ser insuficiente. La Contraloría General de la República se basa en la ley vigente, donde todas las obras deben ser decididas a nivel Municipal. El presupuesto participativo no ha sido un procedimiento aceptado por dicho organismo.

Por otro lado la inversión del gobierno central ha sido hecha sin coordinación con los intereses locales. Responde a decisiones totalmente centralizadas, y por tanto no aporta a una lógica de fortalecimiento de la planificación local. Finalmente a nivel local, se desconocen los montos de inversión por sector del gobierno central en cada localidad.

CAPITULO 4: LAS LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Lecciones aprendidas:

El Presupuesto Participativo es una importante herramienta de gestión en procesos de apertura democrática como la de nuestro país. Constituyen procesos de re – educación ciudadana, promueven nuevas formas de hacer política, y aportan mucho a procesos de gobernabilidad democrática a nivel local. Es un mecanismo que permite fortalecer las capacidades de las administraciones municipales para hacer frente a temas como la descentralización.

Compartir la responsabilidad de la toma de decisiones sobre el gasto público ha generado resultados positivos en la comunidad. La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones les da un mayor poder y autonomía. El Presupuesto Participativo bien encaminado genera resultados positivos para el desarrollo de la ciudad y en la lucha contra la pobreza.

El proceso en Villa El Salvador ha permitido que:

- El fortalecimiento de los actores sociales y la promoción de la ciudadanía. Los actores locales se movilizan, incluso aquellas organizaciones barriales más antiguas que ya habían dejado de participar y tienen serios problemas de representatividad.
- La toma de decisiones se realice de manera más transparente y responsable, generando nuevos espacios no estatales de concertación entre la ciudadanía y el gobierno local, aunque los acuerdos logrados aún sean básicos.
- La población, luego de varios años de inactivismo político, ha aceptado nuevas formas de participación, como son los talleres, cónclaves, etc, y están dispuestas a aceptar nuevos mecanismos de mediación política. Sin embargo en este punto es fundamental la legitimidad que se genere en torno a la gestión.

⁸ Esta instancia controlaría mejor los ofrecimientos de índole político, con aquellos que provienen de las necesidades de la comunidad, y las falsas opciones entre la escala distrital y barrial en el presupuesto participativo.

- Se genere un proceso de aprendizaje, aunque muy lento todavía, que permita pasar del dirigente demandante al dirigente que gobierna su ciudad.
- Avizorar los desafíos específicos del Cono Sur y la posibilidad de extender los Planes Integrales de Desarrollo para la concertación interdistrital de desarrollo.

Finalmente, en base a la experiencia de Villa El Salvador, pero sin quedarnos en ella, es importante destacar algunos asuntos sensibles para desarrollar procesos de Presupuesto participativo:

- Un liderazgo eficaz: El liderazgo es fruto de la voluntad política. Sin ella no es posible consolidar los procesos iniciados. Muchos de los problemas en la relación entre la búsqueda de legitimidad y efectos políticos de momento y la búsqueda de procesos duraderos tienen que abordarse buscando un balance entre el tiempo político con el tiempo de los procesos del plan.
- La confianza de la población en los mecanismos del gobierno local es fundamental. En este sentido la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana son dos caras de la misma moneda que generan estabilidad al proceso.
- El acceso a la información para la toma de decisiones. La difusión de datos básicos sobre servicios, infraestructura existente, costos, niveles de tributación etc, entre los funcionarios y dirigentes permite una labor más eficiente en la priorización de proyectos.
- Al aplicar presupuesto participativo se ha incrementado en conocimiento, interés y debate sobre temas como:
 - Finanzas municipales
 - Influencia en agendas políticas
 - Formulación de proyectos
 - Marcos legales
 - Integración de los excluidos
 - Intercambio de experiencias
 - Capacitación
 - Generación de ingreso y creación de empleo a través del Presupuesto Participativo
- El presupuesto municipal es escaso en nuestras ciudades, por tanto no agota las necesidades presupuestarias para el desarrollo del distrito. La movilización de fondos públicos y privados son importantes para complementar las necesidades existentes.
- En último lugar, regresando al punto de partida de este documento, no debemos perder de vista que el Presupuesto Participativo es una herramienta del Plan Integral de Desarrollo de una ciudad, por tanto la articulación entre ambos es fundamental para hacer realidad la visión de desarrollo de los ciudadanos.

Recomendaciones:

- **Dinámicas de gestión municipal: “participativa” versus la gestión tradicional.** La gestión del plan de desarrollo y del presupuesto participativo obliga una dinámica específica: resolución de problemas de manera inmediata, espacios de concertación continua con la población, socialización de la información de manera transparente, canales de comunicación y flujo de información de tipo dinámico, sencillez de los términos utilizados, conocimiento e internalización de las etapas del proceso por parte de todos los involucrados, entre otros.

Esta dinámica de gestión difiere de la “tradicional” conocida y utilizada por las Municipalidades: los circuitos para los trámites tienden a ser pausado, las oficinas están propensas a tener menos requerimientos que solucionar, el flujo de información entre oficinas es lento, la comunicación con la población es en un solo sentido no se espera una respuesta para realizar una acción. En este proceso ambas dinámicas de gestión han convivido de manera paralela en la Municipalidad, rozándose y evitándose en la medida de lo posible.

El aparato burocrático de la municipalidad tiene que ajustarse a la inclusión de un nuevo proceso cuyas particularidades demandan mayor inversión de tiempo, canales de comunicación no previstos y ello puede originar problemas si no se está preparado. El Plan de Desarrollo Integral es quien tiene que dar la línea a todas las direcciones municipales y esto no es siempre así.

Es necesario tomar en cuenta estas consideraciones al momento de replicar una experiencia de este tipo. Es imperativo preparar al personal de la municipalidad para las responsabilidades que van a asumir, así como los canales de comunicación por los que van a circular la información de ida y de vuelta.

- **Presupuesto de una gestión participativa.** El monto destinado al presupuesto participativo no está referido sólo al que se invierte en las obras sino también al costo administrativo de una gestión participativa: capacitación de personal, logística mínima –secretaría, teléfono, tiempo laboral extra, etc.- contratación de nuevo personal, campañas de difusión, entre otros. La consideración de este elemento es indispensable para el buen desarrollo del proceso. En contraposición de los costos de una gestión participativa es conveniente resaltar los resultados de la misma: eficiencia en la inversión de la municipalidad en obras –ya que responde a las necesidades barriales específicas-, reducción de discrecionalidades de índole política –la revisión de cuentas y la vigilancia ciudadana sirve de control para ello-, inserción de la población en la gestión local, entre otros.
- **Profesionalizar la carrera municipal.** Demás está abogar por el profesionalismo en la carrera pública, pero el no señalarlo hace creer que hemos solucionado este problema y ello no es verdad. Toda acción que implique una redefinición de los roles de la municipalidad significará elevar el nivel de profesionalismo del servidor público. Significa pensar en las mejores estrategias para ello.
- **Participación de la mujer.** El porcentaje de mujeres que participan de estos espacios políticos tiende a ser cercano al 10%. La dinámica que genera su presencia en estos espacios netamente masculinos es importante de resaltar dado que permite un mayor nivel de diálogo. Un elemento que reduce su participación tiene que ver con los horarios en los que se realizan las gestiones con instancias como el municipio, principalmente por las mañanas. Las actividades de las mujeres de orden privado tienden a cruzarse en estos momentos.
- **Agencias de Desarrollo Municipal.** El rol que desempeña esta oficina desconcentrada de la Municipalidad es importante en procesos de este tipo. El funcionario municipal encargado de la Agencia desempeña un rol privilegiado: cerca de la comunidad y a su problemática. El rol de promotor del Director de Agencia depende mucho de la capacidad del individuo y la claridad de objetivos que tenga. Es conveniente incrementar las posibilidades de éxito de estos funcionarios y ello significa dotarlo de mayores técnicas de promoción.

Para terminar algunas reflexiones finales.

Los fenómenos de índole social que corresponden a estos procesos nunca han sido ni serán de carácter lineal. Se trata más bien de procesos complejos con avances y retrocesos, marchas y contramarchas en la institucionalización y aprendizaje social, la aprehensión de valores y la construcción de una determinada cultura ciudadana.

Como toda experiencia humana, junto a los éxitos logrados y las metas alcanzadas, el proceso de planificación participativa en marcha en Villa El Salvador también ha incurrido en errores y se han enfrentado problemas que no pudieron superarse. Como consecuencia de esto, el proceso educativo que presupone la planificación participativa, muchas veces sucumbió ante la urgencia de los plazos para contar con documentos acabados, o para cumplir con las exigencias de la contraloría y la fiscalización del estado.

En realidades distritales como la nuestra ha sido importante iniciar el proceso de decisión sobre el gasto público con un porcentaje pequeño del presupuesto de inversión de la Municipalidad. La mayoría de personas no tienen la práctica necesaria para entrar a un proceso de este tipo. Someter a decisión todo el presupuesto puede conllevar a riesgos innecesarios. Pero hay que tener cuidado con quedarnos en este primer nivel, y darle a la población un monto reducido para que se entretengan mientras son otros quienes deciden sobre el monto mayor a invertir.

No existen fórmulas mágicas y exactas para desarrollar procesos de gestión participativa. Sólo es necesario contar con voluntad política, con algunas ideas y principios claros y adaptarlos a las posibilidades y circunstancias de cada caso con flexibilidad e imaginación. La planificación y el presupuesto participativo constituyen dos herramientas que están demostrado que contribuyen a una gestión democrática. La gente, si bien no pasa la mayor parte de su tiempo en estos espacios, se involucra de alguna manera en procesos de gestión de su territorio, y esto contribuye a la construcción de la ciudadanía, y con ello a fortalecer el tejido social.