

IHS SINPA PAPERS

SINPA NUMBER 08 / 2001 BOLIVIA

INSTITUTE FOR HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT STUDIES
ROTTERDAM / THE NETHERLANDS

Evaluación del Proceso Consultivo Ciudadano *en Villa el Salvador, Lima, Peru*

By Julio Calderón C
Liliana Marulanda

IHS 
Making Cities Work

SINPA
CENTRE FOR IMPLEMENTATION
OF NATIONAL PLANS OF ACTION

IHS

**EVALUACIÓN DEL PROCESO CONSULTIVO
CIUDADANO EN VILLA EL SALVADOR, LIMA,
PERU**

SINPA – IHS

Ejecutado por: Julio Calderón C
Arq. Liliana Marulanda

Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS)

Noviembre 2001

EVALUACIÓN DEL PROCESO CONSULTIVO CIUDADANO EN VILLA EL SALVADOR, LIMA, PERU

Indice

1. INTRODUCCIÓN

2. PANORAMA DEL PROCESO DE CONSULTA EN VILLA EL SALVADOR
 - 2.1 Introducción general a Lima y Villa el Salvador
 - 2.2 El proceso de consulta participativa
 - 2.3 Principales resultados bajo el proceso de Consulta
 - 2.4 Principales resultados bajo el proceso de Planificación Participativa

3. RESULTADOS SEGÚN LOS ACTORES SOBRE LOS TEMAS RELEVANTES DE LA INVESTIGACIÓN
 - 3.1 Los resultados
 - 3.2 Los impactos
 - 3.3 Lecciones aprendidas

4. LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN RESPONDIDAS POR LA CONSULTA DE VILLA
 - 4.1 El rol y efectividad de la Consulta como herramienta de gestión urbana
 - 4.2 Contribuciones de esta experiencia a la Agenda Hábitat
 - 4.3 Inventario de actividades, actitudes y compromisos de los participantes
 - 4.4 Principal objetivo de las autoridades locales
 - 4.5 Iniciativas locales y/o estrategias de donantes
 - 4.6 Comparando la Consulta con otros acercamientos participativos
 - 4.7 Opciones y recomendaciones para el seguimiento de actividades
 - 4.8 Posibilidades de hermanamiento entre ciudades del Norte y del Sur
 - 4.9 Contribución de esta experiencia para el desarrollo de lineamientos e indicadores de aplicación internacional.

ANEXO I: Evaluación del Proceso Consultivo Paso por Paso

- I.i. Paso 1: Preparación
- I.ii. Paso 2: Características de la Ciudad
- I.iii. Paso 3: Identificación de Actores
- I.iv. Paso 4: Análisis de Archivos
- I.v. Paso 5: Panorama del Proceso y participación de los actores
- I.vi. Paso 6: Entrevistas con Representantes de los Grupos de Actores
- I.vii. Paso 7: Evaluación del Impacto (percibido y material)
- I. viii. Paso 8: Análisis de Costos y beneficios
- I.ix. Paso 9: Lecciones Aprendidas

ANEXO II: Informe de Entrevistas realizadas a los Actores

ANEXO III: Lista de Documentos Recogidos

ANEXO IV: Algunos Comentarios sobre la Investigación

ANEXO V: Lista de Reuniones y Personas Contactadas

GLOSARIO

ACS Calandria: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria.
APAFA: Asociación de Padres de Familia de Centros Educativos.
APEMIVES: Asociación de Pequeños y Medianos Industriales de Villa El Salvador.
APIAVES: Asociación del Parque Industrial de Villa El Salvador.
CC: Consulta Ciudadana.
CECOSAM: Centro Comunitario de Salud Mental.
CNUAH: Centro de Naciones Unidas para el Hábitat.
CUAVES: Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador.
DESCO: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
FEPOMUVES: Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador.
FONCOMUN: Fondo de Compensación Municipal.
FOVIDA: Fomento de la Vida.
FUCOMIVES: Frente Unico de Comerciantes Minoritarios de Villa El Salvador.
IHS: Institute for Housing and Urban Development Studies.
OCB: Organizaciones Comunitarias de Base.
ONG: Organismo No Gubernamental.
PIAVES: Parque Industrial de Villa El Salvador.
PGU-ALC: Programa de Gestión Urbana – América latina y el Caribe.
PIDVES: Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador.
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PP: Presupuesto Participativo.
PRONAA: Programa Nacional de Apoyo Alimentario.
PYMES: Pequeña y Mediana Empresa.
SINPA: Support for the Implementation of National Plans of Action - Habitat II.
UNESCO: Oficina de Naciones Unidas para la Educación y la Cultura.
VES: Villa el Salvador.

EVALUACIÓN DEL PROCESO CONSULTIVO CIUDADANO EN

VILLA EL SALVADOR, LIMA, PERU

Julio Calderón C¹
Liliana Marulanda²

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe contiene un estudio de caso sobre “Evaluación del Proceso Consultivo Ciudadano en Villa el Salvador, Lima, Perú” realizado para el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano - IHS (Institute for Housing and Urban Development Studies) y el Programa SINPA (Support for the Implementation of National Plans of Action - Habitat II), que realiza estudios en varios países de América Latina sobre procesos de gestión urbana con el objetivo de apoyar a los gobiernos locales al mejoramiento de su gestión urbana.

Una misión fue ejecutada por Rein Skinner supervisor del IHS y el trabajo fue realizado por Julio Calderón Cockburn, Consultor, como investigador local, y por la Arq. Liliana Marulanda como investigadora del IHS.

Como lineamientos guía para el desarrollo de la investigación, el equipo local ha seguido los lineamientos del documento “Diseño de Investigación para los Procesos Consultivos” proporcionado por el IHS. El informe final se orienta en términos de contenidos, estructura y presentación por el documento “Review of the Lusaka City Consultation Process”, aunque se han efectuado algunas modificaciones atendiendo a la peculiaridad del caso de Villa El Salvador (VES).

Las preguntas de investigación han sido las siguientes: ¿Cuáles son los resultados e impactos del proceso consultivo sobre la gobernanza urbana, la reducción de la pobreza y el medio ambiente urbano?; ¿Qué lecciones pueden ser aprendidas de esas experiencias? Y ¿Cómo puede efectuarse un seguimiento de las acciones a ser recomendadas?

Para responder estas cuestiones el estudio se enfoca en aspectos como:

1. El rol y efectividad del proceso de consulta participativa como herramienta de gestión urbana atendiendo aspectos como el buen gobierno, la pobreza, la exclusión social, el género y la promoción de asociaciones entre diversos actores.
2. Las contribuciones de esta experiencia a la Agenda Hábitat.
3. Un inventario de las actividades, actitudes y compromisos de los actores participantes.
4. El principal objetivo de las autoridades locales.
5. Hasta que punto estas experiencias están basadas en iniciativas locales o en lineamientos o estrategias de organismos internacionales.
6. Comparación de la experiencia con otros procesos participativos.

¹ Sociólogo - Consultor Independiente. Contacto: calderon@chavin.rcp.net.pe

² Arquitecta y Planificadora Urbana. Consultora Independiente. Contacto: lmarulanda@wayna.rcp.net.pe

7. Identificación de opciones y actividades de seguimiento.
8. Posibilidades de hermanamiento entre ciudades del Norte y Sur.
9. Contribución de esta experiencia para el desarrollo de lineamientos e indicadores de aplicación internacional.

Los resultados de la evaluación serán usados para el intercambio y la discusión internacional y propósitos de capacitación. Con ello se espera contribuir a la implementación de los procesos de la Agenda 21 local, el Plan Nacional de Hábitat y la Agenda Hábitat.

El informe consta de las siguientes partes. La parte siguiente presenta una introducción a la ciudad de Lima y al distrito de Villa El Salvador. En la parte 3 se responde a las tres preguntas centrales mencionadas líneas atrás y referidas a resultados/ impactos, lecciones y recomendaciones. El Anexo 1 presenta los principales resultados de los 9 pasos de la investigación.

El proceso consultivo ciudadano en Villa El Salvador fue iniciado por su municipalidad, durante el año de 1999, y sus antecedentes se remontan a la iniciativa del alcalde anterior en 1997. Hacia 1998 la ONG Calandria gestionó del Programa de Gestión Urbana de América Latina y el Caribe (PGU-ALC) recursos para apoyar el proceso. Hacia 1999 las ONG Calandria, DESCO y FOVIDA constituyeron el Comité Técnico y aportaron recursos que se sumaron a los entregados por la municipalidad. El proceso consultivo estuvo constituido por un conjunto de actividades (Talleres, Cónclave, Consultas Itinerantes) que tuvieron su culminación en una consulta urbana realizada el 14 de noviembre de 1999. La municipalidad ha sido la protagonista central de esta experiencia, a la que se ha añadido la participación de las ONG, la comunidad organizada y recursos de la cooperación internacional de diversas fuentes.

2. PANORAMA DEL PROCESO DE CONSULTA EN VILLA EL SALVADOR

2.1. Introducción general a Lima y Villa El Salvador

El distrito de Villa El Salvador (VES) forma parte de la Gran Lima, o Lima Metropolitana. Lima se ubica en la costa central del territorio de la República del Perú, habiendo sido fundada en 1535 por los españoles como capital del Virreynato. En 1821, al declararse la independencia del país, mantuvo su condición de capital, favorecida por su ubicación geográfica central y el puerto del Callao, situación que fuera reforzada durante el siglo XX mediante la construcción de obras viales y de infraestructura.

El censo de 1993 determinó que en Lima vivían 6.4 millones de habitantes, a una tasa anual de crecimiento de 2.7 %, sobre 66,452 hectáreas. Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática al 2000 Lima tenía 7,466,000 habitantes, 29% de la población total del país.³ Al año 2000 un 98% de la población cuenta con conexiones eléctricas a domicilio, 72% saneamiento y 84% agua potable, gracias a importantes esfuerzos durante la década de 1990, aunque el principal problema de la ciudad sigue siendo su crecimiento horizontal mediante ocupaciones ilegales de tierras públicas y procesos de autoconstrucción. Las barriadas⁴ o asentamientos ilegales son la opción del 38% de la población.

³ - El Comercio del 11.07.00, tomado del Instituto Nacional de Estadística e Informática "Estado de la población peruana para el año 2000", Lima, 2000.

⁴ Barriadas (o Pueblos Jóvenes o Asentamientos Humanos) son barrios formados por invasiones, ocupaciones graduales o traslados públicos en los que primero se habita el espacio y luego se produce la habilitación urbana.

El sistema político y administrativo peruano es central y a la vez descentralizado. Un gobierno nacional, con sede en Lima, gobiernos regionales⁵ (suspendidos) y las municipalidades en los niveles de las provincias y los distritos. A pesar de medidas centralistas de la década de 1990, han permanecido los avances de una reforma municipal iniciada hacia 1980. De manera que las autoridades municipales, como es el caso de Villa El Salvador, son elegidas por sufragio universal regularmente y gozan de autonomía política, económica y financiera, aunque la expedición de leyes resta en manos de las autoridades del gobierno central. Además de sus recursos propios, obtenidos por la aplicación de impuestos (predial) y contribuciones, las municipalidades reciben apoyo del gobierno nacional a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) que distribuye unos 350 millones de dólares anuales y del Programa de Vaso de Leche (100 millones de dólares).

Lima genera casi el 50% del Producto Bruto Interno (PBI), contribuye con el 84% del total de depósitos financieros y recibe el 81% de las colocaciones.⁶ Sin embargo, la desigualdad social es extrema. Se estima sólo un 4.3% de la población como estrato alto, 18% medio y el resto de estratos bajo o muy bajo. El sector bajo (34%) percibe un ingreso familiar mensual promedio de \$ USD 406.00 y el muy bajo (43.7%) unos \$ USD 206.00. La canasta básica mensual de bienes se estima en \$ USD 390.00.⁷

Junto a la pobreza, existen problemas ambientales derivados de los deficientes sistemas de recolección y disposición de residuos sólidos, contaminación del océano por aguas residuales.

La mayoría de la población es católica y no existen etnias diferenciadas, siendo más bien la población mestiza de origen andino.

En el nivel metropolitano son débiles los lazos entre la Municipalidad provincial y las organizaciones de la sociedad civil, debido a la ausencia en los últimos años de políticas de participación vecinal. Por tanto, los mecanismos democráticos principales con los que cuenta la ciudadanía son el acto electoral y los procesos de revocatoria, consideradas como mecanismos de “democracia directa”.

En cambio en Villa El Salvador se han venido dando desde 1999 procesos de Planificación Participativa que recogen una larga tradición en ese distrito formado hace 30 años. Ubicada al sur, Villa El Salvador contaba en 1993 con 258,239 habitantes sobre una superficie de 35.46 Km², con una densidad poblacional de 7282,54 hab/km² y una alta tasa de crecimiento de 4.8 anual. Al año 2,000 se proyectó una población de 319,125 habitantes y al 2005 se espera unos 362,272 habitantes.⁸

VES se formó en 1971 como asentamiento humano ubicado en el Distrito de Villa María del Triunfo cuando un gobierno militar trasladó a un grupo de invasores de tierras de alto valor comercial. Se trató de un asentamiento planificado, que contó con un diseño urbano por Grupos Residenciales y que fue declarado como Comunidad Urbana Autogestionaria, destinada a mostrar las bondades del régimen militar. Por ello se apoyó la instalación de diversas empresas autogestionarias y comunales (farmacia, ferretería, banco), la provisión de servicios básicos y se estimuló una dirigencia vecinal proclive al régimen. Hacia 1975 Villa contaba con su primer Plan de Desarrollo. En febrero de 1976, como consecuencia de la crisis fiscal y el retroceso en la función

⁵ Los gobiernos regionales, cuyas primeras autoridades fueron electas en la década de 1980, fueron suspendidas en sus funciones durante el inicio de la administración del gobierno del Presidente Fujimori (1990 - 2000) bajo el argumento de fortalecer primero a las municipalidades.

⁶ .- CUANTO S.A. **Perú en cifras al 2000**, Lima

⁷ Apoyo – Opinión y Mercado **Niveles socio económicos, calidad de vida**. Multicopiado, Lima.

⁸ .- Proyección estimada por el Programa Urbano de DESCO y proporcionada por G. Riofrío.

distributiva del Estado, la población inició su autonomía del gobierno militar al elegir a una directiva vecinal de orientación de izquierda y emprendió una serie de movilizaciones por educación, agua y transporte público. Tras el retorno a la democracia (1980), Villa el Salvador fue declarada distrito y a partir de entonces, salvo excepciones, tuvo alcaldes de izquierda que promovieron políticas de participación vecinal. No obstante, el poder de la municipalidad generó desavenencias con la Comunidad Urbana Autogestionaria de VES (CUAVES), organización comunal central, que hasta entonces había dirigido los rumbos de la comunidad. En suma, Villa El Salvador es un distrito cuya población tiene una tradición e identidad organizativa y participativa. Entre 1986-88 se elaboró el segundo Plan de Desarrollo. Entre 1986-88 se elaboró el segundo Plan de Desarrollo.

De acuerdo al censo de 1993, Villa El Salvador contaba con 258.239 habitantes en 56,097 hogares de los cuales casi la mitad (48.4%) tenían al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI).⁹ La población menor de 15 años era el 36% y los hogares con madres solteras 13.2%. Un 27.7% de niños padecían de desnutrición crónica y un 4.5% de niños no asistía a la escuela. El número de pobres se estimaba en 38,731. Existían 28 barriadas con una población de 168,179 estimada en un 65% en 1996. Un 16% carecían de saneamiento, un 29% vivía en viviendas con características físicas inadecuadas y un 18% en viviendas hacinadas. La municipalidad del distrito, aparte de sus ingresos propios, recibe aproximadamente por año 2.5 millones de dólares¹⁰ (USD) por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)¹¹ (Ver Anexo 1: Paso 2, características de la ciudad)

2.2. El proceso de consulta participativa

En enero de 1999 se dio inicio a la gestión del alcalde Martín Pumar, quien en la línea de su antecesor emprendió un proceso de Planificación Participativa con el objetivo de formular el tercer Plan Integral de Desarrollo del distrito, así como de reforzar el tejido social organizativo que se encontraba debilitado. Este proceso de Planificación Participativa consideró la utilización de diversos medios, siendo la consulta urbana de noviembre de 1999 uno de ellos. Contó con el apoyo de tres ONGs (Calandria¹², DESCO¹³ y FOVIDA¹⁴) las cuales conformaron el Comité Técnico. La Asociación de Comunicadores Sociales Calandria desde 1997 había solicitado al Programa de Gestión Urbana de América Latina y el Caribe (PGU) apoyo para los procesos de consulta ciudadana, habiendo obtenido en 1998 una colaboración de \$ USD 6,500.00 la cual sería puesta en práctica durante 1999 con la nueva gestión municipal.

2.2.1. Objetivos del proceso de consulta

Según el convenio los objetivos mencionados son los siguientes:

a. Objetivo General:

⁹ .- El método de NBI de medición de la pobreza ha sido aplicado por el gobierno peruano. Implica a partir del Censo definir las necesidades y establecer límites mínimos de satisfacción. Los indicadores más usados son: viviendas inadecuadas por sus materiales, hacinamiento, falta de servicio de saneamiento, inasistencia a escuelas primarias de los menores y capacidad económica del hogar.

¹⁰ US\$ 1 = 3.5 Nuevos Soles (Oct. 2001)

¹¹ .- Ministerio de Economía y Finanzas **Proyecto del Presupuesto del Sector Público 1999**, multicopiado, Lima.

¹² Asociación de Comunicadores Sociales, Calandria, E-mail: postmaster@caland.org.pe

¹³ Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO, E-mail: postmaster@desco.org.pe

¹⁴ Fomento a la Vida, FOVIDA, E-mail: postmaster@fovida.org.pe

Fortalecer la capacidad de gestión urbana de la municipalidad en coordinación con otras instituciones y líderes locales contribuyendo a la consolidación del proceso de desarrollo concertado.

b. **Objetivos Operacionales:**

Los objetivos operacionales posibilitan:

- Contar con un plan formulado de manera participativa.
- Legitimar públicamente las Mesas de Concertación.
- Institucionalizar la instancia que hace viable el proceso construyendo gobernabilidad participativa.
- Proyectar la experiencia de concertación fuera del distrito.

2.2.2. Acercamiento

Para conseguir esos objetivos la municipalidad desarrolló una alianza estratégica con las tres ONGs y constituyeron el Comité Técnico. A partir de allí, y con el apoyo de recursos gestionados por Calandria (PGU-ALC) y de DESCO, se estableció un programa de actividades durante el año de 1999. Una primera propuesta de convocatoria fue presentada públicamente en febrero, seguida luego de talleres temáticos (educación, salud, empleo, juventud) y territoriales (según las ocho zonas del distrito) hasta el mes de agosto. Bajo la convocatoria municipal las labores “facilitadoras” correspondieron a las ONG. Hacia el mes de septiembre se realizó el Cónclave Distrital en que se presentaron las propuestas resultado de los Talleres. El énfasis fue puesto en la definición de una visión de desarrollo y de objetivos estratégicos del Plan que fueron puestos a consulta de la población en noviembre del mismo año. Previamente la población había elegido un Comité de Redacción y luego una Comisión Electoral, la cual contó con el apoyo de una institución neutral especializada en procesos electorales: Asociación Civil Transparencia. La experiencia puso en debate una visión estratégica y no tanto un listado de demandas por obras. Antes de la consulta, Calandria realizó consultas itinerantes para llegar a la población no organizada. En la consulta de noviembre participaron voluntariamente más de 48 mil pobladores mayores de 16 años. Durante el año 2000 continuaron los Talleres y Mesas y la población, por sectores, aprobó un Presupuesto Participativo.

Por ubicarse en el plano de la visión estratégica la experiencia de Villa ha puesto en la agenda aspectos vinculados a la gobernanza y gobernabilidad urbana, así como a la articulación entre diversos actores (municipalidad, ONG, comunidad, sector privado, entre otros). El conjunto de actores reconoce que los tiempos dedicados a los talleres resultaron cortos y que se produjo un desajuste entre los tiempos “técnicos”, “políticos” y “comunitarios”. A su vez, se detectan puntos de vista diferentes respecto a la relación entre las ONG facilitadoras y la comunidad organizada. Algunos dirigentes sintieron que muchas propuestas ya venían preparadas previamente (por las ONG) y que ello no dio pie a una mayor participación y espacio para la población, que hubiera sido necesario aún a costa de incurrir en equívocos y en retrasos del cronograma. En segundo lugar la consulta aportó al tratamiento de la perspectiva de género, pese a que esto inicialmente no estuvo claramente definido. Hacia la mitad del proceso la Federación de Mujeres presionó e incorporó un Taller de Género y luego generó una dinámica de debate entre las organizaciones vecinales (compuestas mayormente por hombres) y de mujeres.

2.2.3. Participación

La convocatoria el proceso de Planificación Participativa tuvo una amplia presencia de las organizaciones e instituciones de Villa El Salvador. Entre ellas están:

- Gobierno Local: Administración Municipalidad de Villa El Salvador, Agencias Municipales de Desarrollo de VES No. 1,2,3 y 4. También se contó con la presencia de los Regidores (Concejales) de la bancada del partido político del Sr. Alcalde.
- Organizaciones No Gubernamentales ONGs: Calandria, DESCO, FOVIDA, Asociación Civil Transparencia.
- Organizaciones de Base: miembros y/o representantes de Comités Territoriales (Sectores - Grupos residenciales), Dirigentes Sectoriales de la Comunidad Urbana Autogestionaria de VES (CUAVES), Federación Popular de Mujeres de VES (FEPOMUVES), Comités de Gestión, Comités de Medio Ambiente, Asociaciones del Vaso de Leche, Promotoras de Salud, Asociaciones de Comedores Populares, Comedores Parroquiales, Grupos Juveniles Parroquiales, Grupos Juveniles Culturales.
- Sector Privado: miembros y/o representantes de APEMIVES (Asociación de Pequeña y Mediana Industria de VES, Iglesia, Parque Industrial (PIAVES), Representantes Zona Agropecuaria, Red de Altoparlantes, Gremios de Productores, Medios de Comunicación local, FUCOMIVES, APAFAS.
- Gobierno Central / Metropolitano : Ministerio de Educación y Salud (en las mesas Temáticas respectivas).

2.2.4. Progreso en las actividades del Proyecto

El conjunto de las actividades del proceso de Planificación Participativa consideró:

- El lanzamiento público de la propuesta (febrero, 1999).
- La realización de talleres territoriales (8) en las zonas del distrito y de talleres temáticos o 5 Mesas Temáticas (Juventud, educación, seguridad ciudadana, pequeña empresa y comercio y salud y medio ambiente). Participaron entre 1,800 a 2,000 dirigentes.
- Taller de mujeres (julio 1999), reunión inicialmente no planificada y que fue producto de la presión de la Federación de Mujeres (FEPOMUVES).
- Las consultas itinerantes destinadas a informar a la población no organizada: “Teatro itinerante”.
- El cónclave distrital, con asistencia de 300 delegados representantes de instituciones públicas y privadas, que definió la visión y los objetivos del desarrollo que serían sometidos al proceso de consulta.
- La consulta ciudadana, realizada el 14 de noviembre de 1999 en que voluntariamente votaron más 48,000 personas de 16 años en adelante. La consulta, realizada casa por casa, fue la aplicación de una especie de encuesta en que se definió la visión de desarrollo y estableció una jerarquía de prioridades entre los objetivos estratégicos: “Una ciudad saludable y limpia”, “Una comunidad educativa”, “Una distrito de productores y generadores de riqueza”, “Una comunidad líder y solidaria” y “Una comunidad democrática”.

De acuerdo al documento del Balance Anual sobre el Proceso Concertado de la institución de anclaje, Calandria, los eventos y la participación en el proceso consultivo se puede resumir así:

Actividad	Participación	No. Sesiones	Mes
8 Talleres territoriales	400	32	Mayo - Junio
5 Talleres temáticos	150	10	Julio
1 Encuentro con Organización de Mujeres	200	1	Julio
10 Consultas itinerantes	300	10	Julio
Cónclave Distrital I	300	1	Septiembre
Consulta Ciudadana	48.119		Noviembre
Cónclave Distrital II	200	1	Diciembre

2.3. Principales resultados bajo el proceso de Consulta

La Consulta Ciudadana tuvo como resultados los siguientes:

- La realización de diversas reuniones como medios del proceso de planificación participativa (Talleres, Mesas, consultas itinerantes, Cónclave y Consulta Ciudadana).
- Un papel convocante y protagonista de la municipalidad.
- La participación y compromiso de agentes privados en el proceso de planificación. Las ONG que asesoraron técnicamente, dirigieron y “monitorearon” las reuniones, gestionaron fondos de la cooperación internacional y actuaron como intermediarios entre la municipalidad y la población. Las organizaciones sociales, especialmente la Federación de Mujeres y las organizaciones vecinales de los Grupos Residenciales.
- Se aprobó la visión del Distrito y se priorizaron los objetivos estratégicos, convirtiéndolos en la guía de desarrollo del distrito para los próximos 10 años.

Visión de desarrollo de Villa El Salvador al 2010

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

Prioridad de objetivos estratégicos

Total de votantes: 48.119 personas mayores de 16 años

Una Ciudad saludable, limpia y verde": 63.10%

Una Comunidad Educativa. 40.65%

Un distrito de productores y generador de riquezas. 34,60%

Una comunidad líder y solidaria. 24,63%

Una comunidad democrática. 20.72%

Nota: La suma de porcentajes es mayor que 100 porque la cédula de votación tenía para escoger más de una opción.

2.4. Principales resultados bajo el proceso de Planificación Participativa

Concluido el proceso de consulta en 1999, como un primer paso de la Planificación Participativa, la experiencia ha continuado desarrollándose.

- Se ha afirmado una mayor relación y comprensión mutua entre la municipalidad y las comunidades de base que representan a la población organizada.
- Han continuado las Mesas o Talleres temáticos y territoriales, habiéndose incluso creado en el año 2000 uno nuevo destinado a abordar la problemática de género.
- Se ha producido una revitalización y renovación del tejido social organizativo. Especialmente en la Comunidad Urbana Autogestionaria (CUAVES) del que su Comité Ejecutivo se encuentra en renovación.

- En el 2000 se aplicó el Presupuesto Participativo en el cual la población, por sectores territoriales, decidió el gasto al interior de sus zonas. Para ello la municipalidad, sobre un total de 7 millones de soles (unos \$ USD 2 millones) del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) destinó el 30% para el Presupuesto Participativo de las zonas territoriales. El resto se utiliza para obras de carácter distrital y para el gasto corriente autorizado por la ley.

3. RESULTADOS SEGÚN LOS ACTORES SOBRE LOS TEMAS RELEVANTES DE LA INVESTIGACION

Los aspectos más relevantes incluidos en este estudio están referidos a ilustrar los resultados e impactos del proceso consultivo sobre la gobernanza urbana, la reducción de la pobreza y el medio ambiente urbano, sobre las lecciones que pueden ser aprendidas de esta experiencia y de aspectos que tienen que ver con el seguimiento de las acciones a ser recomendadas. Estos son los aspectos que tratan las preguntas principales de la investigación y sobre las cuales presentamos a continuación las percepciones de los diferentes grupos de actores entrevistados.

3.1 Resultados del proceso consultivo

3.1.1. Respecto a la gobernanza urbana

El tema principal que ha levantado la experiencia participativa de Villa El Salvador ha sido el de la gobernanza urbana.¹⁵ Ha puesto en debate el modo de ejercer el poder y la toma de decisiones que implica la distribución de los recursos. En la medida en que conceptualmente se considera que el poder no es atributo exclusivo del Estado (la municipalidad, en este caso) el análisis observa las actitudes y conductas también de la comunidad organizada, el sector privado, la población no organizada y las ONG.

La Municipalidad

La municipalidad del distrito ha afirmado un rol protagonista en la gestión del desarrollo local, habiéndose legitimado ante las organizaciones sociales a pesar de las suspicacias iniciales que su propuesta levantó, especialmente en el Consejo Ejecutivo de la CUAVES que observó con recelo la propuesta temiendo que tras ella se escondieran propósitos manipuladores. Por ello, la municipalidad pudo hacer reverdecer propuestas de democracia participativa en el distrito.

En la tabla 1 se consignan las percepciones de los funcionarios municipales con respecto a las fortalezas, aspectos a superar y tareas futuras con relación al proceso.

Como fortaleza se considera cumplidos los objetivos centrales de aportar al Plan Integral de Desarrollo y el fortalecimiento de las Comunidades de Base. Un punto central fue apoyar a la reorganización de la población, retomar su capacidad de autogestión y mostrar que los funcionarios son cogobernantes y que su toma de decisiones puede respetar la autonomía y dinámica propia de la comunidad, sin interferencias. Respecto a las ONG se considera importante la relación con ellas, su compromiso con la propuesta del Plan de Desarrollo y la comprensión de los ritmos, tiempos y procesos, así como su voluntad para gestionar apoyos financieros.

¹⁵.- Gobernanza (governance) es la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo por parte de los gobiernos, la sociedad civil y el mercado, así como el modo de resolver conflictos y la distribución subsecuente de los costos y beneficios (Rodríguez y Winchester, 1996).

En cuanto a aspectos a superar: i) En términos de contenido sólo se ha avanzado en la visión y no en el Plan de Desarrollo; ii) En términos metodológicos se deben perfeccionarse los mecanismos de convocatoria, para integrar mejor a los jóvenes y sectores no organizados, así como los mecanismos de representatividad para asegurar continuidad de los mismos delegados a los Talleres. En general el proceso se tornaba lento y las etapas se avanzaban apresuradamente, lo cual limitó el contenido a una visión y cinco objetivos, sin que pudiera hacerse un análisis de fortalezas y debilidades (FODA). Un desajuste entre los tiempos en que se mueven los políticos, los técnicos y las comunidades. iii) En términos organizacionales deben superarse las diferencias entre las organizaciones vecinales y las de mujeres, que esconden problemas de género, pues los primeros se creen superiores a las mujeres e intentan subordinarlas.

A futuro la elaboración del Plan debe buscar la unión entre los productos de las mesas temáticas con la visión y los objetivos aprobados en la Consulta. Ello permitiría mejorar la articulación entre el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Participativo, pues aún prima la visión "inmediatista" por obras y no se encuentra suficientemente desarrollada una visión de ciudad, lo que dificulta la aprobación por los dirigentes de obras de carácter intermedio. Así los dirigentes optan por prorratear pequeños montos y se llega a la ejecución de obras de poco impacto. Dado que la municipalidad debe mirar a la ciudad en su conjunto se justifica que se reserve porcentajes del Presupuesto Municipal para obras generales, tales como la Alameda de la Juventud, el Estadio Municipal (3.5 miles de soles) y limpieza pública (1.5 miles de soles).¹⁶ Para ello se requiere desarrollar una Escuela de Líderes que capacite a la gente en la elaboración de proyectos y capacidad de gobierno. Igualmente los funcionarios municipales deberían ser capacitados para re-orientar el gobierno local.

Se destaca además que el Plan Integral de Desarrollo, e instrumentos como el Presupuesto Participativo, estén en "boca de todos", situación que conviene aprovechar. A su vez, se espera que las próximas elecciones de alcalde (del 2002) los candidatos pongan por delante dichas ideas, o en todo caso otras novedosas y mejores respecto a la democracia participativa.

Tabla 1
Fortalezas, aspectos a superar y tareas a futuro según los funcionarios municipales

Fortalezas	Aspectos a superar	Tareas a futuro
Avances al Plan Integral concertando con la comunidad una nueva perspectiva de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de visión de ciudad en la aplicación del Presupuesto Participativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Dotarse del Plan que articule el trabajo de Mesas con la Visión y los Objetivos Estratégicos. • Mejorar la relación Plan y Presupuesto Participativo.
Fortalecimiento de las OCB mediante su movilización y sensibilización para el Plan de desarrollo, superando el "inmediatismo". Presencia de los jóvenes.	En lo organizacional: Superar diferencias entre organizaciones de "hombres" y "mujeres".	
	En la metodología: <ul style="list-style-type: none"> • Perfeccionar mecanismos de convocatoria (jóvenes, no organizados). • Perfeccionar mecanismos de representatividad de los delegados 	Capacitar a dirigentes en liderazgo y visión de ciudad

¹⁶ .- US\$ 1 = 3.5 Nuevos Soles (Oct. 2001)

	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempos cortos. Más motivación y propaganda (líderes y base). 	
	Municipalidad. <ul style="list-style-type: none"> • No está monolíticamente estructurada ni organizada en función del desarrollo sino de prestar servicios. • Funcionarios requieren una visión compartida del desarrollo. 	ONG: Moverse en función de los proyectos comunales y no aislados.

Las organizaciones sociales

El proceso consultivo permitió fortalecer el tejido social del distrito que se encontraba debilitado. La CUAVES, cuyo Comité Ejecutivo mostraba al inicio de la experiencia no sólo debilidad sino una tendencia opositora, empezó a ser desbordado por la participación de sus sectores de base en los Talleres Territoriales y Temáticos. La Federación de Mujeres levantó su presencia y asumió iniciativas desde una perspectiva de género y de igualdad.

La Comunidad Urbana Autogestionaria de VES (CUAVES) es el organismo social de máxima representatividad en Villa El Salvador. Tuvo un importante papel en la época fundacional del asentamiento hasta que fue transformado en distrito (entre 1972 y 1983). Desde entonces, entre la CUAVES y la municipalidad han existido conflictos de poder. Al momento del proceso de consulta su Consejo Educativo se encontraba dividido y en conflicto. Por ello su participación se dio a través de las bases de la CUAVES, los Grupos Residenciales que agrupan a las Organizaciones Vecinales. Éstos participaron de los talleres aportando su experiencia sobre la imagen y la visión de futuro y en el Cónclave, eligiendo delegados para la consulta. Los actuales dirigentes de la CUAVES tienen un buen conocimiento del conjunto del proceso participativo, recordando los medios de convocatoria y las fechas de las reuniones. El desarrollo del proceso permitió comprender mejor la propuesta municipal democratizadora, inicialmente observada con recelo. De allí que se reconozca que por primera vez la municipalidad auspicia una participación directa, aunque inicial y limitada, considerando a los vecinos, dado que antes sólo se convocaba a los dirigentes.

Esta comprensión progresiva condujo a un cambio de actitud frente a la convocatoria del Presupuesto Participativo del año 2000, en que participaron más los Grupos Residenciales que suman un total de entre 28 a 29 grupos. Se considera que el Presupuesto Participativo expresa una voluntad política municipal transformada en institucional. Ciertamente en un principio la CUAVES demandó el privilegio de ser consultado antes que otras organizaciones respecto al Presupuesto, pero la presión de otras instituciones, como la Federación de Mujeres, llevaron a una participación equitativa. Posteriormente la organización ha participado de las comisiones de gestión, comités de compra de materiales y en instancias evaluadoras y fiscalizadoras que velan por la transparencia del mecanismo. Se considera positivo que el poblador se entere en qué se va a gastar el presupuesto, lo cual mostraría que la gente “se está dando cuenta que la municipalidad es el poder del estado; y que ese poder hay que democratizarlo” (entrevista a dirigente). Asimismo, se valora que no se trata de un proceso sólo para hacer obras. Se estima que el conjunto del proceso ha beneficiado a la CUAVES porque integra y activa a los pobladores, vitalizando el funcionamiento de las organizaciones.

Consideran como aspectos a superar básicamente los metodológicos referidos al modo en que se desarrolló la consulta ciudadana. Al ser tipo encuesta no permitió recoger mejor la opinión del poblador. Asimismo estiman que los Talleres pudieron adaptarse más a las demandas de la gente, ya que fueron muy resumidos y llegaban con propuestas ya elaboradas. A futuro se sugiere dotar de mayor información para que la gente participe, según sus anhelos y sueños, y que el punto se

convierta en un tema cotidiano de la gente. Se considera igualmente la necesidad de convocar a los partidos políticos al proceso.

La Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador (FEPOMUVES) cuenta con 18 años de constitución y que agrupa a unas 3,000 integrantes que actúan en espacios de trabajo diferentes como talleres educativo-productivos, bancos solidarios, salud (Centro de Multisalud), con comerciantes y con programas sociales como los Comedores Populares y los Comités de Vaso de Leche. Como se ha mencionado tuvo una importante participación en el proceso, especialmente en el año de 1999 a través de la presencia en los Talleres Temáticos y su persistencia en abordar la problemática de género. Incluso en 1999 realizaron un Taller específico y el 14 de julio del 2001 constituyeron una Mesa Temática, que incluye a la municipalidad y a las ONGs. La federación reconocer haber sido celosa en la defensa de sus propuestas.

En cuanto al Presupuesto Participativo la Federación participó de su proceso de constitución y en la confección de la Ordenanza Municipal 191 y en la Comisión del Reglamento. A su vez, las bases de la FEPOMUVES forman parte del Comité Directivo Territorial del Presupuesto Participativo.

Con referencia las fortalezas del proceso consideran que se ha aportado a un proceso de empoderamiento de las mujeres, pues sienten que han entrado a un espacio supuestamente reservado para los hombres, lo cual es un reto y un derecho a la vez, aunque ello haya traído confrontaciones con las organizaciones lideradas por hombres. Se reconoce la voluntad del gobierno local para desarrollar el proceso, la dotación del derecho de decisión a las mujeres y la acogida a sus propuestas. Sienten que las mujeres han dado un paso más hacia un espacio más público, y también político. En cuanto a la metodología consideran que las etapas fueron acertadas.

En cuanto a los aspectos a superar la Federación considera que si bien se han recogido sus propuestas todavía no se ha dado una atención integral a ellas. Ponen como ejemplo que la mujer no tenga las mismas oportunidades que los hombres en el plano político, pues no se respetan los mecanismos de cuotas para la postulación a cargos. Igualmente en salud las madres no son bien atendidas por Ministerio de Salud, falla el servicio materno-infantil; y en el campo de la educación no hay existe para ellas un acceso en capacitación técnica que les permita participar en los espacios laborales.¹⁷ En cuanto a la municipalidad sostienen que no existe un área o dirección que atienda con presupuesto específico a las necesidades de la mujer. Las coordinaciones han sido permanentes. Pequeños problemas sobre tiempos y desencuentros en algunos puntos, tal como por ejemplo el hecho que una Ordenanza no se publicara a tiempo.

A futuro sí bien se reconoce que se ha institucionalizado el Presupuesto Participativo éste debería ser mejorado promoviendo no sólo proyectos de construcción sino otros que aúnen al desarrollo integral, vinculados a la educación y a la producción.

La Federación de Comerciantes (FUCOMIVES) considera importante que se haya recogido la opinión de sus asociados, tanto los formales como informales, a través de los Talleres Temáticos y el Cónclave. Asimismo, manifiesta haber contribuido a la creación de la Mesa de Comercio. Frente a las otras organizaciones sociales reconoce la participación de las más activas y critica al Consejo Ejecutivo de la CUAVES por no haber tenido voluntad de participar, aunque reconoce que si lo hicieron sus bases, los Grupos Residenciales. Entre los aspectos positivos destaca que el proceso participativo les ha permitido establecer convenios con ONG como FOVIDA y DESCO, haber recibido capacitación y una toma de conciencia respecto a la necesidad de obras generales,

¹⁷ .- Estas demandas plantean problemas de gobernabilidad urbana, siendo necesario indicar que ni la salud ni la educación son gestionadas por la municipalidad, sino por Ministerios del gobierno central. El gobierno local, no obstante, podría cumplir una función reguladora al respecto.

poniendo como ejemplo la construcción de áreas verdes como la Alameda de la Juventud. En cuanto al futuro plantea que los compromisos adoptados efectivamente se implementen, poniendo énfasis en la necesidad de la reubicación de los comerciantes informales.

La Mesa de Juventud, aunque no constituya una organización social como tal, se creó a partir de los Talleres Temáticos impulsados por el proceso y su rol es consultivo, buscando definir los lineamientos de una política de juventud. Son conscientes que las organizaciones juveniles se encuentran dispersas en el distrito y que es difícil asumir su representatividad.

En cuanto a los aspectos positivos consideran bien que la municipalidad haya asumido su rol de promotor de la iniciativa del desarrollo y que las consultas hayan permitido que mucha gente se conozca, se formen grupos y se abran las puertas de la gestión. Entre las limitaciones sostienen que la Mesa no representa a toda la juventud de Villa y, en términos metodológicos, que la Consulta haya sido una especie de encuesta con cinco objetivos sobre los que había que otorgar prioridad, especialmente cuando no había existido información y la gente ignoraba el contenido de cada objetivo. A futuro sugieren mayor difusión, especialmente a través de los boletines, y un modo más elaborado para que la consulta llegue a más población.

Tabla 2
Fortalezas, aspectos a superar y tareas futuras según dirigentes sociales

Organización	Fortalezas	Aspectos a superar	Tareas futuras
CUAVES	Primera vez que se convoca a la gente. Participación de las bases en Talleres y Cónclave. Proceso ha beneficiado a la CUAVES.	No participó el Comité Ejecutivo. Consulta sólo tipo encuesta.	Más información a la gente Participación de los partidos políticos.
FEPOMUVES	Empoderamiento Voluntad municipal para darles derecho de decisión. Metodología adecuada	Municipalidad debe dotarse de área específica para las mujeres	Presupuesto Participativo no sólo obras.
FUCOMIVES	Convenios con ONG FOVIDA y DESCO Conciencia de la necesidad de obras generales.	Faltó propaganda y más comunicación con la población no organizada.	Cumplir lo planteado.
Mesa de Juventud	Protagonismo municipal Gestión de puertas abiertas	Representatividad de Mesa Consulta tipo encuesta	Más información Mejor consulta

El sector privado

El sector privado organizado en Villa el Salvador está constituido por los empresarios que ocupan el Parque Industrial del distrito. Debe recordarse que el plan urbanístico inicial de la zona estableció una zona urbana, una de playas y otras agrícola e industrial. En esta última se han instalado pequeños y medianos empresarios que integran la Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios (APEMIVES). Como gremio APEMIVES no tuvo participación en la consulta ni en los eventos previos, sino individualmente en calidad de vecinos. Ello obedecería, según manifiestan, a que la consulta ha atendido sólo a la zona urbana. Tampoco se tiene conocimiento mayor del Plan de Desarrollo. En lo que si se participa es en la Mesa de Pequeña y Mediana Empresa (PYMES), en el Ministerio de Industria y en la Sociedad Nacional de Industrias. Respecto a la Mesa se ha estado en una etapa de trabajo y discusiones y consideran que los resultados se verán después. Valoran la

presencia en la Mesa de ONG que los apoyan con proyectos, dado que a ellos les resulta costoso contratar a proyectistas. En términos generales se trata de un gremio que actúa en función de sus intereses corporativos y su visión de ciudad resulta limitada.

El Centro de Comunicación de Villa el Salvador, entidad privada dedicada a la información, participó a través de dos programas (“Pantalla Viva” y “Visión 45”) en los que se invita a personas a abordar temas de interés para la comunidad, los derechos humanos, los comedores populares, la Federación de Mujeres, etc. Consideran que el proceso de 1999 ha ayudado a dichos programas y, en términos educativos, rescatan que la gente ahora empiece a desarrollarse por sí mismas y a consolidar sus deberes y derechos. En algunos aspectos son críticos respecto al trabajo de las ONGs que tratan de condicionar las decisiones de la gente en lugar de promover su participación autónoma. Consideran que ello puede desincentivar a la gente a participar. A futuro debería dársele más espacio a los jóvenes y capacitarlos para que luego reemplacen a los dirigentes actuales.

La población no organizada

Podría afirmarse que la población no organizada maneja un nivel de información respecto al proceso participativo gracias a la consulta (la llaman “censo”) casa por casa, los afiches y la difusión por la radio. Han aportado desde la consulta al abordaje de problemas como la limpieza pública y el problema de las pandillas. Sugieren a futuro que se incentive la participación no sólo de los dirigentes sino también de la gente de las bases. Asimismo, estiman que la gente no organizada también tiene interés en participar.

Debe destacarse que, a diferencia de los representantes de las organizaciones sociales, en la entrevista a una pobladora no organizada, se dio una visión más crítica de la labor de la municipalidad. Consideran que los acuerdos de la consulta (hacer pistas, limpieza) no se están dando, lo que genera descontentos hacia el alcalde. Entre otros problemas se menciona la existencia de una chanchería que no se erradica así como de un mercado que desmerece la obra de la Alameda. Frente a ello los no organizados no tienen como efectuar sugerencias.

Los Organismos No Gubernamentales

Las ONGs Calandria y DESCO apoyaron técnicamente la propuesta participativa desde su concepción durante la gestión del alcalde anterior (Michel Azcueta). En 1999, la iniciarse la gestión de Martín Pumar, FOVIDA se sumó a esos esfuerzos constituyéndose la Comisión Técnica. Las ONG han desempeñado el papel de aliados estratégicos de la municipalidad desarrollando las propuestas y labores de facilitamiento de la Planificación Participativa. En esa medida su papel las ha ubicado en medio del gobierno local y las organizaciones sociales. Actualmente han pasado a constituir el denominado Comité Consultivo no obstante lo cual tiene una visión crítica del desarrollo del proceso.

Calandria tuvo una relación con el Programa de Gestión Urbana de América Latina y el Caribe (PGU-ALC) desde fines de 1997 y durante 1998 se abocó a gestionar apoyo financiero para la consulta. Su intervención convergió con la etapa del PGU destinada a apoyar a las Consultas Urbanas. Resulta claro, para ambas instituciones, que el proceso de Villa el Salvador fue promovido por la municipalidad y que el apoyo conseguido constituyó un refuerzo. El proceso participativo que ocupa este caso constituyó una iniciativa municipal a la que se sumaron otros esfuerzos. Calandria ha continuado su relación con el PGU a través del apoyo a Planes de Acción Prioritarios y ahora al tema de gobernabilidad y desarrollo local. Por su especialización Calandria atendió los aspectos comunicativos tanto para la población organizada como la no organizada, apoyando los Talleres y

Mesas (comunidad saludable, Juventudes, PYMES) con el objetivo de preparar promotores – facilitadores. Realizó una campaña de comunicación multimedia (sonora, radio, teatro).

Calandria considera como fortaleza del proceso que prácticamente toda la gente de Villa, e incluso fuera de ella, conozca que hubo una consulta y un proceso participativo. En cuanto a debilidades constata un quiebre del proceso luego de 1999 debido a que el equipo que había actuado perdió la unidad y el actor municipal quedó sólo. Probablemente ello obedezca a que luego de la consulta el Presupuesto Participativo ha generado demandas concretas y la municipalidad ha pasado de la conducción política a la ejecución. Se tiene que atender el pragmatismo de la gente y la promesa levantada. Sintomáticamente, como se ha visto, los diferentes actores difieren en sus respuestas a este tipo de problemas. Esta debilidad encuentra expresión en que la dinámica del Presupuesto Participativo no ha abonado a favor del Plan de Desarrollo, no existe una cartera de proyectos y las obras aprobadas son inmediatistas. Por ejemplo, decidir sobre el techado de una escuela sin discutir acerca de la calidad de la educación.

DESCO, que no tuvo un proyecto específico de apoyo, destaca que el proceso de Planificación Participativa permitió al gobierno local ganar legitimidad y credibilidad, fortalecer la organización social y haber puesto sobre la mesa nuevamente el tema de la participación. La consulta fue clave para esta dinámica, más aún bajo un momento político autoritario, con interferencias del gobierno central¹⁸ y la desconfianza de una población a la que se invitaba a discutir sobre planes y no cosas concretas. Sin embargo estima que el proceso es aún débil y es más lo que se ha vendido que lo que realmente se ha hecho. No se ha avanzado en el Plan de Desarrollo y no existe continuidad en los representantes de la población. Es insuficiente haber aprobado una visión y cinco objetivos estratégicos y, por error de estrategia o de cálculo de tiempo, el Presupuesto Participativo constata una brecha entre lo macro y las demandas de los Grupos Residenciales. Han faltado los lineamientos programáticos y los planes operativos. Así, en el Presupuesto se produce un aterrizaje abrupto con la aprobación de obras como el mejoramiento de escuelas. También considera que el tiempo político no coincidió con el tiempo técnico, pues la necesidad de mostrar resultados concretos ha interferido el trabajo técnico planificado y la aplicación de las herramientas de gestión.

FOVIDA, que tampoco contó con un proyecto especial para el proceso, considera importante que se haya renovado y vuelto a movilizar el tejido social de Villa el Salvador, incluyendo a la juventud y el reposicionamiento de las mujeres, aunque en un proceso gradual. Ellas han empezado a mirarse en términos de organización, de su discurso y de temas como el de la economía local y el empleo. A su vez, la clase política se ha reposicionado trascendiendo el discurso opositor. Igualmente la municipalidad fue un líder claro que ordenó el trabajo de las ONGs. En cuanto a las debilidades se menciona el no haber sabido manejarse en tiempos diferentes (el político que quiere mostrar cosas y el participativo que es más lento) Sumado esto a los limitados de las ONGs la falla ha sido haber llegado sólo a lineamientos y carecer aún de un plan. Igualmente señala el cansancio en los promotores municipales, la dependencia de personajes claves y la no consolidación del Comité Consultivo de las ONG (sin reuniones fijas, sin recursos y descoordinado). A futuro FOVIDA considera que se debe sacar adelante el Plan y mejorar el Presupuesto Participativo del año 2001 que muestra fallas.

3.1.2. Pobreza urbana

La experiencia de planificación participativa de Villa El Salvador no ha actuado específicamente sobre la reducción de la pobreza urbana. Ciertamente las obras aprobadas en el Presupuesto

¹⁸ .- El día de la consulta ciudadana, casa por casa, la agencia del gobierno central (PRONAA) distribuyó alimentos para interferir con el acto que no fue bien visto por el régimen autoritario.

Participativo de algún modo contribuirán a disminuir algunos índices de pobreza, empero la experiencia no puede evaluarse en función de ello sino de la gobernanza urbana.

3.1.3. Medio ambiente

La experiencia participativa en Villa el Salvador ha estado vinculada en el plano de las discusiones y la visión estratégica a los temas ambientales o de la agenda ambiental. En los Talleres, Mesas y la Consulta se ha discutido sobre la necesidad de una ciudad saludable, con áreas verdes y mejoramiento de la limpieza pública. En realidad "Villa una ciudad Saludable, Limpia y Verde" fue el objetivo estratégico prioritario en la Consulta Ciudadana para el desarrollo de Villa. Se ha avanzado en términos de una visión y de objetivos pero no se han formulado programas o proyectos concretos dadas las particularidades en que se viene desarrollando el proceso.

3.1.4 Género

Las mujeres han tenido un papel activo dentro del proceso. Si bien es cierto que al principio no se les tuvo muy en cuenta, es cierto que esta situación se corrigió con la organización del Taller específico de Género en el cual participaron aproximadamente 200 mujeres de VES. Desde este momento se ha contado con una participación muy activa en las iniciativas del proceso consultivo y del proceso de planificación participativo. Existe una lucha por ganar espacio en el proceso entre los grupos vecinales, liderados por hombres y las organizaciones sociales, lideradas en su mayoría por mujeres. También se trata el tema en el Anexo 1, I.iv. Paso 4: Análisis de Archivos, Literal c.

3.1.5 Exclusión Social

Se estima que la experiencia en Villa trató de involucrar a grupos como aquellos de jóvenes y mujeres, pero aun hay que recurrir a mayores esfuerzos para que otros que no están organizados lo hagan para que tengan una representación más fuerte dentro de los procesos participativos y de toma de decisiones. Grupos como por ejemplo de discapacitados, aun no han establecido organizaciones a nivel de distrito o sector pero actualmente participan como individuos en las reuniones y talleres que se convocan. Se podrían hacer esfuerzos para asistirlos a formar organizaciones a nivel sectorial y/o distrital. También se trata el tema en el Anexo 1, I.iv. Paso 4: Análisis de Archivos, Literal d.

3.1.6 Promoción de asociaciones

Las asociaciones que han surgido como resultado de este proceso son lo que podríamos denominar "asociaciones para el desarrollo" conformadas por las nuevas Mesas Temáticas (nivel temático) y los Comités de Gestión (nivel territorial). En las mesas hay representación de varias organizaciones impulsando acciones y proyectos y los comités los conforman líderes y representantes de los grupos y sectores en los que se divide Villa. Fuera de estos dos modelos no se han desarrollado otras asociaciones. También se trata el tema en el Anexo 1, I.iv. Paso 4: Análisis de Archivos, Literal f.

3.2. Impactos del proceso consultivo

Con posterioridad al proceso participativo del año 1999 debe destacarse:

- El mayor impacto del proceso de planificación participativa fue el desarrollo en el año 2000 del Presupuesto Participativo. Este acto permitió a las organizaciones sociales, por sectores

territoriales, decidir la asignación del gasto municipal. Debe indicarse que delegados de las organizaciones tuvieron participación en las instancias de decisión, como en la elaboración del reglamento, y en las comisiones de gasto y fiscalización. Igualmente en las sugerencias para la aprobación por la municipalidad de la Ordenanza Municipal que legitimó el Presupuesto.

- La legitimación por la población del gobierno local como líder y promotor de una gestión democrática y transparente. La experiencia ha levantado la figura del gobierno local como conductor del desarrollo del distrito y despejando dudas sobre probables acciones de manipulación.
- La continuación de las Mesas y Talleres temáticos que habían sido mayormente constituidas en 1999 como instancias de discusión entre los diversos actores. La creación el 14 de julio del 2001 de la Mesa de Género que incluye a la municipalidad, la Federación de Mujeres y ONGs como Flora Tristán, FOVIDA y Calandria.
- El empoderamiento de la mujer en la dinámica generada en el distrito. La dinámica de género se ha incorporado a la discusión entre los liderazgos locales, mostrando discrepancias entre los dirigentes hombres y mujeres, en especial con referencia a la discusión del Presupuesto Participativo. Allí la CUAVES pretendió que los secretarios vecinales tengan mayor poder de decisión pero desistieron ante la presión femenina. Por ello los dirigentes hombres afirmarían que: “Ellas se vienen en manchas (grupos grandes) y boicotean nuestras propuestas” (declaración de la dirigente de FEPOMUVES). El proceso ha levantado aspectos vinculados a la problemática de género, las mujeres tienen mayor presencia en los espacios públicos y sienten que los dirigentes hombres se percatan que el peso de la autoridad machista está disminuyendo.
- El retejido de la organización social mostrado en el proceso de reestructuración de la CUAVES, en que quien fuera elegido Presidente de la Consulta ciudadana posteriormente ha terminado siendo Secretario General. Ello ha abonado en una mayor comprensión del proceso participativo despejándose las sospechas de un supuesto paralelismo por parte de la municipalidad. A su vez es importante notar el fortalecimiento de la Federación de Mujeres. En general las organizaciones sociales se han fortalecido pues sienten que están ante una autoridad municipal dispuesta a escucharlos. En términos generales ha ratificado la identidad y tradición del pueblo salvadoreño como una comunidad democrática y autogestora.

4. LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN RESPONDIDAS POR LA CONSULTA DE VILLA

4.1 El rol y efectividad de la Consulta como herramienta de la gestión urbana

A juzgar por sus resultados aún el proceso de Planificación Participativa, y la Consulta Urbana dentro de él, muestra limitaciones. Como es reconocido por todos los actores sólo se ha avanzado en formular una especie de lineamientos generales. Una visión de desarrollo (Villa una ciudad limpia, verde y saludable) y cinco objetivos estratégicos que hacen referencia a las principales demandas de la población. Obviamente estos productos deben servir para orientar la continuación y efectiva aplicación del tercer Plan Integral de Desarrollo. Pero dicho Plan no existe. En otras palabras, el nivel general de la visión y objetivos resulta aún insuficiente para orientar las acciones prácticas que han continuado. Se requiere del establecimiento de cabos intermedios, de los nexos, entre la gran aspiración de la población y sus demandas inmediatas por obras.

Las consecuencias de dicho desfase se han hecho patentes en la aplicación del Presupuesto Participativo desarrollado durante el año 2000. Se ha observado la tendencia hacia la obra física inmediata, del tipo poner vidrios a las ventanas de los colegios, que se cobijan tras el objetivo estratégico de apoyar a la educación. En realidad todo cabe bajo el manto de un objetivo estratégico, y eso que cabe es la demanda física inmediata. Ello muestra además que no se preste la atención del caso a demandas que podrían calificarse de intangibles, es decir, no físicas sino de contenido, tipo mejorar la calidad de la educación de la niñez de Villa El Salvador.

4.2 Las contribuciones de esta experiencia a la Agenda Hábitat.

La experiencia de Planificación Participativa desarrollada en Villa El Salvador aporta a ciertos puntos específicos de la Agenda Hábitat. Por sus treinta años de existencia en Villa diversas demandas inmediatas (agua, saneamiento, electricidad) han sido resueltas para la mayor parte de la población, salvo para aquellas protagonistas de las invasiones más recientes que se ubican, como algunos pobladores mencionan, “al otro lado del cerro”. En consecuencia, los problemas específicos más se refieren a limpieza pública, seguridad ciudadana, pavimentación de pistas y veredas, etc. De otro lado, considerando que el objetivo específico de la consulta ha sido promover un Plan de Desarrollo Participativo la referencia a aspectos tangibles inmediatos (obras) resulta menor.

En esa medida existen dos aspectos de la Agenda Hábitat a los que esta experiencia remite. De un lado, a la capacitación y participación por el esfuerzo por involucrar a actores públicos, privados y comunitarios claves para el desarrollo de los asentamientos humanos. En particular capacitando líderes locales, promoviendo reglas democráticas y asegurando transparencia, responsabilidad y gobernanza (governance) efectiva en el uso de los recursos públicos para la ciudad. A su vez, la descentralización de la autoridad y los recursos que se ha hecho patente con la consulta y la aplicación del Presupuesto Participativo; y el apoyo al fortalecimiento de las organizaciones de comunidades de base y el avance hacia un acercamiento participativo. Es un consenso entre los actores afirmar que se ha cumplido el objetivo de fortalecer el tejido social de Villa. De otro lado, el proceso, en la interacción entre la municipalidad y las organizaciones sociales, muestra avances respecto a la igualdad de género a través de la integración de dicha perspectiva a la planificación y el fortalecimiento de prácticas y políticas que la fortalezcan en el proceso de toma de decisiones.

4.3 Inventario de actividades, actitudes y compromisos de los participantes

La tabla 1 muestra el papel (protagónico, complementario) que ha sido desempeñado por los diferentes actores según los pasos del proceso de consulta. Ha correspondido a la municipalidad un papel protagónico en la convocatoria y realización del conjunto del proceso. A las ONG les ha correspondido una función técnica y facilitadora, actuando de nexo entre la municipalidad y la población, y asumiendo un papel protagónico en la elaboración de las propuestas técnicas previas a las reuniones. La población organizada, por su parte, ha participado aunque se destaca en la etapa de diseño la presencia de las organizaciones de las mujeres y en la de implementación la de las organizaciones vecinales (integradas mayor aunque no exclusivamente por hombres), lo cual corresponde con su proceso interno de reestructuración generado por el conjunto de la propuesta. Entre tanto, el sector privado –actuando en función de sus intereses corporativos- así como la población no organizada han tenido una menor presencia en el conjunto del proceso. El resumen de compromisos y participación en el proceso de los diferentes grupos de actores se resume en la que presentamos a continuación.

4.4 Principal objetivo de las autoridades locales

Podemos concluir que los principales objetivos de este proceso consultivo para las autoridades locales estaban relacionadas con la introducción de un nuevo estilo de gestión más participativa y transparente, con el refuerzo del tejido social y la dinamización de las organizaciones vecinales y sociales. Los procesos de planificación participativa y de presupuesto participativo han servido como herramientas para el logro de los objetivos propuestos. Los resultados indican que las bases para lograr lo que se ha propuesto están dadas y que se hace necesario que, conjuntamente, se identifiquen e introduzcan los ajustes necesarios a este proceso que aunque ha estado liderado por el gobierno local, ha sido principalmente un esfuerzo colectivo.

4.5 Iniciativas locales y estrategia de donantes

En la segunda etapa Calandria tuvo aportes para asistir el desarrollo de una cultura política amplia de la población no organizada y el manejo de sondeos de opinión pública sobre la gestión local (jóvenes, mujeres, no organizados). El otro es la estrategia de comunicación que considera diversos ámbitos y niveles. Es un aporte el desarrollo integral que supere lo urbanístico, físico-espacial y que se abra a lo político, o social y lo cultural. El PGU aporta consciente de que se trataba de un proceso (flexibilidad). A Fines de 1997 empieza una gestión que continúa en 1998. No se había participado en una primera etapa de PGU. Con Christian Aid y otras organizaciones también hubo gestiones para apoyo.

El proceso de consulta urbana en Villa es un proceso que se nutre con ideas e iniciativas locales que se venían tejiendo desde administraciones municipales anteriores. Si bien es cierto que existen lineamientos establecidos, en este respecto el PGU-LAC, como una de las organizaciones de apoyo, mostró la suficiente flexibilidad para que el proceso se diseñara y se adaptara a las condiciones locales. En realidad, los participantes no tienen conocimiento de la existencia de una estrategia o de lineamientos del PGU o de otro organismo internacional para este tipo de procesos.

4.6 Comparando la consulta con otros acercamientos participativos

En América Latina y el Caribe existen diversas experiencias de aplicación de mecanismos de democracia participativa, como las ensayadas antes en Lima Metropolitana o actualmente en Montevideo, Porto Alegre o Belo Horizonte por citar algunas ciudades. Actualmente parece arribarse a un consenso al afirmar que los Presupuestos Participativos condensan estas propuestas participativas, pues dan a la gente la posibilidad de decidir sobre el gasto público, lo que es un modo efectivo de transferencia del poder. La municipalidad de Villa el Salvador ha aprendido de estas experiencias, especialmente de aquellas de las ciudades brasileras. La ONG DESCO en el año 2000 impulsó con la municipalidad un seminario internacional en que se presentaron experiencias como las de Montevideo y Porto Alegre. En términos comparativos con la experiencia brasileras la diferencia sustancial está en el plano jurídico, pues aquellos gobiernos locales pueden expedir leyes, y en sus Leyes Orgánicas han institucionalizado el Presupuesto Participativo. Ello no es posible de hacer en el Perú pues las leyes son reservadas para el gobierno central. A su vez, en Brasil hablamos de casos con más de 120 años de experiencia. No obstante estas diferencias, hay puntos comunes: de un lado, en el principio de la auto-regulación por la cual hay una comisión paritaria (municipalidad/pobladores) que va ajustando los reglamentos. Del otro, en la continuidad de las Mesas y Plenarias Temáticas que acompañan los esfuerzos del presupuesto.

4.7 Opciones y recomendaciones para seguimiento de actividades

Los principales avances de la experiencia de planificación participativa se han referido a los aspectos de gobernanza y gobernabilidad urbana local, permitiendo la articulación y las alianzas

entre los actores bajo una actitud democrática y transparente. Dos medios han quedado afirmados bajo el impacto de la experiencia: las Mesas/ Talleres temáticos y el Presupuesto Participativo.

I.v. Paso 5: Inventario de actividades y compromisos de los actores en las diferentes etapas del proceso

Proceso con los lineamientos del PGU	1. Período antes de la solicitud	2. Solicitud de selección del Distrito al PGU	3. Planificación de la CC	4. Perfil del Distrito	5. Reuniones consultivas	6. Plan de acción detallado	7. Plan de Acción final	8. Implementación	9. Replicación
Proceso como fue Implementado en VES		Solicitud formal	Planificación del proceso	Diagnóstico / Dossier	- Talleres temáticos (5) - Talleres territoriales (8) - Taller de Género - Cónclave I - Consulta Ciudadana - Cónclave II	Preparación de plan de acción sobre Presupuesto Participativo	Adopción formal de plan de acción por gobierno municipal.	Implementación de plan de acción	- Intercambio de experiencias - Inversiones de seguimiento
1. Población no organizada					Participó únicamente en la Consulta Ciudadana				
2. Sector privado	Participantes del proceso de planificación participativa que venía dándose.				- Participan solamente en la Mesa de PYMES - Medios locales de comunicación apoyan la difusión				
3. Organizaciones de Base	Participantes del proceso de planificación participativa que venía dándose desde administraciones anteriores.				Inicialmente invitadas, progresivamente su participación llega a niveles de movilización, renovación de dirigentes, planteamiento de críticas y fiscalización	- Promueven las iniciativas - Fiscalizan la ejecución - Aportan recursos	- Participantes en el proceso de formulación de la ordenanza	Participan en la elaboración, ejecución y fiscalización de las obras del PP	
4. Organizaciones No Gubernamentales ONGs	- Acercamiento entre Calandria y el PGU-LAC - Trabajo previo en VES	Elaboración y presentación de solicitud formal	- Acompañamiento técnico - Aporte de recursos	Elaboración perfil	Aportan recursos y facilitan el proceso.	- Prestan asesoría técnica al proceso - Aportan recursos	- Participantes en la formulación de la Ordenanza	- Facilitan el proceso de formulación del Presupuesto - Asesoría técnica a la municipalidad	- Realización de un sondeo de opinión sobre el proceso consultivo y de planificación
5. Gobierno Local	Liderando el proceso de planificación participativa que venía dándose desde administraciones	Elaboración y presentación de solicitud formal	Decisión política	Elaboración perfil	- Líder convocante - Aporta recursos	- Lidera - Aporta recursos	Participante en la elaboración y aprobación de la Ordenanza y del reglamento del PP.	Responsables conjuntamente con la población organizada del proceso de formulación, programación, ejecución, fiscalización y evaluación del PP	

	municipales anteriores								
6. Gobierno Central / Metropolitano					Representantes del Ministerio de Salud y Educación son miembros y participan de las actividades de las mesas temáticas			Representantes del Ministerio de Salud y Educación son miembros y participan de las actividades de las mesas temáticas	
7. Otros					<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de las preguntas de la consulta - Supervisión de la legalidad de la Consulta 				

Sin embargo, no se trata de un proceso irreversible y puede enfrentar traspies si es que no se presta debida atención al seguimiento de las actividades y la profundización de algunos de sus aspectos. Entre ellos sugerimos:

- Resulta claro que existe una brecha entre la Visión y los Objetivos Estratégicos aprobados por la consulta y las obras aprobadas mediante el Presupuesto Participativo. Ello requiere sumar esfuerzos para conseguir: En primer lugar, el logro participativo del Plan de desarrollo que, bajo una óptica de planeamiento estratégico, disponga niveles y nexos intermedios de decisión. En segundo lugar, y también participativamente, establecer una “cartera de proyectos” que se desprenda del Plan y que dote a la población y sus organizaciones de mayores elementos para decidir las obras bajo el Presupuesto participativo.
- En términos metodológicos deben mejorarse los mecanismos para involucrar a la población. Esto implica generar métodos capaces de hacer que la gente se sienta participe de las propuestas luego aprobadas en Talleres y Cónclaves y, a la vez, realizarlo en tiempo óptimo y con productos claros que no empañen la eficacia del esfuerzo participativo. Se requiere, por lo tanto, de mecanismos creativos en términos de difusión, comunicación social y establecimiento de alianzas. A su vez, un acceso equitativo a la información y reglamentos, que es clave para la efectividad del Presupuesto Participativo.
- La necesidad de institucionalizar los procesos participativos requiere atender la esfera normativa y jurídica buscando dentro del escenario actual, tanto en el plano municipal (ordenanzas) como del gobierno central (leyes), asegurar que los avances no puedan revertirse a futuro, en eventuales manos de gestiones menos participativas. Se requiere una campaña de difusión en el nivel nacional y metropolitano de los aportes de dicha experiencia y de la necesidad de su institucionalización.
- En esta experiencia es destacable el uso de Cónclaves como herramienta participativa de evaluación y seguimiento del proceso. No se planea a muy largo planifica y cada vez que se van quemando las etapas se usan estos cónclaves como el espacio de análisis y para la autocrítica de la efectividad y eficacia de las acciones. Sirve a su vez para validar con la población las decisiones que se tomen.

4.8 Posibilidades de hermanamiento entre ciudades del Norte y el Sur.

Esta es una posibilidad que puede traer muchos beneficios para las ciudades involucradas, especialmente para las del Sur. Las administraciones de Villa le han otorgado la debida importancia a este tipo de asociación y es así, como hasta el momento, Villa es Ciudad Hermana de 5 ciudades europeas. Son hermanas de VES las ciudades de Amstelveen y Arnhem de Holanda, la ciudad de Rezé en Francia y otras dos ciudades Españolas. Esta relación ha servido para intercambiar experiencias y para movilizar fondos para el proceso de formulación e implementación de planes anteriores.

4.9 Contribución de esta experiencia para el desarrollo de lineamientos e indicadores de uso internacional

Con relación a su aporte principal la experiencia participativa de Villa el Salvador puede contribuir a lineamientos e indicadores referidos a los aspectos de gobernanza y gobernabilidad urbana local.

Entre los lineamientos que esta experiencia realza se encuentra la transparencia en la gestión, a través de la capacidad demostrada de convocar a la población organizada sin un afán manipulador o

de paralelismo organizativo. La discusión colectiva de propuestas, aunque reste por efectuar un balance entre la contribución de los técnicos (ONG, municipalidad) y de la población así como su nivel de concreción. La disposición a ceder elementos de poder a la población organizada, a través del Presupuesto Participativo, aún costa de discrepancias entre la gestión y los regidores.

En cuanto a los indicadores de gobernanza y gobernabilidad urbana local refieren a aquellos aspectos de la Agenda Hábitat sobre capacitación y participación e igualdad de género. Respecto a lo primero aportaría a la definición de indicadores referidos al tipo de relación entre gobierno local y organizaciones sociales (transparente, horizontal, manipuladora, vertical), a los medios utilizados (Mesas/ Talleres, Consultas, Cónclaves, Consultas Itinerantes, Presupuesto Participativo, etc.) y su aceptación por la población, y a los porcentajes del presupuesto municipal que se someten a la decisión de la población. Respecto al género algunos indicadores podrían referirse a las organizaciones sociales de hombres y mujeres y su participación en decisiones plasmadas en obras; así como con el tipo de relación establecida entre ellas.

ANEXO I: Evaluación del Proceso Consultivo Paso por Paso

I.i. Paso 1: Preparación

Tanto el Consultor Locales como el investigador y el supervisor de IHS recolectaron y revisaron información relevante, incluyendo:

- Propuesta de la investigación;
- Términos de referencia y programa de la investigación;
- Perfil de Villa El Salvador;
- Identificación de actores.

I.ii. Paso 2: Características de la Ciudad

Características de la ciudad	Indicador	Descripción
Talla y crecimiento	Número de habitantes por kilómetro cuadrado. Crecimiento porcentual sobre varios años	258,239 hab. (1993) en 35.46 Km2: 7182 hab/Km2. Tasa de crecimiento: 4.8 anual
Autonomía, estatus respecto a descentralización	Descripción de tareas, breve historia, estatus de gobierno local	Municipalidad distrital, creada en 1983, encargada de servicios de limpieza, medio ambiente, participación vecinal. Legalmente autónoma del gobierno central, electa por la ciudadanía.
Situación financiera	Ingresos y gastos, fondos del gobierno central.	Los recursos financieros municipales son propios y transferidos por el gobierno central. Por FONCOMUN se recibe aproximadamente 8.7 millones de soles (2.5 millones de \$ USD) y la municipalidad gasta unos 6 millones y el resto va al Presupuesto Participativo.
Capacidad de organización	Descripción de la organización civil, relaciones internacionales	Sociedad civil organizada por Grupos Territoriales (8) con demandas de vivienda y

		equipamiento centralizadas en la CUAVES. Existe Federación de Mujeres, de Comerciantes, de Pequeños y Medianos Industriales, etc. Recibe apoyo de la cooperación internacional, obtuvo el premio Príncipe de Asturias y está asociada con cinco ciudades de Europa.
Ambiente	Temas mayores	Limpieza pública, generación y mantenimiento de áreas verdes.
Pobreza	Mayores problemas	48.4% de hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha. Hogares con madres solteras: 13.2%. Desnutrición crónica en niños: 27.7%. Niños que no asisten a la escuela: 4.5% de niños. Número de pobres: 38,731. Población en 28 barriadas: 168,179 estimada en un 65% en 1996. Un 16% sin saneamiento, 29% en viviendas con características inadecuadas y un 18% en viviendas hacinadas.
Gobernanza	Relaciones de participación con estructuras sociales de democracia y transparencia	Desde 1999 se desarrollan medios de participación como Talleres, Cónclaves, Consulta (48,000 personas votaron) y Presupuesto Participativo.
Economía	Rol por sectores económicos	Con la consolidación del Parque Industrial de VES, Villa está realizando esfuerzos para transformar el distrito de una "ciudad dormitorio" a una "ciudad productiva". El Parque Industrial tiene (artesanía, madera, metales) con mucho potencial a nivel de Cono Sur y su población se ocupa en el sector de servicios.
Composición étnica	% de mayor grupo étnico	Mestizo andino
Composición religiosa	% mayor religión	Católica
Estratos económicos	Diversificación acorde con ingresos	Estratos existentes: Bajo ascendente (\$380 a \$480 mensual): 27%. Muy pobre (\$230 mensual): 19% Muy bajo extremo (\$200 mensuales): 26% Nivel supervivencia (menos de \$ 200 mensuales): 28%

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 1993, Instituto Nacional de Estadística e Informática.
Para estratos económicos: Programa Urbano de DESCO.

I.iii. Paso 3: Identificación de Actores de la Consulta Ciudadana

Grupos de Actores	Organización y Conducción del Proceso	Participación y Apoyo al Proceso
1. Población no organizada		- Votaron 48.119 personas, mayores de 16 años, el día de la Consulta Ciudadana
2. Organizaciones No Gubernamentales ONGs.	Comité Consultivo de ONGs: Calandria, DESCO y FOVIDA	<ul style="list-style-type: none"> - Calandria - DESCO - FOVIDA - Asociación Civil Transparencia - Casa alternativa Joven
3. Organizaciones de Base		<ul style="list-style-type: none"> - Comités Territoriales (Sectores – Grupos residenciales) - Dirigentes Sectoriales de la CUAVES - FEPOMUVES - Comités de Gestión - Comités de Medio Ambiente - Asociaciones del Vaso de Leche - Promotoras de Salud - Asociaciones de Comedores Populares - Comedores Parroquiales - Grupos Juveniles Parroquiales - Grupos Juveniles Culturales -
4. Sector Privado		<ul style="list-style-type: none"> - APEMIVES (Asociación de Pequeña y Mediana Industria de VES - Iglesia - Parque Industrial (APIAVES) - Representantes Zona Agropecuaria - Red de Altoparlantes - Gremios de Productores - Medios de Comunicación local - Frente Unido de Comerciantes de VES (FUCOMIVES) - Asociaciones de Padres de Familia (APAFAS)
5. Gobierno Local	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalidad de Villa El Salvador - Agencias Municipales de Desarrollo de VES No. 1,2,3 y 4 	<ul style="list-style-type: none"> - Administración Municipal - Regidores del partido político del Sr. Alcalde
6. Gobierno Central / Metropolitano		Ministerio de Educación y Salud (en las mesas Temáticas respectivas)
7. Otros		- Comité Electoral de La Consulta

I.iv. Paso 4: Análisis de Archivos

a. Actores

<p>Grupo Actor 1: Población no Organizada</p>	<p>Composición & Papel del Grupo Actor:</p> <p>Fueron participantes importantes de la CC. Uno de los principales objetivos de la CC en VES fue el fomentar y facilitar la participación de la población no organizada en el proceso de planificación participativo que se venía desarrollando. Para llegar a este grupo meta se diseñó una estrategia comunicativa que retomara sus iniciativas y evidenciara públicamente el proceso que se venía desarrollando. El día de la CC votaron 48.119 personas mayores de 16 años que representan alrededor del 25% de la población de esas edades.</p>
---	--

<p>Grupo Actor 2: Organizaciones No Gubernamentales ONGs</p>	<p>Composición & Papel del Grupo Actor:</p> <p>Calandria, DESCO, FOVIDA, Asociación Civil Transparencia.</p>
	<p>Papel del grupo actor en la ciudad en general:</p> <p>En general, estas organizaciones contribuyen asistencia técnica para apoyar procesos de desarrollo local para mejorar las condiciones de vida en distritos con población de bajos ingresos.</p>
	<p>Papel del grupo actor en la CC:</p> <p>Las ONGs Calandria, DESCO y FOVIDA conformaron una alianza estratégica para el desarrollo del proceso. Cada una tiene especializaciones de trabajo diferentes:</p> <p>El campo de Calandria es la comunicación social y el papel que juega en procesos de desarrollo y en el empoderamiento del ciudadano.</p> <p>El de DESCO es el desarrollo urbano y el alivio a la pobreza con procesos de planificación participativa.</p> <p>FOVIDA se dedica al combate de la pobreza a través de programas sociales referidos a salud y medio ambiente, gobernabilidad y desarrollo de micro-empresas.</p> <p>La Asociación Civil Transparencia supervisó el proceso de votación el día de la CC y le dio validez con su presencia, garantizó la profesionalidad en el escrutinio de los votos y en el proceso mismo</p> <p>El papel de estas organizaciones como parte del Comisión de Asesoría Técnica del Proceso del Plan Integral de Desarrollo del Distrito de VES y del Comité Consultivo ha sido clave para la formulación, implementación, seguimiento y documentación de todo el proceso de planificación y gestión concertado en el distrito.</p>

<p>Grupo Actor 3:</p> <p>Organizaciones de Base</p>	<p>Composición & Papel del Grupo Actor: Las podemos dividir así:</p> <p>a. Organizaciones Vecinales: Son las que representan a los grupos por territorios. En VES los hay en el ámbito de Grupo Residencial y de Sectores. Están conformados por pobladores elegidos para esta tarea.</p> <p>b. Organizaciones sociales: En su mayoría son grupos de mujeres organizados alrededor de los diferentes programas sociales de alivio a la pobreza como El Vaso de Leche, Los Comedores Populares etc. También los hay sectoriales como los Comités de Promotoras de Salud, del Medio Ambiente, de género y generacional como los Grupos Juveniles Culturales, Parroquiales etc. Sus integrantes son pobladores y líderes voluntarios quienes movilizan recursos y promueven actividades.</p>
	<p>Papel del grupo actor en la ciudad en general:</p> <p>Son actores claves del desarrollo a nivel distrital. Su papel principal es el de representar y defender los intereses de los grupos que representan.</p>
	<p>Papel del grupo actor en la CC:</p> <p>El papel de este grupo de organizaciones fue muy importante porque eran los que participaban desde el comienzo en los talleres, consultas y Cónclaves que se llevaron a cabo como parte del proceso de planificación participativa. Ellos eran los encargados de presentar los requerimientos, inquietudes e ideas de los grupos a los que representan pues fue sobre la base de estos talleres y consultas que se definieron la visión y los objetivos del plan integral de desarrollo para VES. El día de la CC se eligió el orden jerárquico de los objetivos. Durante todo el proceso, no sólo el día de la consulta, su role era de mantener informados y de fomentar la participación a los miembros de sus grupos o asociaciones.</p> <p>A nivel distrital están la CUAVES y la FEPOMUVES que son organizaciones de líderes y de mujeres respectivamente con mucha tradición en VES. El rol de la CUAVES no fue muy activo, por sus problemas internos. La FEPOMUVES si jugó un papel dinámico en el proceso.</p>

<p>Grupo Actor 4: Sector Privado</p>	<p>Composición & Papel del Grupo Actor:</p> <p>Este grupo está conformado en su mayoría por asociaciones de comerciantes, productores, industriales y de actividades agropecuarias que se desarrollan en VES.</p> <p>Los medios de comunicación como el Centro de Comunicación de la municipalidad (Radio Estéreo Villa y Canal 45) jugaron un papel muy dinámico y positivo con las campañas de información y comunicación de los eventos del proceso participativo a toda la ciudadanía. El día de la CC mantuvieron informado al público de las actividades y fueron los encargados de diseminar sus resultados.</p> <p>Este grupo jugó un papel muy activo con su participación en los diferentes eventos del proceso. Era importante que sus inquietudes y comentarios se tuvieran en cuenta para la elaboración del plan.</p>
<p>Grupo Actor 5: Gobierno Local</p>	<p>Composición & Papel del Grupo Actor:</p> <p>Este grupo está conformado por la Administración Municipal encabezada por el Sr. Alcalde, las Agencias Municipales de Desarrollo.</p> <p>Este grupo actor, especialmente el Sr. Alcalde ha tenido el liderazgo político durante todo el proceso. El liderazgo técnico - político lo han desarrollado a través de la alianza estratégica entre las ONGs y la administración municipal.</p> <p>Las Agencias de Desarrollo Municipal juegan un papel de mediadores y de intermediarios o mediadores entre la municipalidad y los pobladores. Se encargan de coordinar la participación y la implementación de varias actividades que tienen que ver con el proceso de formulación del plan y del Proceso Participativo.</p> <p>Han tenido el papel clave de la facilitación y activa participación en los diferentes comités establecidos para facilitar el proceso de elaboración del plan y en la implementación del mismo a través del presupuesto participativo. Iniciativas para la institucionalización de mecanismos como el proceso de presupuesto participativo y la reforma al organigrama municipal son muy importantes para la sostenibilidad de la experiencia en términos de tiempo y de recursos.</p>
<p>Grupo Actor 6: Gobierno / Central, Metropolitano</p>	<p>Composición & Papel del Grupo Actor:</p> <p>Este grupo está conformado por los representantes del Ministerio de Educación y de Salud.</p> <p>Su rol ha estado limitado a su participación en las Mesas de Concertación respectivas a lo largo del proceso.</p>

<p>Grupo Actor 7:</p> <p>Otros</p>	<p>Composición & Papel del Grupo Actor: A este grupo pertenece el Comité Electoral de la Consulta. Este estuvo conformado por 6 dirigentes. Su rol fue ser supervisores legales del proceso. Este comité fue la instancia oficial de presentación de los resultados de la Consulta.</p>
--	---

b. Antecedentes y Objetivos

<p>Preguntas de la investigación para el período antes de la CC y de los objetivos de la ciudad</p>	<p>Información de los Archivos</p>
<p>¿Hubo alguna correspondencia en el período antes de que la solicitud formal al PGU para apoyar la CC?</p>	<p>No se encontró</p>
<p>¿Quién inicia la CC en la ciudad?</p>	<p>Para efectos administrativos con el PGU se inicia formalmente a través de un convenio entre la ONG Calandria y la Municipalidad de VES el cual acompaña la carta de solicitud de apoyo al proceso concertado de planificación que se venía llevando a cabo en VES. La organización responsable ante el PGU por la ejecución del proyecto es Calandria.</p> <p>El desarrollo técnico del proceso se inicia con la formación de una alianza estratégica entre las ONGs Calandria, DESCO y FOVIDA con la Municipalidad.</p>
<p>¿Qué objetivos son mencionados por la institución iniciadora?</p>	<p>Según el convenio los objetivos mencionados son los siguientes:</p> <p>c. Objetivo General: Fortalecer la capacidad de gestión urbana de la municipalidad en coordinación con otras instituciones y líderes locales contribuyendo a la consolidación del proceso de desarrollo concertado.</p> <p>d. Objetivos Operacionales: Los objetivos operacionales posibilitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contar con un plan formulado de manera participativa. - Legitimar públicamente las Mesas de Concertación. - Institucionalizar la instancia que viabiliza el proceso construyendo gobernabilidad participativa. - Proyectar la experiencia de concertación fuera del distrito.
<p>¿Otros informes, minutas, etc. qué dicen sobre los objetivos o intenciones para iniciar una CC?</p>	<p>Cuando los objetivos son mencionados en varias publicaciones son prácticamente los mismos.</p>
<p>¿Es la participación un objetivo de la CC? ¿De acuerdo a la documentación encontrada, hay otros objetivos? (e.g. ambiente más limpio) ¿Se considera la participación como un instrumento para lograr estas</p>	<p>Fomentar la participación ha sido uno de los objetivos principales de todo el proceso concertado de VES. Otro objetivo importante de la consulta fue el de reforzar la democracia participativa y la transparencia en la gestión.</p> <p>Con la Consulta Ciudadana se legitimizaron y priorizaron la "Visión" y los "Objetivos Estratégicos" del plan integral de</p>

metas?	<p>desarrollo los cuales en resumen están referidos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una ciudad saludable limpia y verde - Una comunidad educativa - Un distrito de productores y generador de riqueza - Una comunidad líder y solidaria - Una comunidad democrática <p>La participación se considera fundamental para el logro y la sostenibilidad de las metas. La metodología del proceso tiene un fuerte componente participativo y por esto se llevan a cabo talleres territoriales y temáticos, encuentros y asambleas. De este proceso forma parte la Consulta Ciudadana.</p>
¿Otros descubrimientos?	<p>El PGU es una de varias organizaciones que han apoyado el proceso consultivo que se viene llevando a cabo en VES desde hace varios años. Tanto en el ámbito temático como de procedimientos ésta experiencia tiene mucho de tradición.</p>

c. Género

Preguntas de la investigación relacionada con género	Información de los Archivos
¿Hay alguna evidencia que el aspecto de género fue tenido en cuenta?	Fueron tratados en varios talleres, pero se trató de manera específica en un taller en el que participaron 250 mujeres de diferentes organizaciones así como miembros de la Federación Popular de mujeres de VES (FEPOMUVES).
¿Se mencionaron los aspectos de género por ejemplo en las reuniones consultivas, en el informe de formulación o en otros documentos?	Si se mencionan en algunos documentos y se tratan con frecuencia en las reuniones de la Mesa de Concertación de Género y de Salud.
¿Hay problemas prioritarios que se miren desde el punto de vista de género?	Problema de liderazgo de organizaciones de mujeres leído con perspectiva de género
¿En la mayoría de los aspectos hay causas y consecuencias relacionadas con género? ¿Se mencionan éstas?	Sí, en el taller de género y en las Mesas de Salud y de Género. Se mencionan problemas como el maltrato a la mujer, la familia y los impactos de la precariedad de servicios básicos.
¿Cuál es la relación hombres/mujeres en porcentaje en las reuniones?	Información no se encontró en los archivos
¿Hay otros criticismos específicos relacionados con género hecho por ejemplo en los periódicos o por un grupo de mujeres?	No se encontraron
¿Algún otro comentario?	No.

d. Exclusión

Preguntas de la investigación relacionada con exclusión	Información de los Archivos
¿Hay alguna evidencia en los archivos de intentos de involucrar en la CC a grupos que normalmente son excluidos?	<p>Dado del alto porcentaje de jóvenes entre la población de VES se ha tratado de involucrarlos en las actividades del proceso. Existe la Mesa de Juventudes a través de la cual se canalizan sus inquietudes y proyectos. Se mencionan en los archivos iniciativas para atender los problemas de pandillas juveniles. Durante los talleres temáticos se trató el tema de generación.</p> <p>Grupos de tercera edad, vendedores ambulantes, Recolectores y recicladores de basura, discapacitados etc. participan según el nivel de organización que tengan en el ámbito territorial. Según se convoquen las reuniones en el ámbito de territorios pueden participar como representantes de estas organizaciones o a título personal.</p>
¿Hay alguna evidencia de que estos atendieron las reuniones consultivas?	De grupos de mujeres y de jóvenes si hay evidencia cuando se menciona su participación en los diferentes informes y publicaciones. De los otros no.
¿Hay alguna queja de grupos a quienes les hubiera gustado participar y se sintieron excluidos?	<p>Población no organizada no se siente representada ni por los líderes ni por la municipalidad. Se intento involucrarla pero por distintas razones no se logro. Deben desarrollarse mecanismos para ampliar la participación</p> <p>Un grupo que se sintió, en algún momento excluido fue la CUAVES, pero el hecho fue que fueron ellos los que se auto-excluyeron al inicio pensando que toda la iniciativa era un acto de manipulación política por parte de la alcaldía. A medida que ha transcurrido el proceso y han observado los resultados, su actitud ha cambiado y el grado de participación ha ido en aumento.</p>
¿Algún otro comentario?	No.

e. Enfoque temático

Preguntas de la investigación relacionada con el enfoque temático	Información de los Archivos
¿Cuál es el tema del proceso de CC?	Gestión urbana y planificación participativa en Villa El Salvador
¿Cómo fue escogido este tema?	Decidido por la Municipalidad
¿Quién estuvo involucrado en esto?	El Comité Técnico
¿Quién lo decidió?	La Municipalidad
¿Cuáles fueron las razones más importantes para esta selección?	Porque se estaba llevando a cabo un proceso de planificación participativa y se vio la necesidad de hacer uso de un mecanismo

	participativo y transparente que fortaleciera el proceso. De igual manera el apoyo decidido del gobierno local mostraba los inicios de un nuevo estilo de gestión.
¿Algún otro comentario?	No.

f. Asociaciones

Preguntas de la investigación relacionada con las asociaciones	Información de los Archivos
<p>¿Qué asociaciones se pueden identificar como resultado de la CC?</p> <p>¿Cuál es la composición de cada asociación y cuáles son sus objetivos principales?</p>	<p>Continúa la asociación Gobierno Municipal – Calandria para la ejecución de los Planes de Acción, especialmente en lo referente al presupuesto Participativo.</p> <p>También continúa la alianza estratégica entre las ONGs Calandria, DESCO y FOVIDA y el Gobierno Municipal para la continuación del proceso de formulación e ejecución del plan integral de desarrollo y de Presupuesto Participativo.</p> <p>Las Mesas Temáticas (temáticas) y los Comités de Gestión (territorial) pueden considerarse como asociaciones para el desarrollo. Aunque algunas ya funcionan desde hace años hay otras mesas que son resultado de este proceso. Estas están conformadas por representantes de instituciones comprometidas en temas de desarrollo y elaboran las políticas, programas y proyectos del área temática de su interés.</p>
¿Algún otro comentario?	No.

g. Comparación entre los lineamientos del PGU para la Consulta Ciudadana, el proceso planificado y el proceso como fue implementada.

Proceso designado por el PGU	Proceso Planificado para VES	Proceso como fue implementado en VES	Observaciones/ encuentros y explicación de cambios
1. Selección de la ciudad: Producto: Carta de intención y borrador carta de intención			
2. Planificación: Producto: Carta detallada de iniciación, MOU, TdR para el Perfil de la ciudad.	Identificación de consultor / institución local	Planificación del proceso	
3. Elaboración del Perfil de la ciudad: Producto: Perfil de la ciudad.	Diagnóstico / Dossier	Diagnóstico / Dossier	
4. Reuniones Consultivas: Producto: Informe resumen de consenso y opción preferida.	- Discusión con autoridades de ciudad para priorización	- (5) Talleres temáticos - (8) Talleres	Las variaciones al proceso, que en realidad son

	<ul style="list-style-type: none"> - Principal foro de consulta / evento de consulta urbana - Grupos de monitoreo / seguimiento de consulta urbana 	<p>territoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> - (1) Taller de género - Cónclave I - Consulta Ciudadana - Cónclave II 	<p>mínimas, se dan a para hacerlo más acorde con el proceso que se venía dando con anterioridad. Se dan básicamente en esta etapa.</p>
5. Detalles para el Plan de acción: Producto: Plan de acción detallado	Preparación de plan de acción	Preparación de Plan de Acción sobre Presupuesto Participativo	
6. Plan de acción final: Producto: Plan de acción aprobado formalmente	Adopción formal de plan de acción por gobierno municipal	Adopción formal del Plan de Acción (Presupuesto Participativo) por el gobierno local	
7. Implementación: Producto: Informes de Monitoreo	Implementación de plan de acción	Implementación del Presupuesto Participativo año 2000	Actualmente están en la etapa de formulación del segundo ciclo de PP.
8..Replicabilidad en la ciudad: Producto: Informes de Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> - Reunión con donantes - Inversiones de seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio de Experiencias - Inversiones de seguimiento 	Calandria realizó un sondeo de opinión sobre la Consulta Ciudadana.

I.v. Paso 5: Inventario de actividades y compromisos de los actores en las diferentes etapas del proceso

Proceso con los lineamientos del PGU	1. Período antes de la solicitud	2. Solicitud de selección del Distrito al PGU	3. Planificación de la CC	4. Perfil del Distrito	5. Reuniones consultivas	6. Plan de acción detallado	7. Plan de Acción final	8. Implementación	9. Replicación
Proceso como fue Implementado en VES		Solicitud formal	Planificación del proceso	Diagnóstico / Dossier	<ul style="list-style-type: none"> - Talleres temáticos (5) - Talleres territoriales (8) - Taller de Género - Cónclave I - Consulta Ciudadana - Cónclave II 	Preparación de plan de acción sobre Presupuesto Participativo	Adopción formal de plan de acción por gobierno municipal..	Implementación de plan de acción	<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio de experiencias - Inversiones de seguimiento
1. Población no organizada					Participó únicamente en la Consulta Ciudadana				
2. Sector privado	Participantes del proceso de planificación participativa que venía dándose.				<ul style="list-style-type: none"> - Participan solamente en la Mesa de PYMES - Medios locales de comunicación apoyan la difusión 				
3. Organizaciones de Base	Participantes del proceso de planificación participativa que venía dándose desde administraciones anteriores.				Inicialmente invitadas, progresivamente su participación llega a niveles de movilización, renovación de dirigentes, planteamiento de críticas y fiscalización	Los Comités de Gestión a nivel territorial	- Participantes en el proceso de formulación de la ordenanza	Participan en la elaboración, ejecución y fiscalización de las obras del PP	
4. Organizaciones No Gubernamentales ONGs	<ul style="list-style-type: none"> - Acercamiento entre Calandria y el PGU-LAC - Trabajo previo en VES 	Elaboración y presentación de solicitud formal	<ul style="list-style-type: none"> - Acompañamiento técnico - Aporte de recursos 	Elaboración perfil	Aportan recursos y facilitan el proceso.	<ul style="list-style-type: none"> - Prestan asesoría técnica al proceso - Aportan recursos 	- Participantes en la formulación de la Ordenanza	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitan el proceso de formulación del Presupuesto - Asesoría técnica a la municipalidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de un sondeo de opinión sobre el proceso consultivo y de planificación
5. Gobierno Local	Liderando el proceso de planificación participativa que venía dándose desde administraciones	Elaboración y presentación de solicitud formal	Decisión política	Elaboración perfil	<ul style="list-style-type: none"> - Líder convocante - Aporta recursos 	<ul style="list-style-type: none"> - Lidera - Aporta recursos 	Participante en la elaboración y aprobación de la Ordenanza y del reglamento del PP.	Responsables conjuntamente con la población organizada del proceso de formulación, programación, ejecución, fiscalización y evaluación del PP	

	municipales anteriores								
6. Gobierno Central / Metropolitano					Representantes del Ministerio de Salud y Educación son miembros y participan de las actividades de las mesas temática			Representantes del Ministerio de Salud y Educación son miembros y participan de las actividades de las mesas temática	
7. Otros					<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de las preguntas de la consulta - Supervisión de la legalidad de la Consulta 				

I.vi. Paso 6: Entrevistas con Representantes de los Grupos de Actores

Para el análisis de la presente experiencia se realizaron una serie de entrevistas con representantes de los siguientes grupos de actores:

1. ONG FOVIDA
2. ONG Calandria - Organización de Anclaje
3. ONG DESCO
4. Mesa de Juventud de VES
5. Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios de VES (APEMIVES)
6. Frente Unido de Comerciantes de VES (FUCOMIVES)
7. Población no organizada
8. Comunidad Urbana Autogestionaria de VES (CUAVES)
9. Centro de Comunicación de VES
10. Gobierno Local de VES
11. Oficina de Desarrollo Municipal - Gobierno Local
12. Federación Popular de Mujeres de VES (FEPOMUVES)

I.vii. Paso 7: Evaluación del Impacto (percibido y material)

Tanto la información de los archivos como la de las entrevistas ha sido usada para evaluar los impactos de las actividades planeadas durante el proceso consultivo. Tal como se elabora en el numeral 3.2. los impactos percibidos y materiales pueden resumirse de la siguiente manera:

- El desarrollo en el año 2000 del Presupuesto Participativo.
- La legitimación por la población del gobierno local como líder y promotor de una gestión democrática y transparente.
- La continuación de las Mesas y Talleres temáticos como instancias de discusión entre los diversos actores.
- El empoderamiento de la mujer en la dinámica generada en el distrito.
- El retejido de la organización social mostrado en el proceso de reestructuración de la CUAVES y en el fortalecimiento de la FEPOMUVES.

I. viii. Paso 8: Análisis de Costos y Beneficios

a. Evaluación de los posibles Beneficios

Beneficio	Indicador	Información
Mejora la efectividad	Proyectos o programas apoyando objetivos de la ciudad fueron facilitados	Ha mejorado y facilitado la coordinación y articulación de iniciativas, proyectos y programas a los objetivos estratégicos del PIDVES. Caso más importante la formulación del Presupuesto Participativo.
	Se lograron resultados que no hubieran sido alcanzados sin la CC	Según la Encuesta de Opinión realizada después de la CC, se logró que un número considerable de pobladores conociera no sólo el Plan y sus objetivos,

Beneficio	Indicador	Información
		<p>pero también que se estaba llevando a cabo un proceso de planificación participativo y de concertación de acciones. Esto no se hubiera logrado sin la CC</p>
Mejora la eficiencia	Se obtuvieron mayores resultados con menores esfuerzos	No se encontró evidencia
Mejora la cooperación	Otras organizaciones se perciben más dispuestas a cooperar	<ul style="list-style-type: none"> - Mejor entendimiento entre el gobierno local, las organizaciones vecinales y sociales - Continua la cooperación entre gobierno local ONGs.
Mejora la coordinación	Actividades son mejor organizadas. Hay coordinación visible entre agencias de infraestructura o entre otros actores	<p>Si, colocando una persona en la administración como la encargada de los asuntos relacionados con el PIDVES y el Presupuesto Participativo. La coordinación de acciones ha mejorado.</p> <p>También se dieron ajustes en la estructura organizativa de la municipalidad para adaptarse cada vez más a la dinámica actual. Estos ajustes se dieron antes y después del proceso.</p> <p>Por consenso se generó un nuevo modelo de gestión que debe asumir la coordinación general cuyo establecimiento está en camino. Las organizaciones de base hasta nivel sectorial están funcionando, la conformación de la instancia a nivel distrital aún está en discusión.</p>
Mejora "el sentido de pertenencia"	Participantes hablan de "nosotros" y no de "ellos". Participantes se han comprometido en una u otra forma.	Determinados grupos de actores si se sienten participantes y comprometidos, pero como se explicó antes hay un sector considerable de la población que no conoce el proceso.
Mejora la disposición para asumir responsabilidad por la continuación del proceso	Responsabilidad de los actores en la continuidad del proceso de formulación del plan y su implementación (operación y/o el mantenimiento)	<p>Sé esta llevando a cabo la implementación del Plan de Acción con relación al Presupuesto Participativo como mecanismos de implementación y operacionalización del PIDVES.</p> <p>Por otro lado aún no se continúa con el proceso de formulación del plan para identificar programas y proyectos.</p>
Mejora la calidad de la planificación	Participantes sienten que el plan producido es bueno	Los participantes sienten que el plan está siendo formulado a través de un proceso en el cual la población participa. El 68%

Beneficio	Indicador	Información
		de los votantes el día de la CC validaron la visión conjunta de desarrollo y priorizaron los objetivos
Mejora la gobernabilidad y la transparencia	Actores sienten que el proceso fue abierto y justo	Según la encuesta de opinión el 68% afirma que ha sido limpia y transparente, mientras el 26% de los entrevistados afirma lo contrario.
	Buena información fue proveída para asistir la toma de decisiones	No tanto como se hubiera querido. Se realizó una estrategia de comunicación la cual ayudó mucho con la diseminación de información, pero no fue suficiente

b. Costos potenciales y su evaluación

Costo	Indicador	Resultados
Toma tiempo	<ul style="list-style-type: none"> - Tiempo total invertido en reuniones, talleres, consultas, etc. - Tiempo de profesionales en el desarrollo de la estrategia, la metodología, el seguimiento y documentación de los procesos - Recursos logísticos y administrativos para asegurar la realización de los eventos programados 	<ul style="list-style-type: none"> - El cálculo aproximado es el siguiente: Total de participantes en los eventos 1.550 personas, duración promedio por reunión 1 día en el cual los participantes, en su mayoría líderes, dejaron de percibir en promedio S/. 15 por día en 16 reuniones. Nos da un total de S/. 372.000, aproximadamente US\$ 106.300¹⁹. - DESCO invirtió en el proceso US\$ 7.000 - Calandria US\$ 6.500 del PGU-LAC, US\$ 23.000 de Christian Aid US\$ 3.000 de EZE - EED²⁰ - FOVIDA aproximadamente US\$ 2000 en sólo gastos administrativos. - La Municipalidad de VES calcula que ha invertido unos US\$ 20.000
	Rango de las personas atendiendo las reuniones	<ul style="list-style-type: none"> - Costo de funcionarios de los más altos rangos atendiendo los Cónclaves, la Consulta Ciudadana y algunos de los Talleres. El costo son oficinas desatendidas de las actividades administrativas de rutina. Esto puede tener un costo político.
	Index de inversión en las reuniones	<ul style="list-style-type: none"> - No hay información que permita cuantificar.

¹⁹ En Octubre 2001 1 US\$ = 3.5 Nuevos Soles

²⁰ Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe - E.V.

Costo	Indicador	Resultados
Perdida de poder	Reduce habilidad para tomar decisiones independientes	<ul style="list-style-type: none"> - Para muchos dirigentes y regidores ha significado pérdida de poder en las decisiones, especialmente en aquellas que tienen que ver con el presupuesto. - La disponibilidad de la información también le quita poder a aquellos que la monopolizaban con varios propósitos.
Reduce calidad de decisiones	Sentimiento de que se compromete la calidad en la toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> - El sentir es de que la calidad de la decisión se mejora cuando es verificada por la mayoría.
Capital político en riesgo / Riesgo de quedar mal	Renuencia a involucrarse de nuevo	<ul style="list-style-type: none"> - No se ha dado el caso

Influencia sobre o de otros procesos similares

Proyectos Internacionales

Nombre	Donante	Observaciones
Consulta Urbana	PGU –ALC	Apoyo al desarrollo de consultas urbanas en la región, a través de la A.C.S. Calandria (1998-1999), incluyendo un sondeo ante la opinión pública. Otras Consultas Urbanas en el Perú incluyen la de Iquitos, la de Cerro de Pasco y otras en los distritos de Lurigancho, Los Olivos, El Rimac y Ate Vitarte en Lima.
Gobernabilidad y desarrollo local	PGU- ALC	Apoyo al desarrollo local a través de la A.C.S. Calandria (2001) mediante la generación de mecanismos de difusión de la experiencia participativa.
Experiencias de Presupuestos Participativos en Puerto Alegre, Santo André y Montevideo	PGU-ALC	Apoyo a la realización de un Seminario Internacional en Villa donde se presentaron experiencias participativas de otros países de la región. Organización: DESCO

Proyectos nacionales

Nombre	Donante	Observaciones
Proceso de Planificación Estratégica Participativa en Comas, Nuevo Modelo de Gestión.	No mencionado	Apoyo a la elaboración del Plan Integral de Desarrollo Comas al 2010. Se llevó a cabo una Consulta Ciudadana y actualmente se encuentran discutiendo la factibilidad de emprender un

		proceso de Presupuesto Participativo aprovechando las lecciones aprendidas en Villa el Salvador. Promotor: A.C.S. Calandria y la municipalidad del distrito
--	--	---

Lix. Paso 9: Lecciones aprendidas

Una primera lección en términos de gobernanza ha sido que la distribución de los beneficios ha sido mayor que la de los costos. A pesar que se trata de un proceso aún inconcluso e imperfecto el gobierno local ha visto salir adelante su propuesta democratizadora y se ha legitimado. La ciudadanía, especialmente la población organizada, recibió la posibilidad de decidir sobre aspectos estratégicos y distribución de recursos mediante el Presupuesto Participativo, reconociendo el liderazgo municipal al que prácticamente no se levantan críticas (a excepción de lo reducido del monto) y abriéndose un escenario de posibilidades y ejercicios democráticos. Debe resaltarse en un primer momento una actitud de suspicacia y recelo de parte de los dirigentes frente a la gestión local en el sentido que se pretendía desconocer o reemplazar a las organizaciones existentes, manipulándolas. Esta actitud se enraiza en la cultura política peruana autoritaria y proclive al paralelismo organizativo. El tiempo mostró que verdaderamente existía una actitud transparente en las autoridades y que, a su vez, la propuesta democratizadora requería de un nuevo tipo de dirigente social, más concertador que opositor.

Una segunda lección es que el tiempo operativo del proceso resultó corto frente a una propuesta de mediano plazo que implica además la necesidad de modificar comportamientos enraizados que apuntan hacia la atomización y la demanda inmediatista por parte de los pobladores. Uno de los costos ha sido que el tipo de obras aprobada por el Presupuesto Participativo requiere aún de procesos y capacitaciones de más largo plazo, así como de aspectos educativos que aplicados sobre los jóvenes permitan un recambio dirigencial y la forja de una cultura política dotada de una visión integral. En términos de costo político el proceso ha enfrentado el descontento y la oposición de algunos regidores municipales²¹ quienes ante la aplicación del Presupuesto Participativo sienten que pierden el poder de decidir sobre los recursos, lo que afecta sus bases de sustento electoral. Otro costo ha sido el caso de la población no organizada que se ha sentido excluida. Dado que carecen de canales para hacer llegar sus sugerencias al gobierno local, su visión del éxito de la gestión tiende a contrastar los acuerdos del Presupuesto y la ejecución o no de las obras. En cambio, para las organizaciones sociales la revitalización del tejido social constituye en sí un valor agregado, aspecto que no valoran los ciudadanos no organizados.

Una tercera lección es que, en ciertas situaciones, los papeles asumidos por los actores en el proceso participativo deben ser puestos en revisión, especialmente en lo que se refiere a las ONGs. En la medida que el gobierno local es el convocante y la población invitada a tomar decisiones, resta a las ONGs un rol técnico e intermediario que las ubica en el ojo de la tormenta. Levantan suspicacias por parte de la población que duda de ellas y les exige definiciones pues las consideran una especie de agentes municipales. Si bien al final del proceso mucha gente comprendió que las ONGs no son la municipalidad sino que debían llevar también su voz al gobierno local, se ha tratado de un

²¹ .- Los regidores son electos junto con el alcalde y al igual que él tienen actualmente un periodo de vigencia de cuatro años, que se extenderá a cinco luego de las elecciones municipales del 2002. Los regidores son la autoridad política de las municipalidades y tienen un gran poder de decisión en las reuniones de Concejo.

proceso costoso. Más aún cuando la dinámica del Presupuesto Participativo conllevó conflictos y las ONGs no sólo estaban en medio sino desarrollando sus propios proyectos, que responden a financiamientos ya obtenidos y no flexibles. A futuro se requiere afirmar desde inicio y con claridad su papel de puente entre el gobierno local y la población y su posición relativamente crítica ante ambos. En otras palabras afirmar un comportamiento autónomo que revele su capacidad de sujeto y actor.

Una cuarta lección se refiere a los aspectos metodológicos. En principio la alianza entre la municipalidad y las ONGs en torno a los aspectos técnicos ha limitado el aporte y los márgenes de discusión de la población, generando la impresión que “todo está listo” y que a la gente sólo le resta aprobar. Esta situación remite al conocido problema de fondo del que da cuenta la tensión entre el saber técnico (“los que saben”) y el saber popular y los desiguales poderes entre ellos, particularmente puesto de manifiesto en las experiencias participativas por razones obvias. Se requiere un camino intermedio que permita una mejor expresión de la gente, e incluso su derecho a equivocarse como un modo de conocer y aprehender. Sin embargo ello conduce al desajuste de los tiempos del proceso participativos entre los actores (tiempo político, técnico y comunitario) y pone en discusión la flexibilidad o no al respecto. En términos particulares la consulta ciudadana ha sido lenta y limitada, por el carácter cerrado en que fue formulada la encuesta y que restringe una mayor expresión ciudadana. Se requiere pensar en otros mecanismos que puedan recoger la voluntad ciudadana de manera más amplia (al modo de ánforas, buzones de sugerencias) y que incluya a la población no organizada.

Una quinta lección es que las limitaciones en el proceso de Planificación Participativa, que consistió en haber definido sólo una visión y objetivos estratégicos, marcó un quiebre con la experiencia del Presupuesto Participativo. Especialmente las ONG y la municipalidad observan un desfase entre los aspectos tan generales aprobados en la consulta, la ausencia consiguiente de un Plan Integral y los resultados de la aplicación del Presupuesto. Dado que el tiempo fue corto se produjo una tensión entre un proceso de largo plazo, que implica concientización y capacitación de la gente y los comportamientos y necesidades de corto plazo (pragmáticos, atomizados e inmediatistas) que primaron en buena parte de la población. A ello se sumó la reducida magnitud de los montos sobre los que decidir (unos dos millones de soles) y la ausencia de nexos intermedios entre la visión general y el Plan, especialmente por la carencia de una cartera de proyectos.

ANEXO II: Informe de Entrevistas realizadas a los Actores

Entrevistas realizadas:

Russela Zapata, Programa de Gestión Empresarial de Fomento a la Vida (FOVIDA)
Lucy Guerrero, Promotora de Calandria Asociación de Comunicadores Sociales (Calandria)
Mariana Llona, Jefa del Programa Urbano del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO)
Elvis Espinoza – Presidente de la Mesa de Juventud de VES
Manuel Cárdenas, Presidente de la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales de VES (APEMIVES)
Albino Peña, Presidente del Frente Unido de Comerciantes Minoritarios (FUCOMIVES)
Nelida Sandoval Alejos, pobladora (no organizado)
Enrique Pastor, dirigente de la CUAVES
Hector Castro, dirigente de la CUAVES
Elizabeth de Ubilluz, Directora del Centro de Comunicación de VES
Néstor Ríos, Director Municipal de VES.
Juan Arbañil, Funcionario de Agencia Municipal de Sector 1
Esther Flores, Presidenta de la FEPOMUVES

ANEXO III: Bibliografía y Documentos Consultados

- Archivos sobre el proyecto en la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria como la organización de anclaje de la experiencia consultiva.
- Azcueta, M. 2001. **Combate Global contra la Pobreza - Las Soluciones Existen, La experiencia de Villa El Salvador**. Escuela Mayor de Gestión Municipal y UNESCO. Lima.
- Calderón, J. 1992 “Villa el Salvador. Twenty years of self-management and self-government in Lima, Perú”. En K. Mathey (Ed.) **Beyond self help housing**, Mansell, London.
- Coronado, J. y R. Pajuelo 1996 : **Villa el Salvador: poder y comunidad**. CECOSAM, Lima.
- Chambi, G., Marulanda, L. **Desarrollo Local con Gestión Participativa - Presupuesto Participativo - Villa El Salvador - Perú**. Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS), Programa SINPA. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. (a publicarse en Dic. 2001)
- Escuela Mayor de Gestión Municipal. **Retos Municipales**, Boletín Informativo No. 3, Lima, Noviembre de 1999.
- Llona, M., Zolezzi, M. 1999 "Planes Estratégicos de Desarrollo Local - La experiencia de Villa El Salvador / Lima". En la revista **Pobreza Urbana y Desarrollo** No. 20. Lima.
- Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria. **Contigo es el futuro de VES** Memoria del Proceso de Concertación para el Desarrollo de Villa El Salvador. Folleto de distribución pública. Sin fecha.
- Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria. **Gestión Urbana en la Ciudad de Villa El Salvador, Perú**. Serie: Consultas Urbanas. PGU-LAC, CNUAH - Hábitat y PNUD. Mimeo. Sin fecha.

- Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria. **Informe de Consulta Ciudadana, Villa El Salvador, Perú**. Serie: Consultas Urbanas. PGU-LAC, CNUAH - Hábitat y PNUD. Mimeo. Sin fecha.
- Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, 1999. **Percepciones y Valoraciones del Proceso de Concertación para el Desarrollo de Villa El Salvador**". Serie: Consultas Urbanas. PGU-LAC, CNUAH - Hábitat y PNUD. Mimeo.
- Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria. 1998 **Bases de una Concertación Local para el Desarrollo de Villa El Salvador**. Informe Memoria Primer Encuentro. Lima. Sin fecha.
- Municipalidad Distrital de Villa El Salvador. **Fases del Presupuesto Participativo**. Mimeo. Sin fecha.
- Municipalidad Distrital de Villa El Salvador. **"Resumen del Proceso de Concertación para el Desarrollo"**. Mimeo. Sin fecha.
- Municipalidad Distrital de Villa El Salvador. **Villa El Salvador, La Sociedad y su Desarrollo**. Exposición de Martín Pumar, Alcalde de Villa El Salvador / Lima / Perú. Mimeo. Sin fecha.
- Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe. **Hacia una Gestión Urbana Participativa en Ciudades Latinoamericanas y del Caribe**. Quito. Sin fecha.
- Riofrío, G. 1986 **Habilitación urbana con participación popular**. GTZ, Lima.
- Rodríguez, A. Winchester, L.: 1996. **Ciudad, Democracia y Gobernanza en América Latina**. Riadel, Documentos de Trabajo. Santiago.
- Skinner, R. 1981. **Community Organization, Collective Development and politics in Self-Help Housing: Villa El Salvador, Lima (1971-1976)**, tesis doctoral, Universidad de Cambridge, Reino Unido.
- Zapata, A. 1996. **Sociedad y Poder Local. La Comunidad de Villa El Salvador 1971 - 1996**". DESCO, Lima.
- Zolezzi, M. 1999 **Informe de conclusiones y recomendaciones sobre las experiencias de las consultas urbanas PGU-ALC realizadas en el Perú**. PGU-ALC Lima.

ANEXO IV: Algunos Comentarios sobre la Investigación

La realización de este corto estudio en el poco tiempo disponible fue posible por la contribución de actores que continúan en el proceso participativo. Su consciencia de la problemática y el apoyo al estudio fue permitido por su interés en involucrarse más al conocimiento del proceso y el saber que el producto retornará a ellos como actores. Contribuyó a ello que el proceso siga siendo actual en Villa el Salvador.

La combinación entre el trabajo de entrevistas y archivo resultó acertada. En cuanto a las entrevistas, bajo responsabilidad del investigador local, debe indicarse la abierta disponibilidad de los entrevistados, miembros de la municipalidad, las ONG y líderes sociales, quienes permitieron

que en una semana pudieran aplicarse 13 cuestionarios, previamente discutidos con supervisor IHS y la investigadora del IHS. Agradecemos a las personas que nos concedieron entrevistas y cuyos nombres figuran líneas atrás. Debe consignarse la asistencia de la comunicadora social Nadine Heredia. La revisión y análisis de archivo fue realizado por la investigadora IHS contando con el aporte de profesionales de la Municipalidad de VES y de Calandria, que, a través de Lucy Guerrero y de Carol Ruiz, aportaron sus comentarios y permitieron el acceso a todo el material disponible para facilitar este trabajo.

ANEXO V: Lista de Reuniones y Personas Contactadas

- Varias reuniones con representantes de la Municipalidad de VES, las ONG participantes DESCO, FOVIDA y Calandria como actor y como organización de anclaje de la Consulta Urbana del PGU-LAC, tanto para entrevistas como para el análisis de archivos.
- Las personas entrevistadas y las organizaciones que representan se incluyen en el Anexo II del presente documento.