

Poder local y participación ciudadana: la experiencia del presupuesto participativo en Villa El Salvador

Rolando Rojas Rojas

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

rolandorojasrojas@yahoo.es

RESUMEN

Este trabajo es un estudio de caso sobre el presupuesto participativo (PP) en el distrito limeño de Villa El Salvador. El PP es un instrumento de gestión local, por el cual una parte del presupuesto municipal (10%) se decide en las asambleas de dirigentes vecinales. Lo interesante del caso de Villa El Salvador es que, como en Limatambo (Cusco), esta forma de gobierno local nació por iniciativa de las autoridades, varios años antes de que el Congreso de la República lo convirtiera en ley (2003). El punto central de esta investigación consiste en ofrecer una evaluación de esta experiencia en el contexto de los conflictos por el poder local.

PALABRAS CLAVE: Poder local, participación ciudadana, Villa El Salvador, Presupuesto participativo.

ABSTRACT

This work is a study of case about the participative budget (PB) in the «limeño» district of Villa El Salvador. The PB is an instrument of local administration, by which a part of the municipal budget (10%) is decided in assemblies of local leaders. The interesting of the case of Villa El Salvador is that, as Limatambo (Cusco), this form of administration local was born as initiative of authority, several years before parliament made it in law (2003). The central point of this investigation consists in offering an evaluation of this experience in the context of the conflicts by local power.

KEY WORDS: Local power, Citizen participation, Villa El Salvador, Participative budget.

«Una sociedad es democrática en la medida que sus ciudadanos desempeñan un papel significativo en la gestión de los asuntos públicos».

NOAM CHOMSKY

El miedo a la democracia

I. INTRODUCCIÓN

Las experiencias de presupuestos participativos (PP) en América Latina y el Perú han puesto en debate la proyección política de estas herramientas de gestión municipal. Mientras que para unos la intervención ciudadana en la toma de decisión de los recursos públicos apunta a un proceso de democratización del poder local y de resignificación de la democracia liberal: «el PP es un proceso revolucionario, porque es organizador del poder de la ciudad, a través de la democracia directa»¹; para otros, más bien, constituyen instrumentos de gestión que fortalecen y legitiman las instituciones municipales sin variar mayormente las relaciones de poder entre autoridades y población: «el presupuesto participativo está muy lejos de ser un organismo efectivo de poder. Decide (¡consultivamente!) sobre una parte muy pequeña del presupuesto (alrededor del 10%) y sólo respecto a las inversiones»².

Este debate ha tenido menos vehemencia en el Perú, donde la reflexión sobre las experiencias de presupuestos participativos ha incidido, sobre todo, en la legitimidad que obtienen los municipios, antes que en la redefinición de las relaciones de poder en el ámbito local³. En efecto, sobre la participación ciudadana se ha desarrollado todo un discurso que le otorga un valor en sí mismo, sin tener en cuenta los mecanismos y modalidades que la viabilizan o los resultados que se obtienen; todavía menos se considera el contexto sumamente conflictivo que tienen estos espacios debido a las disputas por el poder local, a pesar de sucesos tan contundentes como el de Ilave en Puno. Si bien esta perspectiva puede estar relacionada con la corriente de opinión que generan los promotores de las ONG

1 Citado en Marcelo YUNES, «Foro Social Mundial. ¿Democracia de los ciudadanos o revolución socialista?». En: www.rebelión.org; en esta línea también se ubica el texto de Marta HARNECKER, *Delegando poder en la gente. El presupuesto participativo en Porto Alegre*. Siglo XXI, La Habana, 1999; así como Tarso GENRO y Ubiratán DE SOUZA, *Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre*. EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

2 Citado en: Mariucha FONTANA y Julio FLORES, «Presupuesto participativo. En los límites del orden burgués». En: www.rebelión.org.

3 Sobre el tema, puede revisarse de Mariana LLONA: «Gestión local participativa: del barrio a la ciudad». DESCO, Lima, 2001. En: www.participacion.org.pe/marianallona.pdf; y de Mario ZOLEZZI: *Estado de la cuestión de los procesos de planificación y presupuesto participativo en el Perú*. Versión mecanografiada, 2002.

inmersos en estos procesos, también tiene que ver con la magnificación de los espacios locales como elementos de depuración de la democracia peruana, visión levantada por ciertas investigaciones sociales⁴. O con esa imagen que, según Norberto Bobbio, presenta las formas de participación ciudadana como un proceso de «reapropiación de la sociedad de parte del Estado»; es decir, que los cambios que expresan estas nuevas prácticas políticas se exhiben como un proceso de «socialización del Estado a través del desarrollo de las diversas formas de participación»⁵.

Ciertamente, el interés por resaltar estas experiencias no es enteramente gratuito. Los casos de presupuestos participativos en Limatambo (Cusco), Santo Domingo (Piura), Haquira (Apurímac), Castrovirreyna (Huancavelica)⁶, entre otros, muestran que los claustros municipales se abren a formas inéditas de participación ciudadana, y que éstas no se reducen a simples mecanismos de consulta, sino que implican procesos de concertación, entre autoridades ediles y comunidad, sobre cómo y en qué invertir parte del presupuesto municipal⁷. El estudio de estas prácticas, sin embargo, requiere no descartar la perspectiva crítica. En la medida que hablamos de experiencias concretas, éstas deben ser evaluadas precisamente como tales. En este trabajo nos planteamos la evaluación del caso de Villa El Salvador (VES), distrito de larga trayectoria participativa, pero donde también fluyen diversos grupos en conflicto, con intereses y posiciones divergentes, que se movilizan para ganar espacios de poder, y bajo cuya dinámica debe examinarse el PP.

El trabajo de campo tuvo varias etapas. Primero, en el mes de mayo del 2003, en el marco del Programa de Estudios sobre Poder y Desarrollo Local, empecé a asistir y tomar contacto con diversos actores involucrados en el proceso del presupuesto participativo en Villa El Salvador (VES). Ese año el proceso de selección y aprobación de los proyectos de obras concluyó en el mes de julio, pero continué asistiendo a algunas asambleas para ahondar mis observaciones y tomar notas sobre el desenvolvimiento de la organización vecinal.

Si bien tenía la ventaja de ser un poblador del distrito, involucrarse en la vida comunal no era muy fácil dado que ésta transcurre en una esfera que no necesi-

4 Una reflexión crítica sobre las investigaciones sociales en espacios locales, ver Alberto ADRIANZÉN: «Gobernabilidad, democracia y espacios locales». En: Carlos FERNÁNDEZ FONTENOY (coordinador), *Sociedad, partidos y Estado en el Perú. Estudios sobre la crisis y el cambio*. Universidad de Lima, Lima, 1995.

5 Norberto BOBBIO, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 66.

6 Enrique QUEDENA ZAMBRANO, *Democracia participativa en los andes: La experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú*. DFID, OXFAM, REMURPE, CICDA, Lima, 2003.

7 Estas experiencias, nacidas por iniciativas de actores locales paradójicamente en el contexto del autoritarismo fujimorista, han cobrado mayor importancia a raíz de la Ley Marco del Presupuesto Participativo y de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, dadas por el Congreso de la República en el año 2003.

riamente es parte de la vida cotidiana de sus habitantes. Tal vez lo haya sido en los años iniciales y en sus niveles de base, pero tal cosa no ocurre hoy en el caso del presupuesto participativo (PP). Por el contrario, estos espacios tienden a estar restringidos a los dirigentes locales y éstos procuran su control debido al poder que les confieren. Por esta razón, son también escenarios muy conflictivos, aunque esto no aparezca a simple vista.

En efecto, recuerdo que a mediados del 2004 asistí a una reunión de dirigentes que trascurría con una tranquilidad inusual y era porque estaban presentes promotoras de una ONG que iban a diseñar el micro plan de desarrollo del Sector III. Sin embargo, una vez que se retiraron las representantes de la ONG, la asamblea volvió al nivel habitual de acaloramiento. Para los dirigentes yo era un «nativo» de VES y por lo tanto se mostraban de modo diferente que ante un «invitado». Ocurrió, además, que como parte de mi familiaridad en las asambleas y las relaciones con mis vecinos resulté elegido Secretario de Educación de mi Grupo Residencial (GR) y Delegado Elector para el Consejo de Coordinación Local. Los cargos los desempeñé entre marzo y setiembre del 2004, y fueron muy importantes como experiencia personal y académica.

Esto me permitió observar el interior mismo del funcionamiento de la organización vecinal, pero también me hizo asumir una postura más realista con respecto a los procesos participativos. De manera que estas páginas no sólo están cargadas de visiones que provienen de las ciencias sociales, sino también de las apuestas de un «investigador involucrado» con su comunidad. Además de una motivación académica, mi expectativa es que sirva para contribuir al debate sobre el desarrollo participativo y la democracia local de mi distrito. No es, por tanto, un documento cerrado. Su propósito es motivar la reflexión sobre un proceso también abierto y de interesantes potencialidades. Espero que las percepciones y los anhelos de los dirigentes que colaboraron con sus testimonios queden expresados en este trabajo.

Finalmente, quisiera manifestar mi profundo agradecimiento a las personas y los amigos que de diversas maneras colaboraron con el presente informe. A Dante Abad Zapata, un joven dirigente y ex regidor quien me ayudó con las entrevistas a Martín Pumar y Efraín Sánchez. A Ramiro García, con quien sostuve diversas conversaciones sobre el presupuesto participativo. A Víctor Nicho y Enrique Pastor, dos dirigentes de larga trayectoria en Villa El Salvador, con los cuales estuve en constante diálogo. A los dirigentes de los Comités Territoriales del presupuesto participativo: Ángel Piñín, Freddy Cervera Reyes, Juan Antón y Jovino Alberca. A Róger Muro Guardián, ex dirigente de la CUAVES y Nelly Huamaní, dirigente de la FEPOMUVES. A Juan Cosavalente, funcionario municipal que me facilitó algunos documentos. A Amalia Nicoll y Blanca Beltrán, promotoras de FOVIDA y facilitadoras del PP en VES. A mis amigos Marcos Garfias y Linda Lucana; a Luis Montoya, Julio Calderón y Roberto Arroyo, por

el diálogo motivador en las aulas sanmarquinas. Los testimonios recogidos han sido muy importantes para la realización de este trabajo; no obstante, quisiera dejar establecido que las responsabilidades de este informe son exclusividad del autor.

II. CUESTIÓN PREVIA: LOS CAUCES DE LA PARTICIPACIÓN EN VES

Sobre VES conviene identificar los momentos históricos por los cuales ha transcurrido la participación popular. De manera esquemática, tenemos una primera época que va de los años de fundación, 1971, hasta que se convierte en distrito: 1983, conocida como la etapa comunal; luego el período que va de 1984 a 1992, en el cual el eje del poder se centra en el municipio y éste es hegemonizado por Izquierda Unida (IU); una tercera que empieza en 1993 con la crisis de los partidos políticos y que de algún modo dura hasta hoy, aunque como veremos con mayor precisión VES parece estar desde hace algunos años en una fase de tránsito.

Como se sabe, la historia de este distrito empieza con la «invasión» de Pamplona el 27 de abril de 1971 y la intervención del gobierno velasquista que los traslada hacia los arenales de la Tablada de Lurín. Esa inicial relación con el gobierno se convierte pronto en todo un proyecto para hacer de VES una ciudad autogestionaria. El gobierno apoya e influye en la organización de la población que toma el nombre de Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES)⁸. Pero el proyecto logra tener arraigo y movilizar a sus habitantes a raíz de la implementación de las llamadas «empresas comunales» que estuvieron administradas por la CUAVES y de diversos programas de ayuda social dirigidos desde el Sistema Nacional de Movilización Social (Sinamos). Así se crearon la caja comunal, los grifos de kerosén, la ferretería, la farmacia, la carpintería metálica, la fábrica de vidrio soplado, entre otras.

La creación de estas «empresas comunales» estaban enmarcadas en los programas de propiedad social y que se expresaron en el documento que en 1974 publicó el Sinamos: *Villa El Salvador: plan global de desarrollo*, que sintetizaba en buena cuenta las apuestas que venía desarrollando el gobierno en VES. Se trataba de lineamientos generales y de acción que tuvieron el objetivo de perfilar un modelo socio económico basado en la autogestión y la autoorganización. Este plan promovía la formación de empresas de producción y

8 La CUAVES fue estructurada de manera piramidal, desde las Juntas Directivas de manzanas conformadas por 24 lotes, pasando por las Juntas Directivas de los Grupos Residenciales (GR) formadas por 16 manzanas, y llegando a la Asamblea de Secretarios Generales de los GR de todo el distrito, en la cual se elegía al Consejo Ejecutivo Comunal, presidido por un Secretario General. Este cargo recayó por primera vez en Apolinario Rojas el año 1973. En abril del año siguiente Rojas renunció a su cargo y fue reemplazado por Galindo Santibáñez.

de servicios comunales desde la organización vecinal, para lo cual se consideraron en la estructura dirigencial, las secretarías de producción y de comercialización. La concreción de las «empresas comunales», así como el apoyo dado por el gobierno para la obtención progresiva de servicios básicos de luz, agua y desagüe, le confirieron a la CUAVES de una amplia legitimidad en la población.

En esta primera etapa VES tiene una autonomía relativa con relación al municipio de Villa María del Triunfo al cual pertenecía; la participación gira en torno a la CUAVES y ésta se convierte en el organismo de autoridad local y de representación social. En estos años puede percibirse rasgos de lo que César Germaná ha referido como la disolución de la política en la vida cotidiana de las colectividades⁹. A este respecto, cabe señalar que la organización vecinal y sus asambleas lograron abarcar a un importante número de pobladores en los debates comunales porque una de sus funciones fue la implementación de torneos deportivos, bailes populares y actividades culturales; es decir, la autorregulación de la vida social.

El segundo ciclo de la historia de VES (1984-1992) empieza con la instauración del municipio y la gestión de Miguel Azcueta. Éste llegaba con un discurso modernizador que ponía énfasis en una nueva planificación de la ciudad y en gestionar el desarrollo productivo a través del parque industrial y la zona agropecuaria¹⁰. La gestión de Azcueta significó una ruptura con relación a los proyectos autogestionarios de la CUAVES, pues percibía que la organización vecinal tuvo su origen en el gobierno militar de entonces: «El proyecto CUAVES fue concebido, alimentado y sostenido por el sector más progresista del gobierno de Velasco, enmarcado en su proyecto político reformista»¹¹. Con respecto a las empresas de autogestión, declaraba que eran caminos utópicos para la comunidad: «La ilusión, el espejismo, no podían ser más falsos; no se podía (ni se podrá) construir una isla autogestionaria en un mar capitalista»¹².

Así, Azcueta tendrá como uno de los ejes de su gestión el impulso de la microempresa, que a su vez respondía a la identificación de las potencialidades que este sector podía tener en el distrito. Esto está muy bien expresado en el documento *Villa El Salvador y su proyecto popular de desarrollo integral*

9 César GERMANÁ, «Algunas hipótesis sobre el autogobierno de las ‘comunidades urbanas’ en el Perú». En: *Revista de Sociología*, N° 8 (1994), pp. 61-83.

10 En el aspecto administrativo, Azcueta ordenó el presupuesto municipal dividiéndolo en tres rubros que debían recibir cada cual un tercio del total de ingresos. Estos rubros eran: remuneraciones, obras y servicios públicos. De este modo se trataba de limitar el número de burócratas, cuyos ingresos no podían superar el tercio del presupuesto, y de otro lado, la municipalidad no se limitaba al mantenimiento de los servicios básicos, sino que concentraba recursos en inversiones locales. En: Antonio ZAPATA, *Sociedad y poder local. La comunidad de Villa El Salvador 1971-1996*. DESCO, Lima, 1996, p. 199.

11 Miguel AZCUETA, «Villa El Salvador: mitos, crisis y alternativas». En: *Villa El Salvador: hablan sus dirigentes*. CELADEC (Borrador de trabajo), p. 98.

12 *Ibidem*, p. 99.

de 1988. Este plan respondía a las orientaciones políticas de esos años. Azcueta, por entonces con ropaje de izquierda, señalaba que el Plan «está enmarcado en un proyecto político nacional, de transformación revolucionaria de la sociedad»¹³.

Ahora bien, una vez instalada la institución municipal, ésta tenía enormes ventajas sobre la CUAVES: contaba con recursos y tenía atribuciones y competencias legales nacidas de su condición de engranaje estatal. La duplicidad de roles colisionarían pronto. Como lo refiere Antonio Zapata: «A pesar de sus escasos recursos, el municipio se dispuso plenamente a ejercer el poder local. Ninguna institución social de base podría disputarle ese rol (...) Cualquier trámite ante el Estado acababa pasando por la municipalidad. La CUAVES perdió el rol de interlocutor privilegiado de la comunidad»¹⁴. En materia de participación ciudadana, el municipio buscó canalizarlas a través de los cabildos y las comisiones mixtas. La primera era una asamblea pública que tenía un carácter consultivo, mientras que en la segunda los delegados asumían ciertas funciones administrativas como el control de los precios y de la especulación. Al mismo tiempo que se habrían estos espacios, hubo otros que se mantuvieron cerrados, como la concertación sobre el gasto del presupuesto municipal. Azcueta se reservó lo principal de las decisiones municipales. Como lo señala Antonio Zapata, «el estilo de Azcueta encerró una paradoja, a la vez que transfirió efectivamente niveles de poder a las bases sociales, también los concentró en la alcaldía»¹⁵. Estos canales de participación carecieron de objetivos precisos. Para muchos, la participación era un valor en sí mismo, así ésta no condujera a objetivos de desarrollo concretos. Ciertamente, el peso de la ideología participacionista era muy grande.

En este período aparecen, bajo el impulso de los partidos que formaban IU, diversas organizaciones que dinamizan y vuelven más complejo el tejido social y las formas de representación en el distrito: nace la Federación Popular de Mujeres de VES (FEPOMUVES), la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales de VES (APEMIVES), también asociaciones juveniles, culturales, de mercado, transportistas, entre otros.¹⁶ El endurecimiento de la violencia política a inicios de 1990, sin embargo, afectaría la vida de estas nuevas organizaciones. La gestión que sucede a Azcueta, todavía en manos de IU, a través de José Rodríguez (1990-1992) coincide con los años más duros de la violencia política. Para agra-

13 Miguel AZCUETA, «Introducción» a *Villa El Salvador y su proyecto popular de desarrollo integral. Propuestas para el debate*. Equipo Técnico de la Municipalidad de Villa El Salvador, Lima, 1988, p. 1.

14 Antonio ZAPATA, *Sociedad y poder local. La comunidad de Villa El Salvador 1971-1996*. DESCO, Lima, 1996, p. 201.

15 *Ibidem*, p. 225.

16 Alberto Flores Galindo decía que en Villa El Salvador se había desarrollado tal nivel de organización que hasta los tuberculosos tenían su propia asociación. En: *Tiempo de plagas*. El Caballo Rojo, Lima, 1989.

var las cosas, el liderazgo de Rodríguez era bastante limitado y María Elena Moyano (Teniente Alcaldesa) termina asumiendo el papel de conducir la oposición a Sendero Luminoso en VES. Su temprana muerte, acaecida al 14 de febrero de 1992, era tal vez el punto más alto de la crisis política y social que vivía el distrito.

Con el inicio de la gestión de Jorge Vásquez Torres¹⁷ en 1993 se abre la tercera etapa en la historia de Villa El Salvador, caracterizada por el caos político y la desintitucionalización. Fue un período signado por la violencia senderista y la crisis económica que termina debilitando aún más el tejido social. Excepto por las organizaciones gremiales más fuertes, como la Federación de Mototaxistas y la APEMIVES, muchas de ellas prácticamente desaparecen durante la década de los 90. La gestión de Vásquez, sin embargo, agravó la situación y no duró mucho pues en diciembre de 1993 fue a parar al penal San Jorge a raíz de denuncias de malversación y peculado. Su salida no detuvo la retahíla de excesos ni el advenimiento del caos gubernamental en VES. Su sucesor, el Teniente Alcalde César Soplín, también sería denunciado por las mismas razones y terminaría reemplazado por el regidor Acasio Crispín en junio de 1995. Este último tampoco tuvo tiempo de acomodarse en el puesto porque al mes siguiente León Paulino lo sucede en el cargo. En este contexto es que se produce el retorno de Miguel Azcueta a la alcaldía de VES (1996), con la expectativa de reconstruir la institución municipal.

No obstante, lo que recibía era una ciudad profundamente alterada. VES había crecido a través de las llamadas «ampliaciones» de las áreas para vivienda, hasta casi ver duplicada su población. En 1983 VES tenía 168,077 habitantes y en 1993 había llegado a los 254,461. Estas nuevas viviendas eran muy precarias y las familias tenían que sortear problemas como al inicio del distrito. Al mismo tiempo, estas familias demandaban servicios de salud, limpieza, educación y saneamiento físico legal, lo que significaba mayores gastos para el municipio, pero no más recursos porque se trataba de familias en extrema pobreza. Por otro lado, Azcueta llegaba al gobierno con Somos Lima, una organización «independiente» que carecía de ideología, programa político y aparato partidario que en los 80 le otorgaron una gran capacidad de acción. Llegaba, además, a un municipio en crisis y seriamente deslegitimado. Su gestión no tendría el dinamismo de los 80. La nave municipal parecía a la deriva. Los reflejos del veterano alcalde ya no eran los mismos, y su discurso desarrollista carecía de la acogida de antaño. Para la mayoría era evidente que VES se estaba estancando y las críticas llegaron desde el interior mismo del Centro de Comunicación Popular, institución que él había fundado. En efecto, ante el problema de la limpieza pública, la revista *En Contacto* informaba que de las 130 toneladas métricas de

17 Vásquez Torres llegó al municipio con el Movimiento Independiente Obras de Ricardo Belmont.

desechos que produce VES diariamente, «la municipalidad sólo llega a recoger 80. Los 50 restantes se van acumulando en avenidas y otros lugares públicos»¹⁸. La revista avanzaba más en sus críticas señalando que la gestión no hacía las cosas con total transparencia pues: «la desinformación sobre el uso de los recursos recaudados genera desconfianza (‘en qué estarán usando la plata’)¹⁹. Fue poca la credibilidad que pudo recuperar en la institución municipal.

Este es el escenario en que llega Martín Pumar a la alcaldía y sobre el que se asentará la experiencia del presupuesto participativo: una institución municipal que no pudo remontar problemas de legitimidad y de eficacia, aislada de la comunidad; un tejido social debilitado, con organizaciones sociales fragmentadas y poco representativas, de dirigencias longevas; una población más renuente a la participación, más desconfiada con lo que ocurría al interior de los claustros municipales. De modo que cuando se produce las elecciones para el período 1999-2002, un electorado sin entusiasmo le dará a Pumar una victoria bastante estrecha sobre Martha Moyano: 36.9% contra el 34.4%. Lejos quedaba el alto porcentaje que el propio Azcueta había alcanzado: 58.8%²⁰. En todo caso, con la gestión de Pumar se puede hablar del inicio de otro momento en la historia de VES que, sin superar la desinstitucionalización de la política local, la carencia de proyectos políticos con base social y la informalidad de los liderazgos locales, abre un espacio público inédito en la historia del distrito que implica la participación efectiva de segmentos de la población en los procesos de planificación concertada y en la decisión del presupuesto participativo. Como se verá a lo largo de este trabajo, la ambigüedad de este proceso nos obliga a hablar todavía de un período en transición.

III. ¿PLANIFICACIÓN CONCERTADA?: EL PLAN INCONCLUSO DE 1999

Antes de abordar el examen del presupuesto participativo en VES es necesario detenemos en el proceso de planificación concertada de 1999, que le antecedió y que sirvió de marco preparativo. En efecto, a poco de empezar su mandato municipal, en el evento del Foro Concertación, Participación y Desarrollo Humano, llevado a cabo en febrero de 1999, Martín Pumar lanzó la convocatoria para un proceso participativo con el objetivo de elaborar el plan integral de desarrollo de Villa El Salvador al 2010. La propuesta de Pumar traía aires de novedad y en cierta forma planteaba una ruptura con las formas previas de elaborar los planes de desarrollo. Esta vez se asumiría una metodología participativa que

18 En *Contacto* n° 1, marzo de 1997, p. 4.

19 *Ibidem*, p. 5.

20 Martha Moyano, hermana de María Elena, iba por la agrupación fujimorista Vamos Vecino. Cabe anotar la fuerte votación que ha tenido el fujimorismo en VES, en 1995 Azcueta logró el 58.8%, mientras que Cambio 90-Nueva Mayoría obtuvo el 40%.

colocaba a los actores sociales y a los pobladores de VES como parte activa en la elaboración del plan. Así, a través de talleres territoriales y mesas temáticas se discutiría el diagnóstico socio económico del distrito y se construiría colectivamente la visión de futuro y los objetivos estratégicos hacia el 2010.

La idea del plan, sin embargo, no partía de un acuerdo del grupo de Somos Perú, organización política que había llevado a Pumar al poder, y tampoco había sido una propuesta lanzada durante la campaña electoral. La decisión fue más bien una iniciativa personal de Pumar porque, a decir de él mismo, al interior de Somos Perú habían posiciones muy encontradas acerca de lo que debía hacer la gestión²¹. Lo cierto es que lanzada la propuesta de un nuevo plan, ésta tomó a muchos de sorpresa debido a que, entre otras cosas, se desconocía en la práctica el plan al 2005 elaborado por Azcueta, y que en la transmisión del mando le había sido entregada a Pumar²². Así, el proceso de planificación si bien sería participativo, tenía el inconveniente de sostenerse en la decisión individual de Pumar, algo que como veremos luego jugará en contra de su sostenibilidad.

El proceso de concertación del tercer plan de desarrollo tuvo la siguiente cronología. En mayo de 1999 se llevaron a cabo 8 talleres territoriales (para efectos del proceso, el distrito fue dividido en 8 territorios²³) en los cuales se trabajó con delegados de las organizaciones sociales y de las Coordinadoras Sectoriales²⁴ un diagnóstico participativo y se empezó a discutir la visión de futuro y los objetivos estratégicos. En esta labor, las ONG FOVIDA, DESCO y CALANDRIA, entre otras, asumieron el papel de facilitadores del proceso. Al mismo tiempo, estas ONG junto a un equipo de la municipalidad integraron la comisión técnica encargada de conducir el proceso de formulación del plan. Estas ONG, en calidad de aliadas, serían de vital importancia, pero también se-

21 Entrevista con Martín Pumar, febrero del 2004.

22 Durante su tercera gestión (1996-1998), Azcueta había elaborado lo que debía ser el tercer plan de desarrollo de VES, el cual fue presentado hacia finales de 1998. Sin embargo, al darle nuevamente un carácter técnico sin la participación de la población, el plan de Azcueta pasaría al olvido ante el proceso casi inmediato que llevó a cabo Pumar. Actualmente, ese plan no es considerado en la historia de planes de desarrollo de VES.

23 Los territorios están conformados de la siguiente manera: territorio I: sectores 1, 8, AA.HH. ubicados en el cerro El Papa-La Unión de Villa; territorio II: sector 2; territorio III: sector 3; territorio IV: urbanización Pachacamac; parcela 3A, 3C; territorio V: Zona Agropecuaria, zona de Playa, 5º Sector y Asociaciones de Vivienda «California» y «Villa Milagros»; territorio VI: sector 6 y AA.HH. ubicados en Lomo de Corvina; y territorio VIII: AA.HH. del Parque Metropolitano: «Jaime Yoshiyama», «Héroes del Cenepa», «Villa del Mar», «Valle de Jesús», «Jardines de Pachacamac», «Los Laureles de Villa» y «Las Palmeras».

24 El territorio de Villa El Salvador se divide en sectores, grupos residenciales (GR), manzanas y lotes. Una manzana lo forman 24 lotes, un GR, salvo alguna excepción, está formado por 16 manzanas, es decir, 384 familias. Un sector más bien varía de tamaño, pudiendo tener entre 20 y 30 GR. La organización más lograda es a nivel de los GR, pero hay algunas a nivel de sector con regular fuerza. En todo caso, son las Coordinadoras Sectoriales las que sirven de interlocutor con las autoridades municipales, aunque todavía no han podido confluir en una instancia que las agrupe a todas.

rían percibidas por la población como entes de poder que manipulan los saberes técnicos.

Al mes siguiente, en junio, se convocó a reuniones especializadas por ejes temáticos, llevándose a cabo 5 talleres: empleo y producción, salud y medio ambiente, educación y cultura, seguridad ciudadana y juventud. Estos talleres reunían a los representantes de la comunidad con los funcionarios y autoridades municipales, quienes con el apoyo de las ONG debatían los problemas del distrito e iban estableciendo criterios y acuerdos sobre lo que debería expresar el plan. Posteriormente, estos talleres se convirtieron en las llamadas Mesas de Concertación Temáticas²⁵. Estas mesas eran instancias técnicas y tenían la función de abrir diálogo entre las instituciones, organizaciones sociales y actores involucrados en cada tema. En teoría, a las mesas les correspondían elaborar diagnósticos y concertar propuestas de políticas locales, programas y proyectos de desarrollo con carácter distrital. Posteriormente se les encargaría la tarea de orientar el proceso del Presupuesto Participativo.

El funcionamiento de estas mesas, sin embargo, fue decayendo conforme el municipio dirigió su interés hacia otros temas como el propio Presupuesto Participativo. Una de las más activas y de mayor continuidad ha sido la mesa de educación, que convocó a los profesores del SUTEP, a funcionarios de la USE, a las APAFAS, directores de colegios y vecinos de la comunidad. Actualmente, esta es la única mesa que no ha sido desactivada debido a la voluntad de un grupo actores de la comunidad liderados por Víctor Nicho, un dirigente vecinal y reconocido maestro en VES.

Sobre las mesas temáticas, resulta interesante el caso de la mesa de género. Aunque no estaba prevista una de este tipo por la municipalidad ni por las ONG, ésta surgió por impulso de las mujeres organizadas en la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador (FEPOMUVES). Ellas, entre el 19 y el 23 de julio, realizaron un encuentro distrital de mujeres donde se planteó asumir un enfoque de género en el proceso de planificación concertada. A raíz de sus demandas, se constituyó el año siguiente la mesa de género que puso en la agenda de la planificación el tema de las relaciones de género²⁶. Lo interesante de este caso es que la mesa surge y se impone desde uno de los sectores mejor organizados del distrito. Un caso diferente sucede con el intento fallido de constituir una mesa agropecuaria, teniendo como base la existencia de la zona agropecuaria en el distrito.

Siguiendo con el proceso de planificación: en los meses de junio y julio se realizaron diez consultas itinerantes sobre la visión de futuro y las necesidades

25 Gina CHAMBI y Lilitiana MARULANDA, *op. cit.*, p. 20.

26 Bethsabé ANDÍA PÉREZ y Arlette BELTRÁN BARCO, *Análisis del presupuesto público con enfoque de género. Estudios de caso para Villa El Salvador*. Julio del 2002.

más prioritarias de la comunidad. Estas consultas tenían el objetivo de difundir los avances del plan y se realizaban con ayuda de un grupo de teatro que representaba una versión de la historia de VES. Luego, el 11 de setiembre se llevó a cabo el 1er. Cónclave Distrital donde se sintetizó lo recogido en los talleres y se llevó a cabo la definición de la visión de futuro y los objetivos estratégicos del plan. La visión de futuro establecida en el cónclave fue: «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»²⁷.

De otro lado, los objetivos estratégicos para VES definidos en el cónclave fueron: 1. *Una ciudad saludable, limpia y verde*. VES es una ciudad saludable, con un medio ambiente seguro, sano, ordenado, verde y con los servicios que corresponde a toda ciudad moderna. 2. *Una comunidad educativa*. Las familias del distrito cuentan con igualdad de oportunidades de formación y de acceso a servicios educativos de primera calidad, que forman hombres y mujeres calificados, con valores humanos. 3. *Un distrito de productores y generador de riquezas*. VES es un distrito de productores que ofrece bienes y servicios de calidad y que genera riqueza para la comunidad en toda la extensión de su territorio. 4. *Una comunidad líder y solidaria*. La comunidad de VES ha reafirmado su identidad de líder, creativa, organizada, solidaria y que planifica su futuro. 5. *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.

Un momento clave del proceso de planificación concertada fue la consulta ciudadana del 14 de noviembre que debía validar la visión de futuro y los objetivos estratégicos. La idea era que si bien los representantes de organizaciones sociales habían respondido a la convocatoria, resultaba obvio que la mayoría desconocía el proceso y la consulta era una manera de impactar y difundir los avances del plan en aquella población que no participaba en las organizaciones sociales²⁸. En la consulta participaron 2,800 escolares de 4to y 5to de secundaria capacitados por las ONG y la asociación civil *Transparencia*, y 300 inspecto-

27 Municipalidad de Villa El Salvador, *Propuesta de Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador al 2,010*. Documento de difusión, 1999.

28 Como se sabe, aunque la población organizada puede ser bastante dinámica, ésta no sobrepasa generalmente del 20% del conjunto. En el caso de VES, había de tener en cuenta que para 1999 se vivía una severa contracción de la participación en las viejas organizaciones sociales debido a la crisis generada por la violencia a inicios de 1990, como a los problemas de legitimidad surgidos en el municipio a raíz del gobierno de Vásquez Torres.

res. La consulta era un hecho inusual en el distrito y Pumar era consciente de ello. En declaraciones para *La República* señaló: «es la primera vez en la historia del distrito (...) que una propuesta elaborada por el municipio con los vecinos será sometida al voto popular»²⁹. El resultado de jornada fue la participación de más de 48 mil pobladores mayores de 16 años, aunque la meta era alcanzar al conjunto de vecinos³⁰. Los resultados fueron como sigue: la visión de futuro obtuvo el 83.7% de los votos, mientras que los objetivos estratégicos lograron el orden siguiente: 1.- Una ciudad saludable, limpia y verde (63.10%); 2.- Una comunidad educativa (40.65%); 3.- Un distrito de productores y generador de riquezas (34.60%); 4.- Una comunidad líder y solidaria (24.63%); y 5.- Una comunidad democrática (20.72%)³¹.

Hacia noviembre de 1999 el proceso iniciado por Pumar parecía vislumbrar una remoción de las formas tradicionales de ejercer el poder. En efecto, se suponía que los avances del plan, la visión de futuro y los objetivos estratégicos, orientarían la gestión edil y que las decisiones que se tomaran sobre el distrito, se haría concertando con el conjunto de actores sociales, para lo cual Pumar planteó la creación de un novedoso Comité Distrital de Gestión Local que, con la representación del gobierno local, ONG, empresa privada y organizaciones sociales, asumiera una gestión más democrática y participativa. Como él mismo lo señalaba, la elección de este comité lograría que: «ya no será el alcalde ni lo regidores los que decidan respecto a las inversiones que se requieran efectuar dentro del distrito, sino el Comité Distrital de Gestión del Desarrollo Local»³². Lo importante era que también se precisaban los mecanismos para implementar el plan de desarrollo, señalando que su plasmación sería posible a través de tres instancias: «la primera será el Comité Distrital de Gestión de Desarrollo Local, que garantizará que el plan se cumpla cabalmente; (la segunda) las mesas temáticas donde se discutirán temas específicos como educación, salud, Pymes, etc.; y (la tercera) las coordinadoras territoriales, que son los espacios de debate de las organizaciones, agencias municipales y vecinos en general»³³.

Pero también para noviembre de 1999 resultaban obvios los réditos políticos que el proceso de planificación concertada significaba. En efecto, como ya se señaló, Pumar recibió de Azcueta una institución todavía golpeada por deficiencias, desconfianza ciudadana y viejas revanchas políticas. En cambio, Pumar al abrir el municipio a una participación parcial, pero efectiva de la población, permitió la incorporación de actores sociales que habían quedado fuera durante la

29 *La República*, 13 de noviembre de 1999.

30 *La República*, 14 de noviembre de 1999.

31 A los sufragantes se les pidió además de validar la visión de futuro, votar por más de una opción, de ahí los resultados presentados.

32 *La República*, 15 de noviembre de 1999.

33 *La República*, 13 de noviembre de 1999.

competencia electoral y daba, además, aires de transparencia porque se empezó a informar y debatir sobre el presupuesto municipal. De otra parte, el proceso abierto por Pumar había recolocado al municipio como eje del poder local, y a él mismo como el líder más activo del distrito³⁴. Su disposición para comunicarse con los vecinos y su constante presencia en las reuniones públicas de VES, lo pusieron como la principal figura de la política local, algo muy importante para un alcalde que había ganado las elecciones por un margen bastante estrecho. Como se verá luego, con la implementación del presupuesto participativo la presencia del municipio y la figura de Pumar se volverían más importantes en la comunidad.

Ahora bien, al mismo tiempo que Pumar iba generando expectativas en un sector de la población, al interior del municipio y de su grupo de regidores las contradicciones se agudizaron a tal punto que su teniente alcalde, Jaime Zea, renunció a Somos Perú en el mes de noviembre para pasarse con algunos regidores a una oposición abierta y confrontacional³⁵. A través de la revista *Rikchhari*, vocero de esta oposición, Zea emitió críticas radicales al proceso de planificación, señalando, por ejemplo, que la convocatoria del plan estaba dirigida sólo a las organizaciones sociales amigas del alcalde y que tendía a municipalizar el plan; es decir, que el plan fuera expresión de los criterios de la municipalidad «y no del distrito como debiera ser». Profundizando sus cuestionamientos, Zea llegó a afirmar, no sin acierto, que las organizaciones sociales debían ser incorporadas en la conducción del plan: «En el proceso del plan de desarrollo debe haber participación de éstas en los niveles de conducción y no solamente como participantes de los talleres»³⁶. Este era un punto en el que coincidían las propias organizaciones sociales, quienes, como veremos más adelante, se sentían marginadas de la dirección del proceso. Posteriormente, esta demanda sería recogida en la ordenanza municipal del presupuesto participativo en el año 2001, la cual establecía la formación de un Comité de Gestión del Plan de Desarrollo, pero éste no llegó a implementarse.

De modo que si bien es cierto que la consulta del 14 de noviembre de 1999 fue el punto más intenso de la participación en torno al plan, fue también la fecha

34 Aunque joven, Pumar tenía una vasta experiencia como dirigente social y como actor político. Siempre cercano a Azcueta, se había formado en organizaciones sociales y había impulsado una coordinadora juvenil para articular a la diversidad de grupos y colectivos juveniles. En 1996 llegó como regidor a la gestión con Azcueta.

35 Los problemas entre Pumar y Zea ya se habían hecho visibles cuando en el mes de marzo de 1999 Pumar tuvo que viajar al extranjero y dejó la responsabilidad de la alcaldía a la regidora Donatilda Gamarra y no a Jaime Zea, como correspondía.

36 Además, Zea proponía que: «Como una forma de ganar confianza de la población y de establecer mecanismos democráticos, se debe promover que los directores de las Agencias Municipales sean elegidos por las instancias sectoriales, respetando los criterios técnicos básicos que el cargo exige». Entrevista a Jaime Zea. En: *Rikchhari*, n° 1, (agosto de 1999).

más conflictiva. La oposición contra Pumar cuestionó de plano la consulta. Efraín Sánchez, un dirigente vecinal que venía impulsando una Convención Extraordinaria desde las bases de la CUAVES, prácticamente desconocía el proceso de planificación y censuraba la consulta ciudadana. Respecto al hecho que se habría llegado a más de 48 mil vecinos, opinaba: «Dudo mucho que ésa sea la cantidad porque no ha habido una real participación, y en el mejor de los casos esto representa el 19% de la población y cuando se trata de un plan integral debe participar la mayoría, por lo tanto es un fracaso, es más, la población no conoce el plan, sólo llegaron unos formatos diseñados para decir sí»³⁷. Las razones profundas de la oposición a Pumar las revelaría el mismo Efraín Sánchez cuando señalaba: «Para nosotros, éste es un proyecto político del alcalde diseñado para legitimar un proyecto preconcebido (...) esto apunta a que el equipo de Somos Perú se atornille en la gestión hasta el 2010»³⁸.

Lo señalado por Sánchez ponía de manifiesto los recelos de muchos actores locales, así como el grado de conflictividad y de confrontación en que se puede desarrollar un proceso de planificación y el mismo presupuesto participativo. Otro dirigente vecinal, Róger Muro Guardían, también expresó su reprobación al proceso. En un artículo publicado, a vísperas de la consulta ciudadana, en *La República* señalaba: «no confundamos las cosas, lo que se va a llevar a cabo no es una consulta democrática (léase referéndum) sino una encuesta. En una palabra, una gran pantomima disfrazada de consulta»³⁹. El problema señalado tanto por Sánchez como por Muro era que la cartilla de la consulta indicaba sólo dos alternativas: si se estaba de acuerdo o no con la visión de futuro, pero sin dar pie a otras alternativas o a que se hicieran propuestas. Obviamente esto inducía a que la respuesta fuera afirmativa. De otro lado, la elección de los objetivos estratégicos se hacía para establecer una escala de prioridades, pero no para descartar alguna o para agregar. Cabe señalar un último problema y fue que la consulta se hizo a pobladores que, muchas veces, desconocían del proceso en marcha y que no podían sino validar lo que se les presentaba en ese momento. Como lo señala Julio Calderón, la consulta «al ser tipo encuesta no permitió recoger mejor la opinión del poblador»⁴⁰.

En todo caso, este proceso de planificación concertada, luego de generar expectativas y una interesante participación ciudadana, cuyo punto de mayor intensidad fue la consulta del 14 de noviembre, se estanca y no se llega a con-

37 *Rickchari*, n° 2, noviembre de 1999.

38 Entrevista a Efraín Sánchez, «La CUAVES debe articular todas las organizaciones vivas de la comunidad». En: *Rickchari*, n°2 (noviembre de 1999).

39 Róger Muro Guardían, «Villa El Salvador: el derecho a la ciudad o encuesta municipal». En: *La República*, 13 de noviembre de 1999.

40 Julio CALDERÓN y Liliana MARULANDA, *Evaluación del proceso consultivo ciudadano en Villa El Salvador, Lima, Perú*. Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS), 2001, p. 10.

cluir. Así, a pesar de ser el «Plan de Desarrollo» más famoso y mejor promocionado de VES, es un plan inconcluso, del que sólo se tiene una visión de futuro y cinco objetivos estratégicos que caben fácilmente en un par de páginas. La explicación de esta frustración, de parte del alcalde y algunas autoridades políticas, ha sido que al año siguiente se inicia el presupuesto participativo, proceso que pasa al primer plano y deja en la postergación el plan⁴¹.

Ahora bien, llegado a este punto conviene preguntarse: ¿qué significados prácticos tuvo este proceso inconcluso en la comunidad?, y ¿qué políticas e inversiones se hicieron al amparo de los avances del plan de desarrollo? Por lo pronto, el proceso logró socializar entre las organizaciones y los actores sociales que decidieron participar, la noción de planificar el desarrollo de la ciudad. Inicialmente, el proceso fue visto como un espacio de participación y de expresión que se abría a la comunidad. En ese sentido, solían escucharse demandas concretas de la población. Aunque todavía hay parte de eso, la necesidad de planificar a largo y mediano plazo es algo que ha prendido, por lo menos, en las denominadas «minorías activas». Asimismo, la planificación participativa tuvo el efecto de recolocar positivamente la institución municipal en la comunidad. Generó una cierta legitimidad en la medida que se abrían espacios para discutir los problemas del distrito y se acordaron algunas vías de solución, aunque queda todavía el problema de su uso instrumental. En el aspecto de políticas e inversiones, debido a que este plan no se llegó a concluir y mucho menos se puso en práctica, resulta imposible su medición de este tipo. Una visión y objetivos tan generales hacen que cualquier cosa que el municipio realice pueda calzar dentro de ellos. En realidad, al no haberse identificado y concertado proyectos y programas, se dio pie a que los avances del plan se quedaran fundamentalmente como un texto declarativo.

IV. ENTRE CEDER Y DUDAR: LOS INICIOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto participativo en VES fue convocado en diciembre de 1999 en el marco del II Cónclave Distrital del proceso de planificación y tenía el objetivo explícito de viabilizar la implementación del plan, así como lograr un mayor «involucramiento de la ciudadanía en la construcción del desarrollo de Villa El Salvador». Es decir, el presupuesto participativo debería dar lugar a proyectos de obras e inversión que, nacidos desde las asambleas de pobladores, pasando por los comités territoriales y la asamblea distrital, estuvieran articulados a la

41 Existe una versión completa del Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador al 2010, encargada por la municipalidad a las ONG que acompañaron el proceso, pero que no llegó a trabajarse con la participación de la población y que no cuenta con la aprobación de la municipalidad. Como se verá, la actual gestión ha relanzado el Plan, esta vez hacia el 2021.

visión de futuro y a los cinco objetivos estratégicos del plan. De esta manera, se pensaba garantizar que el plan que no se quedara «sólo en la elaboración del documento»⁴².

Este proceso implicaba la apertura de canales efectivos de participación ciudadana en la toma de decisiones, al menos sobre un trozo del presupuesto municipal: 2'000,000 de soles de un total de 23'158,673. Esta suerte de delegación de poder a la población era para decidir en materia de inversiones y obras, y era el punto más profundo del proceso participativo abierto por Pumar. Él tenía claro que estaba inaugurando una nueva práctica política en el distrito: «muchas veces la participación es entendida como 'promover que el pueblo opine', pero nada más. A la hora de la toma de decisiones, se deja de lado a la gente y un grupo reducido de personas comienza a hacer las cosas de acuerdo a sus propios criterios»⁴³. Obviamente, las palabras de Pumar marcaban distancia con las gestiones anteriores, de las que incluso él había sido parte.

Ahora bien, es necesario señalar que el proceso abierto por Pumar nacía nuevamente de una iniciativa personal. No era una demanda de la comunidad y tampoco una propuesta de la campaña electoral. Así, al mismo tiempo que causó expectativa, concitó cierto desconcierto en sus opositores. Con todo, resultaba positiva la voluntad política mostrada por el alcalde. Sin embargo, el hecho de que el PP no naciera del consenso de las fuerzas representadas en el gobierno local o, al menos, de la organización política del alcalde, sería un inconveniente que arrastraría el proceso y que lo haría muy dependiente de la máxima autoridad edil. De hecho, para llevarse a cabo, el PP no pasó por acuerdo del Concejo de Regidores y se hacía, además, cuando el presupuesto del año 2000 ya estaba comprometido, por lo que tuvo que solicitarse un préstamo de 2'000,000 al Banco de la Nación. Por tal razón, algunos regidores de la oposición adujeron de la poca seriedad de la convocatoria. Un elemento, entonces, a tomar en cuenta en los inicios del proceso era la fragmentación al interior de la organización política del alcalde, la cual estaba dividida en por lo menos tres grupos⁴⁴.

Para hacer operativo el proceso se siguió la división territorial establecida en el proceso de planificación y, al igual que en éste, las ONG cumplieron el papel de facilitadoras, así como de soporte técnico y aliados en su conducción. Para los efectos, se hicieron talleres siguiendo la segmentación de VES en los 8 territorios, pero esta vez se formaron los Comités de Desarrollo Territorial, instancias que, nacidas de elecciones en cada uno de los territorios, debían ser las

42 Contigo es el futuro de Villa El Salvador, *op. cit.*, p. 13.

43 Martín PUMAR, «Presentación de la experiencia de Villa El Salvador». En: *Relatorías I encuentro internacional. Presupuesto participativo*.

44 Al interior del grupo Somos Perú había tres tendencias: Pumar y algunos regidores, Jaime Zea también con algunos regidores y los mismo Alfredo Vivanco. Los tres competirían entre sí para los comicios de noviembre del 2002.

contrapartes del municipio para viabilizar el proceso. Estos comités estarían conformados por la organización vecinal y las organizaciones funcionales existentes en cada territorio⁴⁵. En su calidad de contrapartes, los comités tenían la función de proponer, seleccionar y definir las inversiones prioritarias para sus territorios en función de los objetivos estratégicos del plan.

Sin embargo, los Comités Territoriales plantearon el viejo problema de la representación. Los sectores estaban ya organizados en Coordinadoras Sectoriales que funcionaban con relativa organicidad y la creación de estos comités significaría crear organizaciones paralelas a las sectoriales. Los grupos críticos a Pumar señalaron que se quería dividir a la organización vecinal y ganar dirigentes adeptos a través de estos comités. Zea, por ejemplo, señaló que: «se constituyeron comités territoriales al margen de las directivas centrales o de las coordinadoras sectoriales, no se respetó la estructura natural de las organizaciones, sino que se creó otras porque cumplían un fin político»⁴⁶.

En la práctica se dio una disputa entre las coordinadoras sectoriales y los comités territoriales por la representación y en algunos casos llegaron a la solución de elegir a los dirigentes de las coordinadoras sectoriales como presidentes de los Comités del Presupuesto Participativo. En el 2003, por ejemplo, en el sector I Ángel Piñín era al mismo tiempo Presidente de la Coordinadora del Sector I y Presidente del Comité del Territorio I. Mientras que en el Sector II, el Presidente del comité del territorio II era Freddy Cervera y el Presidente de la Coordinadora Sectorial II era León Paulino. Otra muestra de lo difícil del proceso ha sido la disparidad en la estructura en los comités territoriales: en algunos había 5, 9 y hasta 12 cargos, y éstos no eran los mismos en un comité que en otro. Asimismo, los nombres de los comités también eran variados. En Pachacamac tiene el nombre de Comité de Desarrollo de la Urbanización de Pachacamac, mientras que en el sector 3 es el Comité del Presupuesto Participativo⁴⁷.

Como se ha dicho, este proceso siguió también la metodología de talleres informativos y de capacitación para elaborar los proyectos de cada territorio. El proceso era, en realidad, rápido. En los talleres se socializaba la metodología y se explicaba la visión de futuro y los objetivos estratégicos, que deberían servir de referentes de los proyectos. En la segunda sesión se pedía a los participantes la presentación de propuestas de proyectos que serían calificadas y votadas por ellos mismos. En una Asamblea Distrital se presentaban los proyectos y se vali-

45 En algunos casos, los territorios se formaban siguiendo la segmentación ordinaria del distrito, dividido en 10 sectores. Así, el sector II y III corresponde al territorio II y III. Mientras que a otros sectores más pequeños como el VII, IX y X le corresponde el territorio VII. Ver nota a pie de página 35.

46 Entrevista a Jaime Zea. En *Paloma Solidaria* N°1, enero/febrero 2003, pp. 13-16.

47 Entrevista a Dante Abad Zapata.

daban. En el desarrollo de los talleres, sin embargo, se hizo evidente que la mayoría de proyectos presentados por la población tenían que ver con infraestructura y equipamiento de sus parques centrales, especialmente para la culminación de locales y construcciones que la misma población venía llevando a cabo con anterioridad. Es decir, los proyectos presentados por los representantes vecinales no estaban necesariamente articulados a la visión de futuro ni a los objetivos estratégicos del plan, y más bien respondía a viejos proyectos y anhelos de sus respectivos Grupos Residenciales. En el PP del año 2000, por ejemplo, el 80% de los proyectos fueron destinados a la culminación y equipamiento de los locales del PRONOEI (Programa No Escolarizado de Educación Inicial), los que se habían construido bajo el impulso de la CUAVES desde inicios de la década de 1980, constituyendo patrimonio de los GR⁴⁸.

De cualquier modo, el inicio del presupuesto participativo fundó una experiencia inédita en el distrito⁴⁹ y puso de manifiesto contradicciones entre los proyectos de la población y el plan de desarrollo. Sin embargo, no fue masivo este primer lanzamiento. Los 2'000,000 de soles que se destinaron para el 2000, correspondían al 8.6% de 23'158,673 soles⁵⁰ y difícilmente el impacto podía ser grande. Se trataba, además, de un proceso inaugural, del que al mismo tiempo que se ponía en marcha había que extraer lecciones y aprendizajes.

Ahora bien, en la medida que el PP era una apertura a la participación que replanteaba las relaciones entre la población y las autoridades, resultaba eviden-

48 Los PRONOEI son locales administrados y de propiedad de la comunidad que dan servicio educativo inicial en convenio con el Ministerio de Educación.

49 Gina Chambi y Liliana Marulanda pretenden ver al PP como una práctica antigua en VES. Afirman, entre otras cosas, que una forma de PP se dio cuando en la gestión de José Rodríguez (1990-1992) se transfirió la totalidad de los tributos de la municipalidad a la CUAVES, dinero que repartido en partes equitativas a los grupos residenciales habría servido para hacer pequeñas obras. Sobre esto debe precisarse que la decisión de transferir el dinero del autovalúo a la CUAVES fue luego de serias disputas políticas entre los dirigentes de la organización vecinal y el alcalde. La organización vecinal, tratando de ejercer la resolución de alcaldía que señalaba que «ley comunal es ley municipal», había decidido que la población no pagara el autovalúo que correspondía a 1989. Sin embargo, el municipio se había negado a cumplir con la resolución de la asamblea de delegados de la CUAVES, por lo que los dirigentes pidieron que se devolviera el dinero del autovalúo o procederían a convocar una movilización. Sólo ante la inminencia de ella, el alcalde se presentó en la asamblea que decidiría la marcha de pobladores para entregar el cheque con el dinero del autovalúo al secretario general de la CUAVES. El dinero no fue entregado íntegramente, sino haciendo los descuentos de las $\frac{3}{4}$ partes por concepto de gastos administrativos. Entrevista con Víctor Nicho, febrero del 2004. Por entonces, Nicho era subsecretario general de la CUAVES.

50 Gina Chambi y Liliana Marulanda prefieren calcular el presupuesto participativo sólo con el 70% del Fondo de Compensación Municipal, monto destinado a obras e inversiones, elevando así el porcentaje del PP al 30% del Foncomún. Es una opción un poco arbitraria. Lo cierto es que si calculamos los 2'000,000 con relación al presupuesto total del municipio, veremos que el PP constituye sólo el 8.6% de este presupuesto. Los dirigentes y pobladores de VES son conscientes de este hecho y continuamente demandan que el presupuesto participativo sea por lo menos el total del Foncomún.

te las ganancias políticas para la gestión de Pumar, más aún cuando éste lo impulsaba personalmente. Así, los grupos opositores no tardaron en cuestionarlo. Zea, por ejemplo, argumentaba que el PP tenía objetivos estrictamente políticos y eran consolidar el liderazgo de Pumar así como ganar respaldo de las dirigencias vecinales para su reelección. Al respecto, aunque reconocía la iniciativa de Pumar, señalaba que el PP «tuvo un fin netamente político y por lo tanto no se ocupó de fortalecer las organizaciones sociales». Entonces, si bien el PP podía ser algo rescatable como iniciativa, «como procedimiento es absolutamente vergonzante porque es un (sic) engañar a la población»⁵¹. Por su parte, el futuro teniente alcalde Efraín Sánchez, era en el 2000 Presidente de la Coordinadora Sectorial III, y debido a su oposición a Pumar se negó a participar en el PP. Por ello, al principio la primera Comisión del PP del territorio III se hizo al margen de los secretarios generales y éstos sólo ingresaron cuando vieron que el proceso era irreversible.

En todo caso, el 2001 se hizo evidente las limitaciones de un proceso que dependía directamente de la voluntad del alcalde, pues éste derivó el dinero del PP a la construcción del estadio municipal dejando sin recursos al presupuesto participativo. Este hecho generó malestar entre los actores involucrados porque esta decisión no les había sido consultada y porque el estadio no figuraba ni siquiera como una prioridad del plan. En ese contexto, el PP parecía entrar a un receso y ese año se dedicó a la discusión de la ordenanza municipal y del reglamento del PP. Se formó una comisión mixta, entre regidores y representantes vecinales, la cual se encargó de elaborar una propuesta de ordenanza que fue sometida a discusión en una asamblea distrital, para luego ser aprobada en el mes de junio a través de la ordenanza municipal N° 031-2001-MVES. De esta manera, el PP adquiría sustento legal.

En sus considerandos la ordenanza establecía que «el presupuesto participativo tiene como finalidad fortalecer las organizaciones de base, la gobernabilidad y el desarrollo de Villa El Salvador, promoviendo una mayor y mejor participación ciudadana, democratizando la toma de decisiones en el marco del plan integral de desarrollo del distrito». Meses después, en octubre del 2001, se emitió la ordenanza municipal N° 031-2001-ALC/MVES que reglamentaba la ordenanza del presupuesto participativo. Allí se anunciaba la creación del Comité de Desarrollo de Gestión Distrital del Plan Integral de Desarrollo y del Presupuesto Participativo como «la instancia máxima que orienta el proceso de planificación del desarrollo y el presupuesto participativo». Se indicaba además que el gobierno local asignaría el 35% del Fondo de Compensación Municipal al presupuesto participativo y que el aporte de la comunidad consistiría en recursos humanos, materiales y servicios que representen el 20% de la obra o proyecto aprobado.

51 Entrevista a Jaime Zea. En *Paloma Solidaria*, op. cit.

No obstante el reiterado anuncio de formación del Comité de Gestión Distrital, lo cierto es que éste nunca se llegó a implementar y sería una de las carencias que dejaría Pumar a la siguiente gestión.

Así, la convocatoria al PP del 2002⁵² tenía la ventaja de realizarse bajo la ordenanza municipal y el reglamento recientemente aprobados. Según éste, se tenía que priorizar los proyectos que guarden relación con los objetivos estratégicos, y para ello debería contarse con la participación de las mesas temáticas, instancias que proporcionarían criterios técnicos y orientarían los talleres. Sin embargo, al igual que en el 2000, los proyectos aprobados apuntaron a obras de infraestructura y las mesas temáticas no lograron jugar el rol de orientadoras técnicas del proceso. Como lo señala Mariana Llona: «entre las principales limitaciones del proceso se puede mencionar la desarticulación existente entre las Mesas de Concertación Temáticas y los Comités de Desarrollo Territorial. Esto se hace evidente a la hora de implementar el Presupuesto Participativo, que en la práctica se realiza a nivel de los territorios, y las Mesas de Concertación no participan ni conocen mucho de este mecanismo»⁵³.

La reiteración del grueso de proyectos de inversión hacia obras de equipamiento en los Grupos Residenciales, hizo evidente que el plan de desarrollo no había calado en la comunidad y que las prioridades de los dirigentes se dirigían hacia sus bases territoriales más inmediatas antes que a los sectores o el distrito. Aunque los funcionarios de la municipalidad y los promotores de las ONGs señalan que se trata de una limitación de los dirigentes, el problema también tiene que ver con lo reducido del monto destinado al PP que hace complicado plantear obras de impacto a nivel sectorial y casi imposible una obra a nivel distrital. Otro elemento a tener en cuenta es la estructura del territorio de VES. En efecto, de acuerdo a lo diseñado en el plano urbano que hizo Miguel Romero en 1971, VES cuenta con espacios para equipamiento en los GR, pero muy poco sitio para el nivel sectorial y distrital. Por ejemplo, no se previó un lugar para un centro comercial, plaza central, municipio⁵⁴ o centro de diversiones⁵⁵. De otro lado, los espacios destinados para la universidad tecnológica y para el hospital de Villa El Salvador han sido parcialmente invadidos y convertidos en zonas residenciales. Es decir, si el gobierno central y el

52 La convocatoria al PP del 2002 se hizo en noviembre del 2001 para que pudiera ser incluido en el presupuesto municipal del 2002. A fines del 2002 se realizaría la priorización del PP del 2003. Es necesario tener en cuenta que las definiciones de las obras e inversiones del PP se realizan antes de diciembre, mes en el cual el Concejo de Regidores aprueba el presupuesto del año siguiente. Entrevista a Juan Cosavalente, mayo de 2004.

53 Mariana LLONA, «El presupuesto participativo en el proceso de planificación de Villa El Salvador». En: *Quehacer* N° 136, mayo-junio 2002, p.78-87.

54 El lugar donde está actualmente el municipio era ocupado por las oficinas de la Caja Comunal de la CUAVES. Ponencia de Antonio Aragón en el Forum «Al encuentro con la historia de Villa El Salvador», mayo del 2003.

55 Antonio ZAPATA VELASCO, *op. cit.*

local no han podido concretar los proyectos de equipamiento urbano del distrito, menos lo podrá hacer la comunidad con un PP todavía pobre. Resulta, por tanto, inadecuado cargar toda la responsabilidad a la población por demandar obras en los GR y no en el sector o el distrito.

Un dato importante es que el PP del 2002 se hizo en el contexto de un año electoral, cuando los grupos opositores habían de arreciar sus cuestionamientos y críticas. Al comenzar el año, el 24 de enero, los dirigentes de la Coordinadora Sectorial III realizaron una movilización para demandar el cumplimiento de las obras del 2001 y la discusión del 2002⁵⁶. Sería un año convulsionado por las movilizaciones. Poco después, el 26 de marzo, una nueva marcha de protesta acabó con la presencia de la Contraloría General de la República (CGR), la que se comprometió, a través de un acta, a intervenir en el gobierno local. Las denuncias de corrupción contra Pumar no eran recientes y venían más bien de su teniente alcalde, Jaime Zea, quien levantó una campaña de acusaciones de inmoralidad contra Pumar. Esta es una particularidad de importante mención porque si bien Pumar inició un proceso efectivo de participación, también es cierto que su gestión acabó enturbiada por la confirmación de la CGR de que se habían cometido actos de malversación⁵⁷.

En el 2002 también se profundizó el debate acerca del uso electoral que podía darse al presupuesto participativo. Efectivamente, una de las banderas de la campaña de reelección de Pumar fue precisamente haber sido el promotor del PP, mientras que el resto de candidatos habían criticado el proceso y hasta se habían opuesto. En un evento organizado por la Sectorial III, llevado a cabo en el Centro de Comunicación Popular de VES, para debatir la continuidad del PP, Pumar fue el único candidato importante que asistió. No obstante, Pumar iba debilitado a la competencia electoral; distanciado de Somos Perú y sin oportunidad para postular en una organización política grande, se embarcó en la agrupación independiente Primero Perú, organización surgida en el momento que no obtuvo alcaldía alguna en Lima.

Ahora bien, ¿qué nos ha quedado de estos años iniciales del PP? En primer lugar, aunque sea discontinua y parcialmente, el proceso de instaurar el PP y abrir la institución municipal a la participación ciudadana con poder de decisión abrió un espacio de concertación novedoso. En segundo lugar, institucionalizar el PP a través de la ordenanza municipal 030-2001-MVES y el reglamento por ordenanza municipal 031-2001-ALC/MVES, fueron pasos importantes para afianzar el proceso. En tercer lugar, no cabe duda que el PP ha otorgado mayor

56 La movilización convocó a unas 200 personas y acabó con la firma de un acta de compromiso entre el alcalde y los dirigentes vecinales. Dante ABAD, «Se acrecienta el empoderamiento de la población en el presupuesto participativo». En: *Amigos de Villa*, 27 de enero de 2002.

57 Resúmenes del informe de la Contraloría General de la República sobre la gestión de Martín Pumar (1999-2002), en: www.cgr.gob.pe

dinamismo a la organización vecinal, la ha revitalizado y ahora tiene poder para decidir, al menos, sobre una porción del presupuesto municipal, así como llevar obras para sus respectivas bases territoriales. En cuarto lugar, el PP ha permitido que los dirigentes vecinales tengan una mejor aproximación al complejo mundo de la gestión pública local y asuman una conducta más realista, y empiecen a replantearse la relación municipio-comunidad en términos más propositivos. En quinto lugar, el PP ha reactivado la conciencia ciudadana por vigilar la gestión pública y promover la transparencia; de hecho, ahora los dirigentes vecinales están mejor informados sobre los gastos públicos e incluso sobre los sueldos de sus autoridades⁵⁸. Y en sexto lugar, el PP ha elevado la conciencia política de los actores sociales involucrados en el proceso, hay una mayor preocupación por lo que pasa en el distrito y por participar en otros espacios, el mismo PP es percibido por la mayoría de dirigentes como un derecho que pueden ejercer antes que como un regalo de las autoridades ediles.

Al mismo tiempo existen limitaciones en el proceso que es preciso señalar. Una primera limitación es que todavía no se crea un ambiente de confianza debido al incumplimiento con la propuesta de constituir el Comité de Desarrollo de Gestión Distrital⁵⁹, el cual, integrado por regidores y representantes de la comunidad, tendría en sus manos la conducción del presupuesto participativo. Al no concretizarse este comité, la conducción del PP quedó en manos de las autoridades municipales y los técnicos de las ONG, excluyendo en la práctica a los representantes vecinales. Según algunas versiones, la razón para no implementar el comité sería la oposición que quiso evitarse Pumar si ganaban elementos opositores. Pero, de otra parte, resulta evidente que el comité le restaría poder discrecional tanto a Pumar como a los regidores, por lo cual su formación en sí mismo era un paso difícil de dar. Asimismo, también es cierto que el apoyo que Pumar no tenía al interior de la gestión municipal lo hubiera encontrado en las organizaciones sociales, especialmente en los comités territoriales de haberlos incorporado en la conducción del proceso. No fue ésta la opción de Pumar. El camino que siguió fue fortalecer el municipio siguiendo la lógica de que el desarrollo local se generaría básicamente desde la institución municipal.

58 El 22 de marzo de 2004 los regidores en Sesión de Concejo N° 015-2004 elevaron sus sueldos de 4,200 a 5,460, contraviniendo el artículo 12° de la Ley Orgánica de Municipalidades que prohíbe el incremento de sueldos cuando la institución municipal tiene problemas económicos y financieros. Una movilización de descontento y la presión de los dirigentes vecinales hizo que los regidores anularan el mencionado acuerdo.

59 De acuerdo al reglamento del presupuesto participativo, el Comité de Desarrollo de Gestión Distrital estaría integrado por: «el Concejo Municipal, el Concejo Ejectuvivo de la CUAVES, 02 representantes de cada comité de desarrollo territorial, las mesas temáticas y un representante de cada organización social de carácter distrital: FEPOMUVES, club de madres, FUCOMIVES, APEMIVES, comedores, liga de fútbol, sindicato de canillitas, tercera edad, SUTEP-VES, APAFAAS, mototaxis, construcción civil.

La segunda limitación del proceso proviene de la dinámica de la organización vecinal. Como se ha dicho, si bien la CUAVES había tenido una importante representación y era la expresión más lograda de la participación popular en VES, hacia el 2000, cuando se inicia el PP, la situación de la CUAVES y las organizaciones sociales era de suma debilidad. Como en el resto de la sociedad peruana, el tejido social se había contraído y varias organizaciones sociales habían desaparecido; sólo las más grandes lograban algo de vida orgánica⁶⁰. En este contexto, a pesar de la evidente revitalización de sus bases, especialmente de las Coordinadoras Sectoriales, era poco el protagonismo que por sí mismo podía lograr la organización vecinal. En realidad, muchos dirigentes vieron en el proceso la oportunidad de obtener obras e inversiones para sus respectivos Grupos Residenciales y se sumaron al proceso, pero se alejaron una vez que obtuvieron su respectivo proyecto. Esto hace algo inestable la participación de los dirigentes. De otra parte, en la medida que la obtención de obras les otorga legitimidad ante sus bases, algunos dirigentes están optando por la permanencia en sus cargos más allá de los períodos normales, con lo cual obstruyen la renovación de las dirigencias y cierran la participación a las generaciones más jóvenes.

Una tercera limitación tiene que ver con la convocatoria restringida a la población organizada, cuando se sabe que ésta es siempre un sector, aunque dinámico, bastante minoritario. Esta situación no ha variado con la nueva gestión, por lo cual la mayoría de la población sigue excluida de participar en el proceso. En consecuencia, las decisiones sobre los proyectos de inversión se producen, a decir de Freddy Cervera⁶¹, a nivel de las cúpulas dirigenciales: «El poblador no define la obra, sino los dirigentes. Por ahí el club de madres participa, pero tenemos una gama de organizaciones que no participan porque no se da la difusión ni la capacitación debidas». Así, aunque en teoría la definición de las obras del PP debería aprobarse en asambleas de pobladores de GR, la limitada vida orgánica de los GR hace que muchas veces sea el dirigente quien lo defina y legitime su decisión solicitando las firmas de los vecinos casa por casa. Es decir, el PP todavía es desconocido por la mayoría de la población de VES.

Una cuarta limitación lo constituye la fragmentación de las organizaciones sociales, lo que hace muy difícil desarrollar acciones colectivas y coordinadas para que ellas asuman un papel más protagónico en la conducción del proceso. Al crecimiento desordenado de VES, se suma la carencia de líderes e institucio-

60 En el caso de la CUAVES, a pesar de los esfuerzos de las coordinadoras sectoriales por reconstituir la vida orgánica de la organización vecinal, las divisiones han sido más fuertes y actualmente está a cargo de la secretaria general Neckander Mora, un dirigente que fue elegido en 1999 de modo transitorio para conformar un comité electoral, pero que acabó por quedarse hasta la actualidad como cabeza de la CUAVES sin mediar elección alguna.

61 Freddy Cervera es presidente del Territorio 2 del Presupuesto Participativo. Es militante aprista y ha postulado por esa agrupación al municipio de Villa El Salvador en 1989 y el 2002.

nes políticas que vertebran la sociedad local. Una muestra de esta fragmentación es la frustración de las coordinadoras sectoriales para lograr elegir un nuevo Consejo Ejecutivo Comunal de la CUAVES. El actual Secretario General de la CUAVES fue elegido en 1999 por tres meses con el propósito de convocar a elecciones, pero acabó quedándose en el cargo.

V. ¿AMBICIONES DEL ESTADO POR CONVERTIRSE EN SOCIEDAD?:

AVANCES Y RETROCESOS EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En las elecciones de noviembre del 2002, el grupo opositor a Pumar ganó las elecciones para el período 2003-2006. Esta vez, Jaime Zea (alcalde) y Efraín Sánchez (teniente alcalde) llegaban de la mano de Unidad Nacional, una coalición política de la derecha peruana⁶². Ambos personajes provenían de la izquierda local, pero mientras Zea había sido regidor desde la primera gestión municipal con Azcueta por Izquierda Unida y luego por Somos Lima, Sánchez venía de postular en la fallida lista de Vamos Vecino que encabezara Martha Moyano en 1998. Las elecciones del 2002, en todo caso, se caracterizaron por una mayor dispersión del voto popular. Lejos estaban las victorias contundentes que sobrepasaban el 50% de los votos. Así, le bastó el 23% a Zea, contra el 22% de Freddy Cervera, para que se alzara con el triunfo.

A los opositores de Pumar se les presentaba, de inmejorable manera, la oportunidad de implementar las propuestas y corregir los desvaríos que habían criticado durante la gestión de Pumar. El propio contexto en que asumían el gobierno local les resultaba propicio para profundizar políticas de participación ciudadana. A las resoluciones de alcaldía del 2001, se sumarían la Ley Marco del Presupuesto Participativo del Congreso de la República y una directiva del Ministerio de Economía y Finanzas que lo reglamentaba a través del instructivo N° 002-2003-EF/76.01-MEF (Resolución Directoral N° 020-2003), del 22 de mayo de 2003.

Las señales iniciales parecían positivas. Una semana antes de convocar al PP, Zea relanzó en un acto público, el 17 de mayo del 2003, la actualización del plan integral de desarrollo, esta vez hasta el 2021. La idea era culminar el plan que Pumar había dejado inconcluso y desarrollar el proceso del PP en el marco de esta elaboración. No obstante, el proceso de planificación entraría en receso y se agotaría en aquel acto inaugural; las actividades para la elaboración del plan se retomaron recién a inicios del 2005. Con todo, una vez convocado el presu-

62 Jaime Zea había renunciado a Somos Perú en noviembre de 1999, para pasar sin ambages a la oposición. Para la campaña electoral del 2002 se promocionó a través del Movimiento Villa en Acción (VEA), pero al presentarse la oportunidad de ir con una organización grande abandonó VEA, el cual postuló a Ángel Huamani.

puesto participativo, éste siguió la metodología anterior. Se realizaron 3 talleres en cada territorio para capacitar a los dirigentes y participantes, observándose que muchos de ellos asistían por primera vez al proceso⁶³.

Estos talleres tampoco significaron mayor variación a cómo se llevó a cabo el proceso en la gestión anterior. No se pudo, por ejemplo, vincular los proyectos del PP a las mesas temáticas, muchas de las cuales además estaban desactivadas, así como tampoco se tomaron en cuenta los objetivos estratégicos del plan, todavía desconocidos por el grueso de la población. Por lo demás, luego de los 3 talleres territoriales se pasó a una asamblea deliberativa para la calificación y elección de los proyectos, con lo que se dio por culminado el proceso. Posteriormente, el domingo 13 de julio, se llevó a cabo una presentación pública de los resultados en la denominada I Asamblea Distrital del Presupuesto Participativo del año 2003⁶⁴.

En aquella ocasión, además de las obras de los comités territoriales, se propuso una lista de 8 obras de nivel distrital que se puso a consideración de los presidentes de cada territorio. Ésta sí era una novedad introducida por la actual gestión. La idea era hacer participar a los dirigentes en la definición de obras de carácter distrital, con lo cual se ponía en la agenda la necesidad de pensar el PP no sólo para obras en los Grupos Residenciales. Sin embargo, existió cierta desazón entre los participantes porque se les pedía solamente establecer un orden de prioridades de las obras propuestas, ya que todas las obras contaban de antemano con un presupuesto establecido. Es decir, no se podían plantear otras obras sino validar las que el alcalde planteaba. Sólo a raíz de la propuesta del profesor Víctor Nicho y del respaldo total de los dirigentes se pudo destinar 150,000 nuevos soles para el proyecto de desarrollo institucional (PDI) de la futura Universidad Tecnológica del Cono Sur, un viejo anhelo de la población de VES.

Como se ve, una primera acotación es el apresuramiento con que se lleva a cabo los talleres territoriales, dando plazos cortos para la definición de las obras, con lo cual éstas continúan siendo decididas por las dirigencias al margen de la participación de la población. Aunque llegar al vecino de base demandaría un proceso de mayor duración y costos, no se podrá revertir este hecho si no se llevan a cabo talleres de capacitación en cada GR. Por otro lado, de acuerdo a la ordenanza municipal 031-2001-ALC/MVES la convocatoria al PP debería hacerse en marzo de cada año, pero la actual gestión convocó los talleres hacia fines de mayo del 2003, con lo que se hace inevitable correr contra el tiempo si tenemos en cuenta las dimensiones y la población del distrito⁶⁵.

63 Hubo oportunidad de observar directamente los talleres del territorio III.

64 Debe tenerse en cuenta que desde el 2002, los talleres del presupuesto participativo se hacen de un año para otro. Es decir, los talleres que se hicieron en mayo del 2003 eran para definir obras que se realizarían en el 2004.

65 Para el 2004, según proyecciones del INE y del Instituto Metropolitano de Planificación, la población de VES debería bordear las 407,801 personas.

Para el PP del 2004 (que definió las obras del año siguiente) la convocatoria se hizo en el mes de julio y apenas se tuvo 5 semanas para el proceso. Estos retrasos tendrían un objetivo político, según Juan Cosavalente⁶⁶, y sería poner a los dirigentes contra el tiempo, dejándoles poco margen de acción y coordinación entre ellos. En efecto, aunque los talleres son convocados para el tema preciso del PP, éstos acaban convirtiéndose en espacios de demandas y de expresiones críticas a la forma cómo se desarrolla la gestión municipal. Más aún, como lo señala Ramiro García: «en todos los talleres que realizamos los participantes nos llevan por lo general a temas políticos como la reformulación del PP y del gasto público. Nos plantean, por ejemplo, que el monto del PP debería ser por lo menos el total del FONCOMUN o que debería limitarse el rubro de gastos corrientes. Obviamente, lo que están demandando es mayor participación en la toma de decisiones de su gobierno local, pero a falta de canales de expresión, los talleres del PP adquieren esa connotación»⁶⁷. Estas inquietudes son fáciles de evitar en un proceso tan expedito.

De otra parte, en el 2003 se esperaba que Zea, como lo había planteado cuando era teniente alcalde, convocara a la conformación del Comité Distrital de Gestión Local y que procediera a la unificación de los Comités Territoriales del Presupuesto Participativo con las Coordinadoras Sectoriales. Nada de eso ha ocurrido. Aunque en descargo puede decirse que el Comité será reemplazado por el Consejo de Coordinación Local, órgano establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades. Otra propuesta que se quedó en el tintero fue la de nombrar a los directores de las agencias municipales por elección de las Coordinadoras Sectoriales, reduciendo las políticas clientelistas⁶⁸. La renuencia para llevar a cabo estas medidas pone de manifiesto que las propuestas eran sobre todo retóricas. Por el contrario, la percepción de los actores sociales es que en su primer año de gestión, Zea ha concentrado mayor poder que Pumar, llegando a niveles parciales de retroceso con relación a la participación abierta por la gestión anterior⁶⁹.

66 Entrevista a Juan Cosavalente. Mayo del 2004.

67 Entrevista a Ramiro García, marzo del 2004.

68 Como parte de su campaña de cuestionamientos a la gestión de Martín Pumar, Zea decía: «Como una forma de ganar confianza de la población y de establecer mecanismos democráticos, se debe promover que los directores de las agencias municipales sean elegidos por las instancias sectoriales». En: *Rickchari* N° 1, 1999.

69 Ya en su discurso de juramentación, Zea relegaba el PP a un segundo plano con la frase: «el presupuesto participativo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento de gestión». En realidad, Zea pondría el énfasis de su mensaje en temas genéricos como la moralización y la lucha contra la pobreza. Sin embargo, a pesar del discurso moralizador de Zea y de haber sido uno de los promotores de la denuncia ante la Contraloría General de la República sobre actos de corrupción en la gestión de Pumar, una vez que asumió la alcaldía abandonó el seguimiento de los casos que actualmente corren por cuenta exclusiva de la CGR. Ver de Dante ABAD, «La agenda pendiente del 2003». En: *Amigos de Villa* (enero de 2004).

Efectivamente, a diferencia de otros distritos, VES ha tenido serios problemas para la elección de su Consejo de Coordinación Local (CCL). Inicialmente, se hizo en mayo del 2004 una convocatoria amplia que incluyó la concertación del reglamento de elección del CCL, llegándose a definir el texto en una Asamblea Distrital. Sin embargo, al momento de formalizarse el reglamento en sesión de concejo, se introdujeron cambios a lo aprobado de manera pública con la presencia de los propios regidores y el alcalde⁷⁰. Este hecho más la designación sin elecciones del comité electoral del CCL hizo presagiar las contrariedades que se vendrían.

Ciertamente, las elecciones que se realizaron el 25 de julio estuvieron enturbiadas por denuncias de interferencia de las autoridades municipales a quienes se acusaban de haber construido su propia lista para evitar un CCL independiente. Juan Cavassa, miembro de un colectivo civil, manifestaba así su consternación: «A veces uno puede sentirse tentado a cierto pesimismo, cuando las autoridades de turno tienen gestos poco democráticos, se percibe una injerencia soterrada en los procesos de elección de algunos territorios o cuando los estilos clientelistas aparecen groseramente»⁷¹. El personero de la lista N° 2 era más directo en su protesta y señalaba presiones sobre miembros de su lista: «funcionarios y trabajadores de la Municipalidad están ejerciendo presión para que renuncien a nuestra lista»⁷². El aparato municipal se movía, a decir de Luis Alberto Fernandini, para favorecer a la lista que auspiciaba la gestión edil: movilidad para trasladar a los simpatizantes el día de votación y promesas de ayuda para las organizaciones que dieran su voto⁷³. Juan Cavassa, en un balance posterior a la elección del CCL, diría que ella se había hecho con «la manipulación más grosera e inescrupulosa de la que tengamos memoria en la historia de nuestra comunidad»⁷⁴.

De otra parte, al mismo tiempo que se producía la elección del CCL, se convocó al PP para lo cual ya se tenía aprobada una ordenanza municipal que lo reglamentaba. Esta vez, sin embargo, no había sido puesta a discusión con la población, como sucedió con la gestión anterior, en la cual se formó una comisión mixta que elaboró una propuesta y se discutió en las bases. Con todo, esta ordenanza tenía la novedad de incluir un nuevo territorio, el IX, el que comprende las

70 El reglamento de elección de los representantes de la sociedad civil ante el CCL fue aprobado en Sesión de Concejo el 31 de mayo de 2004 y fue publicado como Ordenanza Municipal N° 083-MVES.

71 Juan CAVASSA ANGULO, *¿Qué podemos esperar del CCL en Villa El Salvador?* Documento del Colectivo Iniciativa Ciudadana de Villa El Salvador.

72 Carta de Bonifacio Ochoa Paquiyauri al presidente del Comité Electoral para el CCL, 21 de julio de 2004.

73 Luis ALBERTO FERNANDINI, «Opinión personal: ha ganado la que tenía que ganar». En: *Amigos de Villa*, año 7, n° 26, 1 de agosto de 2004.

74 Juan CAVASSA, «Balance de la elección del CCL en Villa El Salvador». En: *Amigos de Villa*, año 7, n° 30, 22 de agosto de 2004.

parcelas 1, 2, 2A y 3A del parque industrial, con lo cual se integra el sector productivo al proceso, hasta entonces ausente del PP. Una segunda novedad es la presencia del CCL, en tanto instancia distrital de la sociedad, en el proceso de supervisión del PP. Otro aspecto que merece resaltarse es que las obras del PP del 2004 tienden a inscribirse en temas de medio ambiente. Se nota una mayor elección de construcción de parques que en la gestión de Pumar, algo que se enmarca mejor con los objetivos del plan de desarrollo. Pero tal vez el cambio más importante sea la división del PP en tres partes: un tercio para obras en los GR, otro para obras de carácter sectorial o territorial y una tercera para obras de nivel distrital. De esta manera se tiende a introducir la reflexión sectorial y distrital en los participantes del PP.

El hecho es que los talleres del PP para el 2005 se llevaron a cabo aglomerándose con el proceso de elección del CCL. El malestar de los dirigentes ha sido evidente, toda vez que se dejó pasar un año sin elegir el CCL y se incumplió con el cronograma del PP establecido por el MEF, según el cual debía empezar, a más tardar, en el mes de marzo. Mario Zolezzi lo señalaba con precisión: «Estamos terminando el mes de abril del año 2004 y en Villa El Salvador, otrora modelo de gestión y participación ciudadana en el gobierno local, no se han elegido a los representantes de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Local o CCL y hay un evidente retraso en la convocatoria para la formulación del Presupuesto Participativo para el año 2005»⁷⁵.

A esto debe agregarse que la actual gestión no ha cumplido cabalmente con las obras del PP del 2003, varias quedaron inconclusas y sin haberse liquidado. Para Amalia Nicoll, tanto las demoras como el incumplimiento de las obras tienen como explicación en el hecho que Zea y su grupo abandonaron el Plan y el PP durante la gestión de Pumar y hoy carecerían de la experiencia necesaria para manejar estos procesos. Aunque esto podría explicar que la actual gestión no considere prioritario el PP, el consenso de personas entrevistadas percibe la carencia de voluntad política y que el trasfondo de las demoras es limitar la capacidad de coordinación de los dirigentes para replantear el proceso hacia su profundización.

Ahora bien, ¿qué lectura debemos extraer de la elección de un CCL auspiciado por el propio gobierno municipal, así como del manejo politizado del presupuesto participativo? Situemos la elección del CCL y el proceso del PP en su contexto político y social. Como se ha mostrado, Jaime Zea y Efraín Sánchez llegaron a la alcaldía con una votación bastante exigua, y embarcados a última hora en Unidad Nacional. En consecuencia, carecían de organización política, y tampoco tenían programa de gobierno ni menos ideario. Su gestión, entonces, no

75 Mario ZOLEZZI, «Los CCL, el presupuesto participativo y Villa El Salvador: una situación crítica que debe superarse». En: *Amigos de Villa*, año 7, n° 13, 25 de abril del 2004.

podía sostenerse en aparato partidario alguno porque éste no existía, y tampoco contaban con recursos humanos que facilitarían la relación entre el gobierno local y la comunidad. La salida, por tanto, ha sido la captación clientelista de los dirigentes que participan en el PP y la formación de su propia lista al CCL, en la lógica de que si no se cuenta con base política, al menos se tendrá base social⁷⁶. Algo así como la ambición del Estado por convertirse en sociedad⁷⁷.

Por cierto, esta situación es posible en un escenario signado por la crisis general de los partidos políticos, lo que transforma a las competencias por el poder en disputas personales, a las aspiraciones de una organización política en ambiciones del líder. Algo de esto está en la base de problemas como el ocurrido en Ilave, donde la política se desarrolla al margen de las instituciones partidarias y, por tanto, con enfrentamientos físicos por el poder. La otra opción, aunque de largo plazo, es la concurrencia de los actores sociales y políticos por construir institucionalidad partidaria. Es una opción todavía en compás de espera, si tenemos en cuenta la fácil disposición de los actores locales para transitar de una organización política a otra, así como las precarias lealtades que tienen con los partidos.

La informalidad de la política local y las prácticas clientelistas se ven facilitadas por las condiciones de extrema pobreza de la mayor parte de la población de Villa El Salvador. A contrapelo del discurso desarrollista que suele colocar a VES como modelo de ciudad en desarrollo, el distrito ocupa las primeras posiciones del ranking de localidades con necesidades básicas insatisfechas⁷⁸. Esta es una percepción que empieza a crecer en la población de VES, quienes al compararse con distritos vecinos como San Juan de Miraflores o Villa María del Triunfo, constatan que su situación es de desventaja: «la celebridad actual de Villa El Salvador se sostiene sobre el mito de desarrollo construido en los años 80, pero que hoy resulta difícil de comprobar estadísticamente»⁷⁹. Esta condición de pobreza extrema tiende a convertir los recursos de la institución municipal en casi el único medio de ascenso social para los grupos en conflicto por el poder local.

76 Juan Cavassa tiene una apreciación similar: «podemos afirmar sin duda, que esta gestión pretende hacer del clientelismo la forma básica de su relación con la comunidad; situación por otro lado consistente con la escasa legitimidad alcanzada en las pasadas elecciones ediles y su propio estilo de gobierno». Juan CAVASSA, *op. cit.*, p. 1.

77 Así como es posible una lectura que ve a la sociedad, o más precisamente el movimiento social, ambicionar su conversión en Estado, también es factible observar que el Estado, en este caso el gobierno local, pretende sostenerse en actores y organizaciones sociales captadas a través del clientelismo. Sobre el tema resulta interesante el artículo de Nicolás LYNCH: «Las ambiciones de la sociedad por convertirse en Estado». En: *Política y antipolítica en el Perú*. Desco, Lima, 2000.

78 Villa El Salvador tiene 48.8% de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según un reciente estudio que la clasifica en el último grupo de distritos con NBI; por su parte, Villa María del Triunfo tiene 40.4%, y San Juan de Miraflores 41.0% de hogares con NBI. Betty ALVARADO PÉREZ y Enrique CHON YAMASATO, *Aproximación a la pobreza de la ciudad de Lima*. Informe de Consultoría al Banco Mundial, 2003.

79 Entrevista con Manuel Farro, realizada en enero del 2005.



VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: APRENDER DE LO TRANSITADO

¿Qué cambios ha producido el presupuesto participativo en el ejercicio del poder local en VES? ¿Cómo se ha visto alterada la participación popular y la dinámica de la acción política desde la sociedad local? ¿Estamos ante nuevas relaciones entre gobierno local y ciudadanía?

Lo que hasta el momento resulta claro es que el PP ha significado un elemento novedoso en las formas de ejercer el gobierno local. A pesar de sus limitaciones, su principal virtud es que hace evidente la posibilidad de democratizar el poder. Por primera vez se delega decisión a los representantes de la comunidad, de al menos un trozo del presupuesto municipal. Esto ha traído efectos positivos a la institución municipal, la ha recolocado como el eje del poder local, y hoy su presencia es más consistente que antes. Ciertamente, es una forma de legitimar y acercar los gobiernos locales a la población.

Los representantes de la comunidad, por su parte, al principio vieron el proceso con escepticismo y hasta desconfianza. Los dirigentes de la CUAVES se opusieron porque querían que la convocatoria se hiciera a través de sus canales organizativos, grupos de dirigentes como el Sector III se negaron a participar, y la oposición a Pumar criticó el proceso señalando sus fines electorales. Una vez abierto este espacio de concertación, sin embargo, nadie quiso estar fuera de él. Los que se oponían se percataron rápidamente que sólo lograban su aislamiento. Había que participar si se deseaba lograr liderazgo social obras en sus respectivas bases.

Sin lugar a dudas el PP ha dinamizado y reordenado la participación ciudadana. Los dirigentes, por ejemplo, se hallan más legitimados que antes porque llevan obras a sus respectivas bases o Grupos Residenciales. Un efecto a corregir, sin embargo, es que muchos de ellos tienden a prolongar sus funciones más allá de lo regular, apoyándose en el reconocimiento del que hoy gozan, olvidándose de la importancia de renovar las dirigencias y la inclusión de los jóvenes en la organización vecinal. Estos reflejos antidemocráticos ponen de manifiesto que los problemas también están en el terreno de la comunidad.

Con respecto a las relaciones entre los dirigentes y las autoridades municipales, éstas tienden a ubicarse en el terreno más propicio de la discusión de alternativas y propuestas de solución a los problemas de sus zonas. Esto podría tener un mayor desarrollo si el peso de las decisiones no se concentrara en manos ediles, pues si bien los dirigentes definen las obras, no son parte de su puesta en marcha: no participan del proceso de licitaciones, lo que tiende una cortina sobre la calidad de los materiales y las diferencias en los precios de los materiales licitados con los precios del mercado local. Como se ha visto en el caso de Pumar, la implementación del presupuesto participativo no anula los actos de corrupción en la gestión local.

Existe, por otro lado, el peligro de cooptación de los dirigentes que se ven favorecidos con las obras. Esta es posiblemente la mayor limitación del proceso pues todavía está lejos de constituir nuevas y sólidas relaciones entre autoridades y población. Una observación sistemática de su implementación concreta, permite discernir la permanencia de prácticas sociales y políticas tradicionales, como el clientelismo político y la manipulación. Lo novedoso de un mecanismo de participación como el PP colisiona con actores locales que procuran controlar el proceso porque les dota de poder.

En cuanto a la naturaleza del PP, al ser un proceso desde arriba, existe siempre la inclinación para usarlo como un simple instrumento de legitimación popular. Eso explica la resistencia que tuvo Pumar de constituir el Comité de Gestión Local y el apremio de Zea para armar su propia lista ante el Consejo de Coordinación Local. En general, el PP depende mucho del interés y la energía que el alcalde desee ponerle, y es todavía un proceso sujeto a los vaivenes de su personalidad y de sus opciones políticas. Eso puede verse comparando la gestión de Pumar y Zea.

En efecto, habíamos visto que el PP apareció asociado a la figura de Pumar, lo cual personalizó el proceso y fue determinante para que el grupo opositor liderado por Jaime Zea asumiera un discurso crítico del PP. Luego, una vez que Zea asumió la alcaldía, éste no implementó las medidas que demandó en su momento a Pumar, y su interés fue bastante escaso porque tenía el sello de su rival. Se quedó en el discurso los cambios que planteados como la constitución del Comité Distrital del PP, la unificación de los Comités Territoriales y las Coordinadoras Sectoriales, el aumento de los fondos del PP, y la elección de los directores de las agencias municipales a través de las Coordinadoras Sectoriales. Un elemento adicional a tener en cuenta es la orientación ideológica de la organización política de Zea (UN), que no concibe la delegación de poder como forma efectiva y prioritaria de gestión local.

Por último, se trata en cierto modo de un escenario incierto, pues si bien permite al municipio tender lazos con la población organizada y afianzar la gobernabilidad, hay diversas tendencias en la base social que pueden empujar a una depuración interna y la apropiación del proceso. En todo caso, los presupuestos participativos son parte de los nuevos escenarios sociopolíticos del ámbito local. En ella, por supuesto, la presencia de las ONG es fundamental y es percibida por la población como un actor poderoso.

Cabe remarcar que esta percepción se debe a que la experiencia del proceso ha dejado claro que su mayor limitación es la carencia de representantes de la población en el grupo que conduce el presupuesto participativo. Pese al discurso esgrimido desde el municipio (y desde las ONG) de que la comunidad debía apropiarse del plan y del presupuesto participativo, lo cierto es que las gestiones de Pumar y Zea nunca concretaron los mecanismos que lo hicieran posible,

especialmente, el Comité Distrital de Gestión Local. En teoría el CCL debía funcionar como dirección del plan de desarrollo y del PP, pero con los problemas de conformación ya señalados, tampoco está afianzando el proceso en la población y el PP todavía sigue siendo una política realizada desde arriba y en la cual participan, ante todo, las «minorías activas» de la comunidad⁸⁰.

Para la profundización de este proceso es imprescindible una convocatoria que no se restrinja a los dirigentes vecinales, que los talleres de capacitación sean más prolongados y que se abra espacios de conducción a los delegados de la comunidad. En el plano metodológico, resulta indispensable vincular mejor los proyectos del PP con los lineamientos estratégicos del Plan de desarrollo. Esto pasa, por supuesto, por un reencantamiento de la política como praxis transformadora de la sociedad.

80 Una encuesta hecha a jóvenes de VES arrojó que el 92% no conocía la existencia de un proceso de planificación (entrevista con Ramiro García, Desco). En mis observaciones de campo he podido comprobar que en promedio asisten 60 personas por territorio a los talleres del presupuesto participativo. En todo el distrito, alrededor de 600 dirigentes.

BIBLIOGRAFÍA

ABAD, Dante

2002 «Se acrecienta el empoderamiento de la población en el presupuesto participativo». En: *Amigos de Villa*, año 5, n° 4, 27 de enero de 2002.

2003 «Presupuesto participativo. Con todos y para todos: un gran paso para Villa El Salvador». En: *Amigos de Villa*, año 6, n° 28, 20 de julio 2003.

ADRIANZÉN, Alberto

1995 «Gobernabilidad, democracia y espacios locales». En: Carlos Fernández Fontenoy (coordinador), *Sociedad, partidos y Estado en el Perú. Estudios sobre la crisis y el cambio*. Universidad de Lima, Lima.

ANDÍA PÉREZ, Bethsabé y BELTRÁN BARCO, Arlette

2002 *Análisis del presupuesto público con enfoque de género. Estudio de caso para Villa El Salvador*. Centro de Estudios Flora Tristán, Lima.

BALLÓN, Eduardo

1990 «La planificación participativa y la organización comunitaria como vía de desarrollo. El caso de Villa El Salvador». En: *Políticas y estrategias de planificación*. SIAP, Río Piedras, puerto Rico.

CALDERÓN, Julio y MARULANDA, Liliana

2001 *Evaluación del Proceso Consultivo Ciudadano en Villa El Salvador, Lima, Perú*. Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS), Programa SINPA, Santa Cruz de la Sierra.

CALDERÓN, Julio y VALDEAVELLANO, Rocío

1991 *Izquierda y democracia. Entre la utopía y la realidad*. Instituto de Desarrollo Urbano-CENCA, Lima.

CAVASSA, Juan

2004 «Balance de la elección del CCL en Villa El Salvador». En: *Amigos de Villa*, año 7, n° 30, 22 de agosto.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2003 *Ley N° 27972. Ley orgánica de municipalidades*. Mayo.

2003 *Ley N° 28056. Ley Marco del Presupuesto Participativo*. Julio.

COORDINADORA SECTORIAL 6 Y DESCO

2003 *Diagnóstico del sector 6. Nuestro aporte al plan de desarrollo*. Síncro Editores, Lima.

CORONADO, Jaime y PAJUELO, Ramón

1996 *Villa el Salvador: poder y comunidad*. CECOSAM, Lima.

CUNILL GRAU, Nuria

Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social.

CHAMBI, Gina y MARULANDA, Liliana

2001 *Desarrollo local con gestión participativa. Presupuesto participativo. Villa El Salvador.* Lima.

DESCO, MUNICIPALIDAD DE VILLA EL SALVADOR, FOVIDA

2003 *Historia del proceso de planificación y presupuesto participativo.*

DIETZ, Henry

2001 *Pobreza urbana, participación política y política estatal. Lima 1970-1990.* PUCP, Lima.

FERNANDINI, Luis Alberto

2004 «Opinión personal: Ha ganado la que tenía que ganar», en *Amigos de Villa*, año 7, n° 26, 1 de agosto.

GARCÍA DE CHU, Inés y Del CARMEN PIAZZA (editoras)

1998 *Sociedad y gobierno local: espacios de concertación y democracia.* Desco, Lima.

GENRO, Tarso y DE SOUZA, Ubiratán

1998 *Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre.* EUDEBA, Buenos Aires.

GENRO, Tarso

«El presupuesto participativo y el Estado». En: www.rebelión.org

GOBIERNO LOCAL DE VILLA EL SALVADOR

Ordenanza Municipal N° 031-2001-ALC/MVES. 19 de octubre del 2001.

GOBIERNO LOCAL DE VILLA EL SALVADOR Y ASOCIACIÓN DE COMUNICADORES SOCIALES
CALANDRIA

2000 *Presupuesto Participativo de Villa El Salvador.*

2000 *Contigo es el futuro de Villa El Salvador.*

GOBIERNO LOCAL DE VILLA EL SALVADOR Y MESA COMERCIO DE VILLA EL SALVADOR

2002 *Lineamientos del Plan de Desarrollo Distrital del Comercio en Villa El Salvador.* Lima.

GOBIERNO LOCAL DE VILLA EL SALVADOR Y COMITÉ DE DESARROLLO TERRITORIAL

2002 *Plan Integral de Desarrollo al 2010. Presupuesto participativo 2000-2002. Territorio I Villa El Salvador.* FOVIDA, CAPIS.

- HARNECKER, Marta
 1999 *Delegando poder en la gente. El presupuesto participativo de Porto Alegre.*
 En: www.rebelión.org
- 2000 «Gobiernos locales: un camino alternativo». En: *La izquierda en el umbral del siglo XXI. Siglo XXI.*
- INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO
 1996 *Plan de desarrollo urbano Villa El Salvador. Memoria descriptiva.* (Julio).
- LUPA PALOMINO, Luis Constantino
 «En Villa todo no es color de rosas». En: *Amigos de Villa*, año 5, n° 13, 7 de abril de 2002.
- LYNCH, Nicolás
Política y antipolítica en el Perú. Desco, Lima, 2000.
- LLONA, Mariana
 «Gestión local participativa: del barrio a la ciudad». En: www.participacion.org.pe/marianallona.pdf
- 2002 «El presupuesto participativo en el proceso de planificación de Villa El Salvador». QUEHACER N° 136, mayo-junio.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
 2003 *Instructivo N° 002-2003-EF/76.01: Instructivo para la programación participativa del presupuesto en los gobiernos regionales y gobiernos locales para el año fiscal 2004.* Mayo.
- MUNICIPALIDAD DE VILLA EL SALVADOR, FOVIDA, DESCO
Presupuesto Participativo de Villa El Salvador.
- MUNICIPALIDAD DE VILLA EL SALVADOR
 1998 *Plan de Desarrollo Integral Villa El Salvador 2005.* (Octubre).
- MUNICIPALIDAD DE VILLA EL SALVADOR, DESCO, PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA DEL PNUD
 2001 *Relatorías I Encuentro Internacional Presupuesto Participativo.*
- MURO GUARDIÁN, Róger
 1999 «Villa El Salvador: el derecho a la ciudad o encuesta municipal». En: *La República*, 13 de noviembre.
- POMAR AMPUERO, Nelly
 1997 «Gobierno local, ciudadanía e izquierda en Lima Metropolitana: Independencia y Villa El Salvador». En: Carmen Rosa BALBI, *Lima. Aspiraciones, reconocimiento y ciudadanía en los noventas.* PUCP, Lima.

QUEDENA, Enrique

2003 *Democracia participativa en los Andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú*. DIFID, REMURPE, CICDA, OXFAM, Lima.

QUIJANO, Aníbal

1998 *La economía popular y sus caminos en América Latina*. Moscal Azul Editores, Lima.

ROJAS, Rolando

2004 «Villa El Salvador: distrito sin plan de desarrollo». En: *Amigos de Villa*, año 7, n° 3, 25 de enero.

2004 «La corrupción en Villa El Salvador». En: *Amigos de Villa*, año 7, n° 4, 1 de febrero.

TANAKA, Martín

1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

1999 «Del movimientismo a la media-política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política en el Perú de Fujimori». En: John Crabtree y Jim Thomas, *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Instituto de Estudios Peruanos, Consorcio de Investigación Económica y Social.

TANAKA, Martín (editor)

1999 *El poder visto desde abajo*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

TOVAR, Teresa

1989 *Mapa social. Villa El Salvador y su proyecto popular de desarrollo*. CIED, Desco, Lima.

TORRES OTAZU, Carmen

2003 «Entrevista a Jaime Zea Usca, alcalde de Villa El Salvador». En: *Paloma solidaria*. Revista de la Asociación Comité de Defensa de los Derechos Humanos de Villa El Salvador. N° 1, enero/febrero, pp. 13-16.

ZAPATA VELASCO, Antonio

1996 *Sociedad y poder local. La comunidad de Villa El Salvador*. DESCO, Lima.

ZOLEZZI, Mario

2002 *Estado de la cuestión de los procesos de planificación y presupuesto participativo en el Perú*. Desco, versión mecanografiada.

2004 «Los CCL, el presupuesto participativo y Villa El Salvador: una situación crítica que debe superarse». En: *Amigos de Villa*, año 7, n° 13, 25 de abril.