

IHS SINPA PAPERS

SINPA NUMBER 09 / 2001 BOLIVIA

INSTITUTE FOR HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT STUDIES
ROTTERDAM / THE NETHERLANDS

Desarrollo Local con Gestión Participativa

Presupuesto Participativo Villa El Salvador, Perú

By Echegaray, Gina Chambi
Liliana Marulanda

IHS 
Making Cities Work

SINPA
CENTRE FOR IMPLEMENTATION
OF NATIONAL PLANS OF ACTION



**Desarrollo Local con Gestión Participativa
- Presupuesto Participativo -
Villa El Salvador - Perú**

**Sistematización Elaborada por
Gina Chambi Echegaray
Arquitecta**

Lima, Noviembre 2001

DEFINICIONES

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA	Capital de la provincia de Lima, su ámbito de acción es sobre 42 distritos que conforman la provincia de Lima.
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA EL SALVADOR	Capital del Distrito de Villa El Salvador. Organismo Administrativo del Gobierno Local, con personería jurídica de derecho público, con autonomía económica, administrativa y política en los asuntos de su competencia. ¹
CONCEJO MUNICIPAL	Es la máxima instancia de gobierno Distrital. Poder legislativo, conformado por el colectivo de los Regidores Municipales y el Alcalde. En el Concejo se encuentran representadas todas las tendencias sociales y fuerzas políticas que actúan en su territorio. ²
AGENCIA MUNICIPAL DE DESARROLLO DE VILLA EL SALVADOR	Instancia administrativa descentralizada de la Municipalidad de VES, que responde a una área territorial homogénea, establecida con fines de descentralizar algunas funciones administrativas y de gestión. Permite que la municipalidad esté más cerca al vecino.
PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO (PID)	Contiene las políticas, estrategias, programas y proyectos de desarrollo social, económico, y físico espacial; sirve para que se programen las inversiones de corto, mediano y largo plazo de las municipalidades.
PLAN OPERATIVO PARA LA MUNICIPALIDAD	Se establecen los objetivos institucionales vinculados a los objetivos para la ciudad y los objetivos de desarrollo, está estrechamente vinculado con el ejercicio fiscal municipal.
CONCLAVE	En Villa El Salvador se denomina así al espacio de debate y toma de decisiones a nivel distrital. Participan dirigentes, representantes de las diferentes organizaciones sociales y vecinales, el pleno del Concejo, funcionarios de la municipalidad y las ONGs que trabajan en el municipio.
CONSULTA CIUDADANA	Mecanismo constitucional (Referéndum) ejercido en VES para consultar, a través del voto universal, la decisión de la población en cuanto a la definición y prioridad de los objetivos estratégicos del distrito. ³
ASENTAMIENTO HUMANO	Denominación que se le da en el Perú a los asentamientos informales, que invaden terrenos eriazos o privados como alternativa de los sectores más pobres para acceder a la vivienda.

¹ Rafael Muñoz Soto, 1998, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Tributación Municipal. Normales Legales Representaciones y Servicios Generales.

² Hildebrando Castro Pozo Díaz- Angel Delgado Silva, 1989, Manual del Regidor. IPADEL - DESCO

³ Capítulo III, artículos 30, 31 y 32, de los derechos y de los deberes ciudadanos. Edición Oficial 1998, Ministerio de Justicia Lima Perú. Editora Perú.

TABLA DE CONTENIDO

Definiciones
Agradecimientos
Abreviaciones
Perfil del Distrito de Villa El Salvador
Resumen Ejecutivo

1. CONTEXTO

2. INTRODUCCIÓN

2.1 Condicionantes

2.2 Objetivos de la documentación del Presupuesto Participativo

2.3 Metodología

3. MARCO REFERENCIA

3.1 Características y Diseño Urbano de VES

3.2 Organización Social y Estructura Territorial

3.3 Estructura Administrativa Municipal

3.4 Gestión de Desarrollo del Distrito de Villa El Salvador

3.5 Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador

4. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (PP) EN VILLA EL SALVADOR

4.1 Antecedentes del Presupuesto Participativo

4.2 El Presupuesto Participativo del año 2000

4.3 Objetivos del Presupuesto Participativo

4.4 Actores del Presupuesto Participativo

4.5 Etapas del Proceso de Gestión del Presupuesto Participativo

4.6 Balance Evaluativo del Presupuesto Participativo

4.7 Los Hitos del proceso del Presupuesto Participativo

4.8 Percepción de los actores sobre el Presupuesto Participativo

5. LECCIONES APRENDIDAS

6. CONCLUSIONES

7. BIBLIOGRAFIA

ANEXO 1: ENTREVISTAS REALIZADAS

AGRADECIMIENTOS

La sistematización de la experiencia del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador no hubiera sido posible sin la colaboración de las instituciones y personas involucradas en el proceso. Por ello, en nombre del Instituto de Vivienda y Desarrollo Urbano IHS y en el mío propio, quiero expresar mis agradecimientos a todos ellos por su tiempo e información proporcionada.

Al Pueblo de Villa El Salvador y a aquellos dirigentes que con visión de futuro siguen en la lucha por el desarrollo de su pueblo, y en nombre de ellos agradecer a Juan Cavassas, Juan Arbañil, Donatilda Gamarra, entre otros amigos vecinos de VES, que aportaron transmitiendo su experiencia y sus valiosos comentarios sobre el proceso de Villa El Salvador, de esta manera permitieron enriquecer esta sistematización.

A Martín Pumar actual alcalde de VES que cree, promueve y confía en los procesos concertados, como espacios democráticos que apoyan a consolidar la gestión del gobierno municipal y el desarrollo del distrito. El estilo de su gobierno permite el accionar del soporte técnico para implementar e institucionalizar el proceso del Plan Integral de Desarrollo y del Presupuesto Participativo, gracias a él es que podemos conocer esta historia.

A todos los compañeros, colegas y amigos que trabajamos en Villa El Salvador y con quienes compartí parte de esta experiencia y que me permite ahora sistematizarla para compartir con otros pueblos hermanos que quieran incursionar en una experiencia similar.

Al Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS) que me da la oportunidad, como ex alumna, de participar de esta experiencia profesional. En ese sentido agradecer especialmente a mi profesor, asesor y amigo, Dr. Florian Steinberg, por su confianza, paciencia y apoyo en este reto profesional. También quiero agradecer a la Arquitecta Liliana Marulanda quien colaboró en coordinar la investigación, ordenar el contenido y a redactar el presente documento.

Espero que este trabajo se convierta en insumo para las nuevas experiencias en otros países principalmente aquellos que forman parte del SINPA, para que a partir de procesos concertados estemos promoviendo la gestión y el desarrollo de las ciudades con la participación de todos los actores.

Gina Chambi Echegaray⁴
Arquitecta

⁴ Ex alumna del IHS, con maestría en Planificación y Gestión para el desarrollo Urbano y Regional, con experiencia en gobierno locales respecto a la planificación y la promoción de organizaciones sociales.
GINACHAE@TERRA.COM.PE

ABREVIACIONES

AH	Asentamiento Humano
APEMIAVES	Asociación de Pequeños Empresarios y Medianos Industriales y Artesanos de Villa El Salvador
APEMIVES	Asociación de Pequeños Empresarios y Medianos Industriales de Villa El Salvador
COUPVES	Central de organizaciones y Urbanización de Pachacamac de Villa El Salvador.
CUAVES	Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador..
ENISED	Encuesta Nacional de Infraestructura Socio Económica Distrital
ESSALUD FONCOMUN	Fondo de Compensación municipal
FUCOMIVES	Fundación de Comerciantes Minoristas de Villa El Salvador
INEI	Instituto Nacional de Estadística
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
MVES	Municipalidad de Villa El Salvador
MTC	Mesas Temáticas de Concertación.
ONDEJOV	Oficina de Desarrollo Nacional de Pueblos Jóvenes.
ONEC	Oficina Nacional de Estadística y Censos
PID	Plan Integral de Desarrollo
PIDVES	Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador
PP	Presupuesto Participativo
PRONOEI	Programa no Escolarizado de Educación Inicial
PYMES	Promoción a la Pequeña y Mediana o Micro Empresa.
SICVES	Sistema de Información Catastral de Villa El Salvador
SINAMOS	Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social
VES	Villa El Salvador

PERFIL DEL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR (VES)

Ubicación:	Provincia de Lima, Departamento de Lima, Perú.		
Creación del Nuevo Asentamiento	El 28 de abril de 1971, 200 familias invadieron tierras de propiedad privada en el cerro en Pamplona en el distrito de San Juan de Miraflores localizado a 13 km. del centro de Lima. El 11 de mayo, 7 mil familias fueron trasladadas al arenal Tablada de Lurín del distrito de Villa María del Triunfo. En 1973, el autocenso indicaba 103,334 personas ⁵		
Creación del Distrito	El 1 de Junio 1983, con 168,077 habitantes		
Población 2001:	proyección 322,826 ⁶ habitantes, de los cuales, de acuerdo a las proyecciones del INEI el 66% son jóvenes menores de 30 años.		
Tasa de crecimiento:	Promedio actual de 3,7% según el INEI.		
Superficie y Densidad	35,5 km ² , con densidad promedio actual de 87,86 hab/ha		
Servicios básicos	Agua	cobertura de agua red pública	60%
		Cobertura camión cisterna o similar	40%
	alcantarillado	Con desagüe conectado a red pública	60%
	Energía	Con servicios electricidad	80%
Servicios de Limpieza Pública	En el 70% del distrito los residuos sólidos se recolectan una vez por semana, y del 30 % restante 10% entierran y el 20% acumula en las áreas públicas		
Nivel de Pobreza	Niveles socioeconómicos existentes en VES ⁷ :		
	Clasificación	Habitantes	Viviendas
			Promedio de ingresos
	A Bajo ascendente	76,215 hab.	13,591 \$380 y \$480
	B Muy bajo	53,410 hab.	9,772 \$ 230
	C Muy bajo extremo	74,178 hab.	14,372 \$200
	D Muy bajo	78,463	17,510 Menos de \$200
Salud	sobrevivencia		
	Morbilidad: De las defunciones registradas en la Municipalidad de VES, el 36,75% son por causa de Infecciones Respiratorias Agudas ⁸		
	Mortalidad: De los casos registrados por la red de salud el 23,4% son por tumores, el 17,8% por enfermedades del aparato respiratorio y el 15.9 % por enfermedades del aparato circulatorio ⁹		
Ingresos Municipales	Total		23'158,673.00
Egresos Municipales	Gastos corrientes		17'021,475.00
	Gastos de capital		6'137,198.00
	Total		23'158,673.00

⁵ CUAVES 1984. PAG 27.

⁶ INEI - ENISED 99

⁷ DESCO, Programa Urbano.

⁸ Red de Salud de Villa El Salvador. Dirección Técnica Estadística. informe de 1999

⁹ Certificados de Defunciones Municipalidad de Villa El Salvador, informe de 1999

RESUMEN EJECUTIVO

La presente documentación se realiza en el marco del Programa SINPA (Support to the implementation of the National Plans of Action) el cual se viene implementando en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. El SINPA es un programa piloto de apoyo a la implementación de los acuerdos suscritos en la conferencia Habitat II realizada en Estambul en 1996 y se viene aplicando en tres ciudades en los países de Zambia, Bangladesh y Bolivia. El programa SINPA es financiado por el Gobierno de los Países Bajos y es ejecutado por el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS) con sede en Rotterdam, Holanda. Los contrapartes del programa son la Municipalidad de Santa Cruz de la Sierra y dos prestigiosas universidades locales.

Temas como la planificación participativa y concertada, estilos de manejo del gasto público como es el presupuesto participativo pueden ser muy relevantes ya que influyen positivamente la gestión local, el desarrollo y la gobernabilidad. La experiencia que presentamos sobre Villa El Salvador, hace referencia al proceso del Presupuesto Participativo, como una manera de administrar las inversiones municipales de una forma transparente y con la participación de los actores relevantes.

Esta experiencia se viene desarrollando en Villa El Salvador, distrito que ha logrado significativos avances en su consolidación, gracias al esfuerzo compartido y los avances en sus niveles de organización y desarrollo humano de sus pobladores gracias al trabajo conjunto y decidido de sus dirigentes y pobladores.

El documento presenta el contexto general en el cual se da esta experiencia, haciendo referencia al marco físico, social y de gestión de VES. Dentro del contexto se incluye una síntesis del proceso de formulación del Plan Integral de Desarrollo como elemento articulador del Presupuesto Participativo al desarrollo local. Seguidamente, se hace una descripción detallada de la gestión del presupuesto participativo, sus antecedentes, los objetivos, los actores participantes, las etapas del proceso y las percepciones de los diferentes actores sobre el PP. Para finalizar el documento elabora sobre las lecciones aprendidas, los aspectos posibles de replicar y las conclusiones generales de esta experiencia.

En la historia de VES, se han dado algunas experiencias en la definición de los presupuestos del distrito y que ahora se denomina Presupuesto Participativo. Cuando se crea el Asentamiento Humano VES, la organización central, CUAVES, asume el rol de gestor y ejecutor del presupuesto decidiendo en las asambleas Distritales las obras y priorizando acciones. Con esta dinámica se maneja el presupuesto del asentamiento de ese entonces. Más adelante cuando se crea la municipalidad en 1983, en la lógica del co-gobierno, se llega a decidir no sólo el monto sino también el destino del impuesto predial por parte de la organización vecinal CUAVES. En el periodo de gestión la gestión (1990 - 1992) el manejo presupuestal se dio transfiriendo la totalidad de los tributos de la municipalidad a la CUAVES. Esto se llevó a cabo sin ningún plan específico y se procedió a distribuir este dinero por partes iguales entre el total de Grupos Residenciales. Bajo este esquema la cantidad para cada Grupo era mínima y en consecuencia no se logró realizar obras de impacto social. El manejo no fue muy acertado.

Villa El Salvador viene implementando su tercer Plan Integral de Desarrollo, y como herramienta de dinamización del Plan se está implementando el Presupuesto Participativo. El ciclo de implementación del Presupuesto Participativo para el año 2000 ha sido concluido y actualmente se encuentran en la etapa de preparación del segundo

ciclo. La filosofía actual para el manejo del PP en VES es que éste se maneja entendiendo que el presupuesto no sólo significa gastos realizados por la municipalidad, sino también que son las diferentes inversiones que la población realiza en el proceso de consolidación.

El PP es un proceso en el cual los ingresos que la municipalidad de VES recibe, por transferencia del Gobierno Central a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), se ponen a discusión de manera que permita, a través de un proceso participativo y transparente definir las inversiones y gastos de carácter comunal, en concordancia con los lineamientos y objetivos del PID. Los proyectos, programas y acciones, buscan tener una visión integral del territorio, rescatando la solidaridad entre los pobladores y creando conciencia ciudadana.

El monto total destinado al PP del año 2000 fue de S/. 2 millones (US\$ 570.000) lo que equivale aproximadamente al 30% del total que del FONCOMUN se destinan para obras de inversión. Este proceso propone además que las instituciones públicas y privadas pongan a disposición del PID, la inversión destinada al distrito a través de sus programas y proyectos. Esto aun no se ha dado pero se espera que para el segundo o tercer año del ejercicio, se logre la convergencia de recursos de las diferentes fuentes y así tener mayores impactos con las obras del Presupuesto Participativo.

El proceso del PP ha estado liderado por el municipio, a través del "Comité Consultivo" que está conformado por el Alcalde, los Regidores ó Concejales, los funcionarios directores de la administración municipal, los representantes de ONGs, que trabajan en el distrito y algunos vecinos comprometidos con la gestión del Sr. Alcalde Martín Pumar V.

El Presupuesto Participativo, se viene desarrollando en el marco de un proceso de descentralización y propiciando instancias que permitan la democratización de la gestión apoyándose en desconcentración administrativa y la participación organizada de la población en la toma de decisiones.

El establecimiento del proceso de Presupuesto Participativo ha significado esfuerzos de ajustes en la administración y en los procedimientos regulares para dar paso a la nueva dinámica. Este proceso tiene varias etapas entre las cuales podemos mencionar la etapa inicial de preparación de formatos, datos e información necesaria para comenzar el ejercicio con la población, (ii) la etapa de formulación que incluye todo el proceso participativo de priorización y selección de obras a ejecutar, (iii) la etapa de implementación que incluye la elaboración de fichas técnicas, compra de materiales, construcción de obras y supervisión por parte de la comunidad. Una última etapa incluye la fiscalización y rendición de cuentas que hace la administración municipal ante la comunidad.

Algunas de las acciones que se mencionan en el documento como parte del proceso, no se van a dar todos los años puesto que son actividades como creación de instancias o el desarrollo de los criterios de asignación de montos para cada sector, etc. que se establecieron en el primer ciclo y van a continuar funcionando para los próximos ejercicios. Se espera también que algunas actividades no demanden tanto trabajo y energía una vez se conviertan en rutina del ejercicio en los próximos años. Actualmente, el proceso de Presupuesto Participativo en Villa El Salvador se encuentra en la fase institucionalización legal y social.

El proceso del Plan Integral y el del Presupuesto Participativo ha permitido al Gobierno Local recuperar el rol de liderazgo, y a permitido un acercamiento de los vecinos para participar en la gestión. Con su introducción se observa un cambio de actitud en la relación entre el gobierno local y la población, ya no se basa en el clientelismo ni los vecinos juegan un papel pasivo de demandantes sino que hay muestras de gestión conjunta en pro del desarrollo local. Este acercamiento de la población hacia la municipalidad ha encontrado transparencia. No solo en el proceso de presupuesto, sino que comenzó desde la formulación del PIDVES. La Municipalidad pone a disposición de la población la información financiera distrital a fin de que la población se entere de que se ha recogido y cómo se están utilizando los recursos.

Otro aspecto importante es que ha habido un cambio de actitud de los pobladores, pues ya no se dedican exclusivamente a demandar, sino a proponer y participar en las soluciones. También es importante anotar el cambio de actitud en los funcionarios municipales quienes vienen adecuándose al nuevo estilo de gestión con más dinámica participativa dejando un poco la actitud exclusivamente burocrática.

Podemos concluir que el proceso a podido crear espacios y canales de participación de la ciudadanía en general. Estas han servido como incentivo para la movilización de las organizaciones, de manera que los pobladores se han convertido en parte integral y activa del proceso de desarrollo del distrito.

De alguna manera se viene logrando la participación de instituciones y del aparato municipal en el proceso. Sin embargo una de sus debilidades es la falta de internalización de la mayoría de la población sobre el proceso y la importancia y conexión que éste tiene para lograr la visión de desarrollo conjunta. En este aspecto, contar con la convergencia de presupuestos de otras instituciones y programas podría facilitar la articulación e implementación de muchos proyectos con el PIDVES.

Sin embargo es importantes tener cuidado y no descuidar la continuación del proceso de formulación del PIDVES, pues la coyuntura dinámica y concreta del PP puede guiarlos a ver solamente lo inmediato con objetivos de corto plazo dejando a un lado aquellas metas y objetivos trazados a largo plazo y que necesitan de esfuerzos permanente para lograrlos.

El incluir el pago de impuestos cómo uno de los indicadores para la distribución del PP en los sectores ha tenido impacto positivo. El proceso ha logrado un mayor grado de responsabilidad de los pobladores en el pago por autoavalúo y servicios. Según la información de la oficina de administración tributaria si en 1996 aportaban el 30% de la población ahora se ha llegado al 60% de aportaciones.

En este aspecto el proceso ha permitido en alguna medida cambios en los hábitos de la población principalmente con respecto al cuidado del medio ambiente y a su responsabilidad como ciudadanos. Ha fortalecido el tejido social, la autoestima de los participantes, especialmente de las mujeres y a propiciado el interés de la población en los asuntos que tienen que ver con su desarrollo. Esta experiencia de nuevo estilo de gestión está desarrollando las bases para salir adelante con resultados muy positivos hasta ahora. Podemos concluir, que la sostenibilidad va a depender mucho de que se entienda que el Presupuesto Participativo es un instrumento para dinamizar el Plan Integral de Desarrollo y que la implementación de ambos es un compromiso de todos los ciudadanos de VES.

1. CONTEXTO

La presente documentación se realiza en el marco del Programa SINPA (Support to the implementation of the National Plans of Action) el cual se viene implementando en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra desde finales de 1998 en seguimiento a la conferencia Habitat II realizada en Estambul en 1996. El SINPA es un programa piloto de apoyo a la implementación de los acuerdos allí suscritos y está siendo implementado en tres ciudades en los países de Zambia, Bangladesh y Bolivia. El programa SINPA es financiado por el Gobierno de los Países Bajos y es ejecutado por el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS) con sede en Rotterdam, Holanda. Los contrapartes del programa son la Municipalidad de Santa Cruz de la Sierra y dos prestigiosas universidades locales.

El SINPA se desarrollo dentro del contexto de descentralización y participación popular y tiene como objetivo el fortalecimiento de capacidades locales para la gestión urbana.

El programa SINPA, ha desarrollado su metodología mediante un triple componente: asistencia técnica, capacitación e investigaciones aplicadas, para conseguir el fortalecimiento institucional en temas y áreas identificadas por el Gobierno Municipal. Las investigaciones y documentaciones de estudios de caso locales e internacionales, tienen el propósito de aportar conocimientos y referentes en las políticas y actividades que desarrolla el gobierno municipal. También están dirigidas a aumentar la información y la diseminación de experiencias relevantes en el campo de la gestión urbana.

Temas como la planificación concertada, el involucramiento de la población en las decisiones que tienen que ver con su desarrollo y la transparencia en la decisión del gasto público con la elaboración del presupuesto participativo pueden ser muy relevantes ya que influyen positivamente la gestión y la gobernabilidad.

Gobiernos locales de otros países podrían beneficiarse de esta experiencia ya que los procesos de gestión participativa, que conlleven a la equidad y a la transparencia en la asignación y uso de recursos son relevantes en el contexto de la problemática actual de las ciudades, sus gobernantes y sus pobladores. En este sentido este documento puede servir de inspiración y referencia a los actores del desarrollo en éste y otros países.

El documento comienza con una breve presentación de las principales preguntas a las cuales trata de responder esta sistematización, el enfoque conceptual, los objetivos y la metodología seguida para el estudio de caso. En el capítulo siguiente se presenta el contexto general haciendo referencia al marco físico, social y de gestión de VES. Dentro del contexto se incluye una síntesis del proceso de formulación del Plan Integral de Desarrollo como elemento articulador del Presupuesto Participativo al desarrollo local. El capítulo siguiente hace una descripción detallada de la gestión del presupuesto participativo, sus antecedentes, los objetivos, los actores participantes, las etapas del proceso y las percepciones de los diferentes actores sobre el PP. Para finalizar el documento elabora sobre las lecciones aprendidas, los aspectos posibles de replicar y las conclusiones generales de esta experiencia.

2. INTRODUCCION

2.1 Condicionantes

El común denominador de las ciudades de Latino América que viven la experiencia del Presupuesto Participativo es que se trata de procesos de descentralización y democratización de la gestión del gobierno local, como es el caso de Villa El Salvador.

El contexto nacional en el cual se desarrolla este proceso abarca la década entre 1990 - 2000, durante la cual el país vivió 10 años de una política centralista que debilitó la autonomía de los gobiernos locales, despojándolos de atribuciones netamente de su competencia. Esta situación tuvo consecuencias muy negativas en muchos aspectos, incluyendo en la capacidad de los gobiernos locales de recibir y generar recursos para hacerle frente a las demandas y necesidades de la población. Esta situación estuvo acompañada de una constante crisis política y económica, especialmente durante los tres últimos años.

Lo paradójico de este proceso, y uno de los créditos de este proceso de democratización del gobierno local a través de iniciativas participativas de gestión es que se desarrollan en este clima de autoritarismo y de una política asistencialista y de clientelismo político desde el gobierno central.

Con una visión globalizadora y como una acción integradora (gobierno - sociedad, campo - ciudad, desarrollo local - desarrollo regional) y como reacción al excesivo centralismo, se ve la necesidad de fortalecer a los gobiernos locales como espacios estratégicos. Ello requiere construir un poder local basado en el ejercicio de gobierno democrático con una participación activa y responsable de las organizaciones sociales y sus pobladores organizados.

En VES nos encontramos con organizaciones sociales, vecinales de múltiples y diversas expresiones y orientaciones con una fortaleza ancestral basada fundamentalmente en la lucha por sus derechos, por la recuperación y fortalecimiento de su identidad, por su autonomía, su territorio, por la sobrevivencia y por la participación directa en la toma de decisiones en la gestión de su desarrollo. Desde hace treinta años en que nace Villa El Salvador, viene dando muestras de una ejemplar experiencia de planificación participativa. VES es un pueblo organizado que concerta con el gobierno local, gobierno central en pos de su desarrollo.

Este es el contexto general que sirve de marco para entender mejor las particularidades de esta experiencia que reconoce el ámbito municipal como un espacio estratégico para promover el desarrollo integral que articula la vida social, económica, política y cultural de la población a través de la promoción y el fortalecimiento de prácticas democráticas.

Este contexto sirve como base para entender el enfoque conceptual que ha influenciado las iniciativas de desarrollo que incluyen la formulación del Plan Integral de Desarrollo (PID) y el Presupuesto Participativo (PP) de VES y que están referida a:

- a) El fortalecimiento de los gobiernos locales como espacios estratégicos y como base para la democracia.
- b) Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones en el proceso de desarrollo del distrito

- c) Promoción de un plan concertado entre las instituciones que son partícipes del desarrollo de ciudad.

2.2 Objetivos de la Documentación del Presupuesto Participativo (PP)

Los objetivos de esta documentación son:

- Contribuir en la producción y diseminación de información y conocimiento sobre experiencias relevantes en el campo del desarrollo urbano y más específicamente sobre aquellas que fomentan prácticas democráticas y transparentes como esta de Presupuesto Participativo en VES.
- Aportar conocimiento e información que pueda servir como referente a las políticas e iniciativas de otros gobiernos locales
- Reconocer en la experiencia concreta de Villa El Salvador, como un gobierno local pretende tener una gestión democrática fomentando la participación y responsabilidad de la ciudadanía en general.
- Hacer una descripción detallada del proceso de PP y en lo posible verificar su efectividad en cuanto a:
 - Mejorar la gestión y el uso de los recursos financieros de la administración,
 - Dinamizar la implementación de proyectos e iniciativas del Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador (PIDVES),
 - Creación de conciencia entre los actores, fortalecimiento del tejido social y de la cultura de participación en la planificación y gestión del gasto público,
 - Hasta que punto se ha logrado la co-financiación de actividades con otros actores.

2.3 Metodología.

El Presupuesto Participativo de VES es una forma de operacionalizar el Proceso del Plan Integral de Desarrollo que se inició a fines de 1998, y se encuentra en los preparativos para empezar un segundo año de ejecución.

Este trabajo se ha realizado a través de la compilación y análisis de material, publicaciones y documentos de trabajo de la municipalidad de VES y de otras instituciones sobre el presupuesto participativo del año 2000.

Así mismo se realizaron entrevistas a manera de un muestreo identificando previamente algunos actores claves representativos que han aportado valiosamente en el proceso del Presupuesto Participativo. Se han entrevistado así a 2 ex alcaldes, a 2 regidores del municipio, 2 directores de las Agencias Municipales de Desarrollo, 6 dirigentes vecinales y 2 representantes de Ongs, que realizan y participan de la gestión de VES.

Es importante mencionar que la autora trabajó en la municipalidad por cinco años, lo que le ha permitido conocer el distrito e involucrarse en la gestión y el proceso tanto de la formulación del PIDVES como del Presupuesto Participativo. Las apreciaciones también son en base a la experiencia y apreciación personal del proceso.

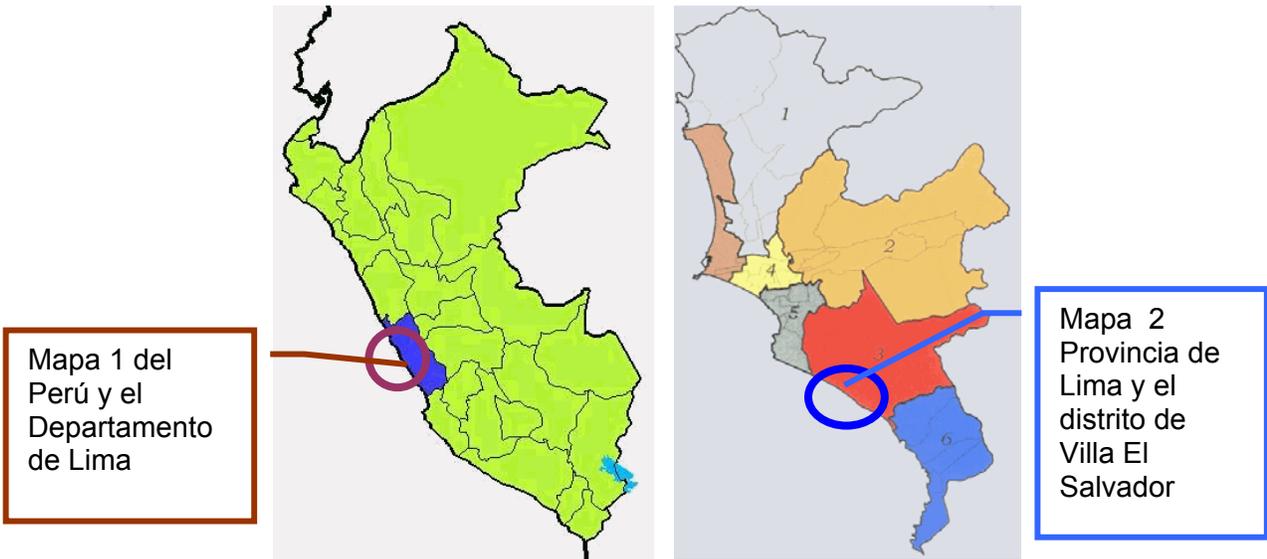
La experiencia de la autora más el tiempo de ejecución del presente trabajo (julio - octubre del 2001), han permitido un acercamiento suficiente para recoger la información e impresiones que hacen parte del presente informe. Sin embargo, es importante destacar que el PP de VES recién ha terminado su primer ciclo de implementación, y que para efectos de análisis de consolidación, institucionalización y sostenibilidad este margen de tiempo puede ser relativamente corto para afirmaciones absolutas.

3. MARCO REFERENCIA

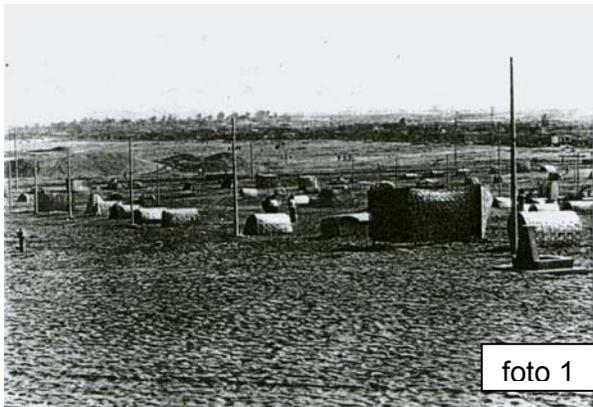
3.1 Caracterización y Diseño Urbano de VES

Villa El Salvador se encuentra ubicado aproximadamente a 23 km. al sur del centro de la provincia de Lima, capital del Perú. La población peruana proyectada por el INEI para el 2,000 es de 25'661.690 habitantes. El departamento de Lima tiene una población de 7'466,190 habitantes y está distribuido políticamente en 7 provincias. La misma fuente indica que Lima tiene actualmente una población de 6'723,130,, siendo así la ciudad mas poblada del Perú y está conformada por 42 distritos, siendo Villa El Salvador uno de los distritos mas jóvenes y de mayor población.

El Distrito de Villa El Salvador, nace en 1971¹⁰ como producto de una invasión en terrenos privados en la zona de Pamplona en Lima. Este mismo año, cerca de once mil habitantes fueron reubicados por el gobierno Militar del General Velásco a los arenales de Lurín al sur de la ciudad de Lima.



Fuente: SICVES¹¹ 99



Fotos 1 - 2 Inicio de Villa de Salvador
Fuente: archivo fotográfico de la Municipalidad de VES

¹⁰ CUAVES , 1984, Un pueblo Una Realidad Villa El salvador

¹¹ SICVES- Sistema de Información catastral de VES

Desde su planificación física espacial, este distrito responde a la filosofía de desarrollo integral, en el que se destaca una zona industrial, una zona urbana, una zona agropecuaria y la zona de playas. Desde sus inicios se planificó para que VES fuera una ciudad productiva y no sólo una ciudad dormitorio. Actualmente se puede visualizar la transformación de un lugar desértico en una ciudad viva y dinámica.



Mapa 3 Zonificación de Villa El Salvador 2010
Fuente: MVES- SICVES 1999- con aplicaciones de la autora

Su carácter de ciudad productiva y comunidad solidaria se da desde sus inicios con la conformación y diseño urbano que se plantearon. una zona urbana, una agropecuaria, otra industrial y se delimitó la zona de playas.

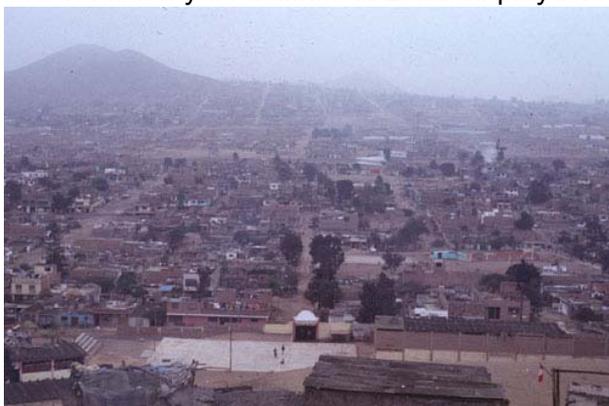


Foto 3 - Vista panorámica de VES
(fotos Gina Chambi)



Foto 4 Zona urbana de VES

La Zona Urbana es la de mayor extensión, y de mayor consolidación, cuenta con los servicios básicos en un 80%, el uso prioritario es residencial de baja densidad, la actividad comercial es de carácter local. Se promueve la densificación y la promoción de viviendas productivas.



Foto 5 Plaza de la Solidaridad - Municipalidad
(Fuente fotos 5,6: Archivo MVES)



Foto 6 Vecino de los Comités Ecológicos de Pachacamac

La Zona Agropecuaria es la principal reserva ecológica del distrito y pulmón de Lima Metropolitana, cuenta con una extensión de 650 has, que significan el 19% del área total del distrito; por Ordenanza Municipal se ha normado la preservación, conservación y uso sostenido de los terrenos de la zona agropecuaria y promoción de las empresas agropecuarias con tecnología limpia. A partir de un proyecto de riego tecnificado con aguas residuales se está logrando la transformación de esta zona, antes un arenal, en tierras aptas para el cultivo. Existe el proyecto en ejecución del gobierno central que posibilitará la irrigación de la totalidad de la zona.



Foto 6: Zona Agropecuaria (foto archivo MVES)



Foto 7: Zona de Playas (foto Gina Chambi)

La Zona de Recreación y de Playas es una zona de potencial turístico para uso recreacional, turístico, institucional, comercial y residencial temporal. Se encuentra entre el interfase de la Reserva Natural Humedales de Villa, el Litoral Marino, la zona arqueológica Santuario Pachacamac y la cuenca del Valle del Río Lurin. Es única reserva de este tipo en Lima. Se promueve: Potenciar la actividad turística, promoción de actividades para los artesanos y pescadores de la zona a través del proyecto del Malecón Turístico. En la actualidad es la zona que ha tenido la menor inversión de la Municipalidad.



Foto 8 - 9: Parque Industrial de VES. (fotos Gina Chambi)

La Zona o Parque Industrial es el área reservada para el desarrollo de las medianas y pequeñas industrias generadoras de empleo y de economías de escala local. Está conformado por gremios (Metal-mecánica, Carpintería, Artesanos, etc.) ocupando un área total de 174.4 Ha. El Parque industrial absorbe el 4.5 de la PEA del distrito, y es considerado como el eje potencial de producción del Cono Sur. En la actualidad el mayor ingreso del municipio por concepto de autoavalúo proviene de la Zona Industrial.

3.2 Organización Social y Estructura Territorial

Como lo hemos afirmado con anterioridad, la organización social de VES data desde sus inicios y tiene relación directa con el diseño urbano y conformación espacial del Distrito.

Cuando los primeros pobladores invaden terrenos privados para dar inicio a VES, el General Velasco encarga a la Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes ONDEPJOV¹², diseñar un nuevo tipo de Asentamiento Popular y esta oficina, con base al Plan Metropolitano del 97, deciden la localización del nuevo Pueblo Joven.¹³ La ONDEPJOV era una oficina del estado que sustentaba el principio de que la organización vecinal debía colaborar organizadamente en tareas de saneamiento urbano¹⁴. Es así que los promotores de esta institución son los encargados de sensibilizar el traslado de este grupo familias con el apoyo del ejército a su nueva localización.

Es también importante mencionar que los dirigentes participantes de este nuevo asentamiento fueron líderes y simpatizantes de un modelo socialista y colaboraron con el gobierno militar para construir una comunidad modelo para los más pobres de Lima. Así conformaron la Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES) en 1973.

En 1972, que el Sistema nacional de Apoyo a las Organización Vecinal SINAMOS¹⁵, propone el diseño del modulo básico que corresponde al grupo residencial

Una de las características principales del Distrito es la trama urbana en base a núcleos denominados Grupos Residenciales que están conformados por 16 Manzanas, cada una de 24 lotes. Con cada 24 Grupos Residenciales se conforma un Sector. El Grupo Residencial es la base de la organización comunitaria. Existe también una instancia de organización a nivel de Sector el cual permite la articulación de diferentes organizaciones sociales y de base.

¹² Oficina Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes, que dependía del Primer Ministro, para plantear políticas en torno a las barriadas, tenía un programa de apoyo a los pueblos jóvenes referente a la organización vecinal. sí mismo entre otras cosas atendía asuntos de titulación.

¹³ Antes se denominaban Barriadas, luego Pueblos Jóvenes y ahora se reconoce como asentamientos humanos

¹⁴ ANTONIO ZAPATA VELASCO, 1996, Sociedad y poder Local, la comunidad de Villa El salvador, 19971- 1996, DESCO, pág. 79 - 93.

¹⁵ SINAMOS era una agencia especial del estado encargada de organizar el apoyo social al autodenominado Gobierno Revolucionario de la Fuerzas Armadas en el Gobierno de Velasco, Cumplió un role decisivo de intermediario entre la cúpula del poder político y los sectores populares en general y con los dirigentes de VES. fue creada en junio 1971.

Desde sus inicios y ayudado por su diseño urbano este distrito se ha desarrollado en base a una filosofía de desarrollo integral, en el que se destaca la combinación de actividades para el desarrollo económico, ambiental, social y cultural de su territorio y sus pobladores. Actualmente se puede visualizar la transformación de un lugar desértico en una ciudad viva y dinámica.



Gráfico 1: Diseño de la estructura organización de la población de Villa (fuente: autora)

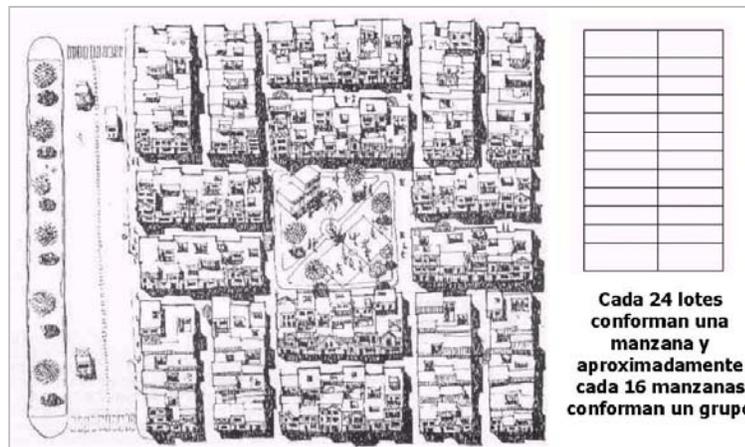


Gráfico 2: Diseño Urbano: módulo de Grupo Residencial, base de la organización.
Fuente: Villa El Salvador La ciudad y su desarrollo realidad y propuestas ¹⁶

3.3 Estructura Administrativa Municipal

La estructura administrativa de la municipalidad, se ha ido adecuando a los lineamientos políticos de las ultimas gestiones administrativas y recientemente a los lineamientos expresados en el plan de desarrollo. Estas modificaciones se han dado con la creación de

¹⁶ JORGE BURGA- CLAIRE DELPECH - CARLOS GREY 1989, Villa El Salvador La ciudad y su desarrollo realidad y propuestas, CIED Centro de investigación, Educación y Desarrollo.

la Dirección de Desarrollo Empresarial en 1996, la Dirección de Desarrollo Humano en 1999 y finalmente la Dirección de Juventudes que fue creada en 1999.

En la última gestión 1998 -2002 se crearon tres Agencias Municipales de Desarrollo, llegando a ser cinco estas instancias que permiten la descentralización y apoyo a la organización vecinal y social en el ámbito territorial. Existe un nivel de correspondencia al nivel de los sectores de la organización de VES representados por los comités sectoriales.

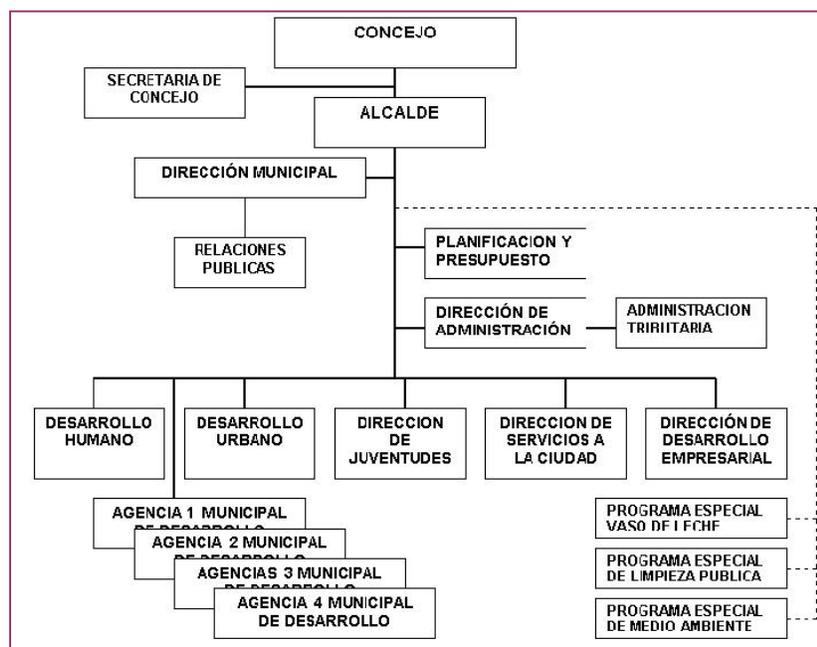


Gráfico 3: Estructura administrativa de la Municipalidad de VES (Diseño: la autora)

3.4 Gestión del Desarrollo del Distrito de Villa El Salvador

La construcción de una visión común en las diferentes etapas de su desarrollo ha sido el elemento dinamizador, que ha permitido avanzar en el proceso de consolidación. A través de la lucha y el trabajo colectivo de gobernantes y pobladores en concertación con los sucesivos gobiernos centrales se ha logrado sacar adelante una agenda de desarrollo que muestra grandes avances. La secuencia que se presenta a continuación nos proporciona una buena imagen de los más importantes sucesos en la vida del Distrito y sus pobladores.

Primera etapa: 1971- 1975

“Porque no tenemos nada, lo haremos todo”

- Llegada al enorme arenal en Villa María del triunfo , el 11 de mayo de 1971.
- Creación de la Comunidad Urbana Autogestionaria CUAVES
- Llegada del fluido eléctrico
- Elaboración del Primer Plan de Desarrollo.

Segunda etapa: 1976 –1982

“Marcha del 23 de Abril : por la educación”

- Las relaciones con el gobierno militar se deterioran.
- Encima, la máxima organización vecinal se pone crítica
- También se tuvieron avances: se hicieron las conexiones de agua potable y desagüe.
- Se inicio la construcción de las lagunas de oxidación.

Tercera etapa: 1983 – 1988	<p><i>“Ley Comunal es Ley Municipal”</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación oficial del distrito del 1 de junio de 1983. • Creación de la Autoridad Autónoma del Parque Industrial • Surgimiento de la Federación Popular de Mujeres de VES (FEPOMUVES). • Visita del Papa Juan Pablo II • Les otorgan el premio " Príncipe de Asturias" • Elaboración del segundo Plan de desarrollo
Cuarta etapa: 1989 – 1995	<p><i>“Paz con justicia social”</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Epoca del terrorismo, y es nombrada como “ Ciudad Mensajera de la Paz” • Se decidieron a transformar una "ciudad dormitorio" en un "distrito productivo" nace el Parque Industrial • La violencia política golpea fuerte y les deja varios mártires. • Otro problema serio fue el desgobierno y la corrupción municipal: tuvieron cuatro alcaldes entre 1993 y 1995 • Inauguración de su estación de radio y su canal de TV
Quinta etapa: 1996 - 1998	<p><i>“Distrito productivo, ciudad saludable, comunidad Solidaria“</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidación del Parque Industrial • Consolidación de las bases para impulsar el Tercer Plan Integral de Desarrollo
Sexta etapa: 1998 - hasta hoy octubre 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del Plan Integral de Desarrollo: Villa El Salvador al 2010. • Elaboración y ejecución del primer ciclo del Presupuesto Participativo periodo del 2000 • Preparación del segundo Ciclo

Fuente: Gobierno Local de Villa El Salvador, Asociación de Comunicadores Calandria. 2000: "Contigo es el futuro de VES", Memoria del proceso de concertación para el desarrollo de Villa El Salvador. Lima. Con algunas adiciones de la autora.

Para preparar el terreno para planificar, impulsar y gestionar el Plan Integral de Desarrollo hacia el 2005 y el del 2010 que es el elemento al cual se articula y de donde nace el Presupuesto Participativo, ha sido necesario desarrollar un trabajo permanente en dos frentes de acción: el interno (aparato administrativo) y el externo para la revitalizaron de las organizaciones vecinales y sociales.

- **Aspecto Interno: Aparato administrativo**
Para instaurar el orden y salir de la crisis económica de la municipalidad se inicia la reestructuración administrativa de la municipalidad y la capacitación a los funcionarios a través de talleres. Con procesos similares y haciendo uso de la metodología de Planificación Estratégica se construyen las respectivas "Visiones de Desarrollo" deseadas y se culmina la elaboración de los dos últimos planes integrales de desarrollo (al 2005 y al 2010).
- **En el aspecto externo - Con las organizaciones Sociales:**
Se continúa trabajando en la instauración de la organización, en la credibilidad de éstas hacia el gobierno local, en crear un espacio de paz a través de actividades de educación y cultura y en propiciar y fomentar el uso de espacios de participación de la población en la gestión local. Por otro lado propiciar la coordinación con instancia del gobierno central, ONGs, organismos de cooperación y empresas privadas que

apuestan por el desarrollo de VES. Con esta lógica se han conseguido grandes aportes para proyectos de carácter distrital.

3.5 Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador



Gráfico1: Afiche para promocionar el proceso participativo
Fuente: Oficina de Comunicaciones de la MVES

A partir de 1998 la Municipalidad de Villa El Salvador se ha propuesto impulsar el tercer Plan Integral de Desarrollo del Distrito (PIDVES), proceso que viene liderando el gobierno local y cuenta con la participación de los diferentes actores de la localidad. Este es un proceso participativo y concertado que ha permitido construir la visión y los objetivos estratégicos comunes en pos del desarrollo del distrito. Para ello se viene trabajando las diferentes dimensiones del desarrollo como son:

El Desarrollo Humano, que está asociada a la mejora constante de las capacidades humanas que tiene el distrito y así lograr mejores condiciones de vida, promover la identidad, cultura y educación de la población. El desarrollo económico, que promueve las actividades productivas y de comercialización a fines lograr mejorar los ingresos de la población de VES. Promueve también la protección del ambiente en el cual vivimos y que debemos dejar a las futuras generaciones.

Participan la administración municipal, un grupo de regidores y las organizaciones sociales participan a través de sus dirigentes en las diferentes instancias de asambleas, en talleres y otras instancias convocadas por la municipalidad y/o su organización. Las ONGs participan en las diversas comisiones relacionadas con el PIDVES., las Oficinas del gobierno Central, prioritariamente participan en las Mesas Temáticas de Concertación MTC.

3.5.1 Etapas del proceso de formulación del PIDVES al 2010

3.5.1.1 Primera etapa: preparación y sensibilización

Período de Gestión 1996 - 1998. Alcalde Michel Azcueta. En está en esta época el ahora Alcalde Matín Pumar era Regidor a cargo del Plan Integral de Desarrollo.

Fortalecimiento Institucional. (1996):	<ul style="list-style-type: none"> Planificación Estratégica Municipal, se construye la Visión y Misión de la Municipalidad: <i>"Ciudad saludable, Distrito Productivo, Comunidad Solidaria"</i>
Incorporación en la red de Ciudades Saludables. (1998)	<ul style="list-style-type: none"> conformación de la Mesa de Concertación Ciudades saludables (Tema salud).
Conformación del Comité Técnico.	<ul style="list-style-type: none"> Se constituye el comité técnico, conformado por un regidor, profesionales de la administración de la municipalidad (directores), y representantes de las ONGs¹⁷ que apoyan la gestión municipal. Esta comisión diseña la estrategia de para impulsar el Pan Integral de Desarrollo, los aspecto mas significativos fueron: como articular los niveles, distrital y comunal, el mediano y largo plazo con lo inmediato. Se propuso reforzar la organización de base territorial a través de los comités de gestión, y la creación de instancias distritales de carácter temático con el objetivo de plantear los lineamientos y políticas. Se plantea la sectorialización del distrito en territorios homogéneos, espacio donde se trabajó la sensibilización y diagnostico del distrito.
Primer encuentro: "Bases de una concertación local para el desarrollo de Villa El Salvador". Mayo 1998	<ul style="list-style-type: none"> Permitió identificar a los actores locales en talleres participativos, permitió exponer definiciones y conceptos sobre: Planificación, Plan Integral de Desarrollo, Concertación y ubicar a los actores en el proceso de desarrollo de Villa El Salvador.

4.5.1.2 Segunda etapa: lanzamiento e implementación

Periodo 1999 -2002. Alcalde Martín Pumar.

Lanzamiento público con el <i>"Foro Concertación, Participación y Desarrollo Humano"</i> . 1999	<ul style="list-style-type: none"> Como punto de partida del proceso de concertación en la nueva gestión municipal; se realiza el debate público para validar la visión definida por la municipalidad: "Ciudad Saludable, Distrito Productivo y Comunidad Solidaria" y se incorporan los temas de juventud y gobernabilidad
Talleres Territoriales. Mayo de 1999	<ul style="list-style-type: none"> El distrito se divide en 8 Zonas de trabajo, se realiza un diagnostico participativo, se discute la visión y proponen los objetivos estratégicos, participan líderes locales y como facilitadores personal de la municipalidad y representantes de las ONGs que trabajan en el distrito.¹⁸
Talleres Temáticos. Junio de 99	<ul style="list-style-type: none"> Se Convocaron a reuniones especializadas por ejes temáticos y se realizaron 5 talleres: Empleo y Producción, Salud y Medio Ambiente, Seguridad Ciudadana, Juventud, Educación y Cultura, estas se convertirían en las mesas de concertación temáticas.

¹⁷ Las ONGs que participaron de la Comisión Técnica fueron: Calandria, DESCO, un Regidor responsable nombrado por el Alcalde, y personal de la Municipalidad.

¹⁸ En la nueva gestión se incorporan a la comisión técnica, regidores de la bancada política del alcalde, directores de la municipalidad y otras ONGs, como FOVIDA, TIPACON, entre otras.

Consultas Itinerantes: presentación de la obra "Historia de VES" , a cargo del Grupo de Teatro Arenas y Esteras ¹⁹ Junio y julio 99	<ul style="list-style-type: none"> 10 consultas en las calles con el apoyo de los jóvenes y población no organizada. Luego de la presentación del Grupo de Teatro se hace la consulta a jóvenes, niños y público en general sobre la visión de desarrollo y necesidades priorizadas.
Encuentro de Mujeres FEPOMUVES. 19 al 23 de Julio 1999	<ul style="list-style-type: none"> Se plantea desde la óptica de la mujer la visión de desarrollo y el compromiso de este sector de la población en apoyar el proceso en marcha.²⁰
Cónclave distrital. 11 Septiembre 1999	<ul style="list-style-type: none"> Espacio donde se sintetizó lo recogido en los talleres y se llevó a cabo la definición de la visión y los objetivos estratégicos al 2010 del PIDVES.

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"¹

PROPUESTA de PLAN INTEGRAL de DESARROLLO de VILLA EL SALVADOR al 2010



Fuente: cartilla de difusión del PIDVES - MVES

Consulta Ciudadana. 14 Nov. 1999	<ul style="list-style-type: none"> Hasta el momento venían participando líderes y dirigentes de las organizaciones, pero no se tenía la opinión de la población no organizada. Se plantea la consulta casa por casa para involucrar a toda la población para definir la prioridad de las líneas estratégicas. Votaron 48,119 personas mayores de 16 años.
-------------------------------------	--

"Una Ciudad saludable, limpia y verde".

"Villa El Salvador es una ciudad saludable, con un medio ambiente seguro, sano, ordenado, verde y con los servicios que corresponden a toda ciudad moderna"

Objetivo prioritario, obtuvo el 63.10% de la votación.

¹⁹ Arenas y Esteras , grupo de teatro conformado por jóvenes de Villa El Salvador

²⁰ En este evento se contó con el auspicio de FOVIDA y CALANDRIA.

Objetivo estratégicos priorizados en la Consulta Ciudadana en VES.²¹

- Una ciudad saludable, limpia y verde (63,10%)
- Una comunidad educativa (40,65%)
- Un distrito productor y generador de riqueza (34,60%)
- Una comunidad líder y solidaria (24,63%)
- Una comunidad líder y solidaria (20,72%)

Fuente: Periódico N° 4 de la MVES - Nov. 1999

<p>II Cónclave: “Encuentro distrital de Gobernabilidad, Gestión del Desarrollo y Presupuesto Participativo”. (1 Dic. 1999).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Luego de definida la visión y los objetivos estratégicos, se propone definir el modelo de gestión que garantice la continuidad del proceso de desarrollo, definir las funciones de las distintas instancias de gestión como: los Comités de Gestión Territorial, el Comité de Gestión Distrital y las Mesas Temáticas de Concertación. • También se hace el planteamiento y lanzamiento público del Presupuesto Participativo como una manera de operativizar estos objetivos estratégicos del PID,
---	--



Gráfico 2: Proceso de formulación del Plan Integral de Desarrollo de VES
(Diseño gráfico: Gina Chambi)

²¹ La suma de las opciones no da el 100%, debido a que la cédula de votación contenía más de una posibilidad para escoger.

4. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN VILLA EL SALVADOR

" EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO ES UNA HERRAMIENTA Y NO UN FIN EN SÍ MISMO, ES UN PROCESO"

Documento del Cónclave

4.1 Antecedentes del Presupuesto Participativo

En la historia de VES, se han dado algunas experiencias en cuanto a la definición de los presupuestos del distrito y que ahora se denomina Presupuesto Participativo. La primera experiencia se dio cuando se crea el Asentamiento Humano VES, y la CUAVES, asume el rol de gestor y ejecutor del presupuesto decidiendo en las asambleas Distritales las obras y priorizando acciones. Con esta dinámica se maneja el presupuesto del asentamiento de ese entonces.

Cuando se crea el Distrito, se crea el dicho Ley "Ley Municipal , Ley Comunal", en la lógica del co-gobierno, llegándose a decidir no sólo el monto sino también el destino del impuesto predial por parte de la organización vecinal CUAVES. Con esta decisión se avaló la compra del primer camión de basura para el Distrito.

En la gestión de primer alcalde de VES, el profesor Michel Azcueta propuso como lógica de administración del presupuesto municipal , una distribución de gastos en un tercio para gastos administrativos, un tercio para servicios y un tercio para inversiones. Se estimaba que esta modalidad podría mantener un equilibrio favorable para la gestión.

En la gestión del Alcalde Jhony Rodriguez, (1990 - 1992) el manejo presupuestal se dio transfiriendo la totalidad de los tributos de la municipalidad a la CUAVES. Esto se llevó a cabo sin ningún plan específico y se procedió a distribuir este dinero por partes iguales entre el total de Grupos Residenciales. Bajo este esquema la cantidad para cada Grupo era mínima y en consecuencia no se logró realizar obras de impacto social. En algunos casos el dinero simplemente desapareció y en otros Grupos adquirieron materiales de construcción los cuales que aún se encuentran en los parques sin ser utilizados.

La filosofía actual para el manejo del PP en el Distrito de VES es que el presupuesto no sólo significa gastos realizados por la municipalidad, sino también que son las diferentes inversiones que la población realiza en el proceso de consolidación. La población invierte en la ejecución de sus proyectos de electrificación, saneamiento, y últimamente en la elaboración de los expedientes técnicos para la construcción de pistas y veredas. Además aportando el 20% del costo de la obra en efectivo o en especie con el aporte de su mano de obra, materiales, soporte logístico etc.

En el período entre 1996 -1998 la priorización fue el asfaltado interno de las vías de los grupos residenciales. La población aportaba el 20% del valor de la obra y del expediente. En el Parque Industrial se invierte el 100% de lo recaudado de los impuestos y las cuotas por la venta de los terrenos se invierte en el asfaltado de algunas pistas. Todo definido de forma concertada.

4.2 El Propuesto Participativo del Año 2000

Como resultado del Segundo Cónclave (Dic. 1999) en el proceso de formulación del PIDVES al 2010 se dio la necesidad de proceder con el proceso de PP como instrumento para dinamizar y promover la implementación del Plan. Las circunstancias que rodearon el lanzamiento formal del PP estuvieron relacionadas con:

- La prioridad política que se le dio al PP hizo que se apresurara el lanzamiento del proceso, el cual aun se encontraba en etapa de sensibilización y de capacitación a la comunidad. La municipalidad además, se encontraba pasando por un momento presupuestal crítico, ante la presión y las demandas de la población para la ejecución de las vías de los Grupos Residenciales. Los costo por proyecto eran muy altos y aproximadamente con sólo cinco de estas pavimentaciones, que eran de carácter comunal, se invertiría el presupuesto municipal anual sin que la inversión pudiera tener el impacto deseado.
- Por otro lado la municipalidad sufría una crisis por la deficiencia en la prestación del servicio de limpieza pública, que afectó la imagen del alcalde, hasta el punto que las fuerzas opositoras comenzaron a fomentar el proceso de recolección de firmas para hacer efectiva la revocatoria del alcalde.
- Un tercer elemento que se presentaba era el comienzo de un panorama pre-electoral el cual, dadas las condiciones políticas del país en ese entonces, se debía mirar con mucha cautela.

En estas circunstancias se da inicio a al proceso del PP. Se toma como un reto que permitiría a la gestión compartir el magro presupuesto que maneja la municipalidad y de esta manera poder administrar juntos la pobreza, recordando que VES es uno de los distritos mas pobres de Lima.

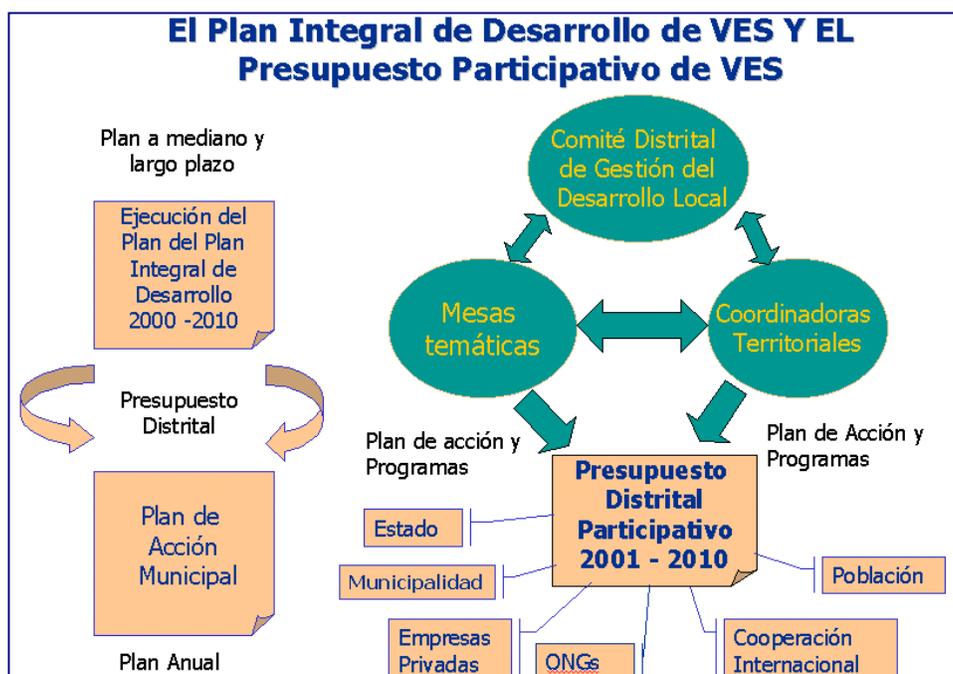


Gráfico 3: Relación del Plan Integral y el Presupuesto Participativo
(Diseño Gina Chambi)

El PP es un proceso en el cual los ingresos que la municipalidad de VES recibe, por transferencia del Gobierno Central, a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), se pone a discusión de manera que permita, a través de un proceso participativo y transparente definir las inversiones y gastos de carácter comunal, en concordancia con los lineamientos y objetivos del PID. Los proyectos, programas y acciones, buscan tener una visión integral del territorio, rescatando la solidaridad entre los pobladores y creando conciencia ciudadana.

El FONCOMUN, proviene del Gobierno Central, y comprende los ingresos provenientes del impuesto de promoción Municipal y otros. De los recursos que perciben las municipalidades por este concepto el 30% pueden ser empleados en gastos corrientes y la diferencia (70%) en gastos obras y proyectos de inversión.

El monto total destinado al PP del año 2000 fue de S/. 2 millones (US\$ 570.000) lo que equivale aproximadamente al 30% del total de los aportes (70%) que del FONCOMUN se destinan para obras de inversión. Para dar una perspectiva de la proporción general del monto del PP en los ingresos y egresos totales de la Municipalidad se presentan a continuación las Tablas 1 y 2.

Tabla 1: Información Básica Del Presupuesto Municipal Año 2000 - Ingresos

Estructura Presupuesto de Ingresos para el Año 2000 ²²			
Concepto	Importe S/.	Definición	Que se Invierten en.
Ingresos Corrientes	3'000.000,00	Ingresos producidos por la municipalidad: Impuestos, tasas, arbitrios, venta de servicios y otros. Estos ingresos se designan a gastos operativos y mantenimiento.	Gastos operativos, de mantenimiento, servicios, limpieza pública y seguridad ciudadana
Ingresos de Capital	6'071.818,00	En particular, estos ingresos son productos de la venta de terrenos industriales (Parque Industrial) que son destinados por Ley únicamente a la promoción de PYMES.	Promoción de PYMES
Vaso de Leche	670.000,00	Recursos transferidos por el Ministerio de Economía y se utiliza únicamente para el programa del Vaso de Leche.	Programa del Vaso de Leche. (Fondo Intangible)
Fondo de Compensación Municipal FONCOMUN	7'82.299, 00	Son transferencias del MEF que se realizan mensualmente, el 30% es para gastos corrientes y el 70% para obras e inversiones.	30% Gastos corrientes Municipales. 70% Obras e Inversiones
Donaciones	600.000,00	Producto de la cooperación internacional y se destinan únicamente para los fines preestablecidos por el cooperante.	Limpieza Pública Empleo Juvenil
Total Estimado	23'158.673, 00		

Fuente: Dirección de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad de VES.

²² Las cifras indicadas son estimaciones que se realizan en función a los resultados de ingresos de años anteriores y de metas que se plantean para el presente. **En el concepto de Ingresos Corrientes está incluido el impuesto predial – Autovalúo –**

Estas tablas nos dan una visión clara de donde viene y como se dispone la asignación presupuestaria no sólo del PP sino del total del presupuesto municipal.

Este proceso propone además que las instituciones públicas y privadas pongan a disposición del PID, la inversión destinada al distrito a través de sus programas y proyectos. Esto aun no se ha dado pero se espera que para el segundo o tercer año del ejercicio, se logre la convergencia de recursos de las diferentes fuentes y así tener mayores impactos con las obras del Presupuesto Participativo.

Tabla 2: Información Básica Del Presupuesto Municipal Año 2000 - Egresos

Presupuesto de Gastos para el Año 2000		
Concepto	Importe	Definición
Gastos Corrientes	9'032.919,00	Gastos referidos al mantenimiento operativo de la municipalidad y sus servicios. Están incluidos, seguridad ciudadana, personal y subvenciones de apoyo comunal.
Programa de vaso de leche	7'988.556,00	Gastos para la compra de insumos de alimentos para el programa. Se informa mensualmente a la Contraloría General de la República.
Obras e Inversiones	5'500.928.00	Gastos previstos para las distintas obras y proyectos del presente año y de lo comprometido el año anterior. Incluye los S/. 2 millones del Presupuesto Participativo ²³
Proyectos de Donaciones	600,000.00	Referidos a la ejecución de proyectos con donaciones obtenidos de la corporación internacional.
Otros gastos de Capital	36,270.00	Para el equipamiento básico de la municipalidad, computadoras, software, etc.

Fuente: Dirección de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad de VES.

En la Tabla 3 que presentamos a continuación se muestra en detalle el comportamiento del rubro de Gastos de Obras e Inversiones del cual hace parte el monto dedicado al Presupuesto Participativo. Se compone básicamente de obras comprometidas con anterioridad, de obras de carácter distrital y lo correspondiente al PP que son obras de carácter comunal o vecinal.

El proceso del PP ha estado liderado por el municipio, a través del "Comité Consultivo" que está conformado por el Alcalde, los Regidores ó Concejales, los funcionarios directores de la administración municipal, los representantes de ONGs, que trabajan en el distrito y algunos vecinos comprometidos con la gestión del Alcalde.

El Presupuesto Participativo, se viene desarrollando en el marco de un proceso de descentralización y propiciando instancias que permitan la democratización de la gestión apoyándose en desconcentración administrativa

²³ cifra en nuevos soles moneda nacional, que en Julio del 2001 equivalente a USA \$ 3.5

Tabla 3: Comportamiento Rubro de Gastos e Inversiones Año 2000

Detalle de la Propuesta del comportamiento del Presupuesto de Gastos de Obras e Inversiones para el 2000.		
Concepto	Importe S/.	Definición
Obras e Inversiones	5'500.928,00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importe conformado por el 70% del FONCOMUN y Canon minero y Rentas de aduanas. ▪ Obras comprometidas del año anterior "obras devengadas", El importe asciende a S/.1'500,000.00. ▪ Necesidades de urgencia: limpieza publica que demanda la compra de 5 compactadoras, un tracto madrina, un sistema de agua. S/.2'000,000.00; S/.180,000.00; proyectos de microempresas de limpieza. ▪ Obras de Importancia: El complejo Deportivo Iván Elías con S/.550,000.00, la pavimentación de acceso al hospital de ESSALUD, S/.350,000.00, PRONOEIS para educación infantil S/.370,000.00; Losas deportivas por S/.2'000,000 .00 ▪ La limpieza publica cuesta a la municipalidad S/.2'850,000.00 al año y solo recauda S/.550,000.00
Financiación Presupuesto Participativo	2'000.000,00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mediante financiamiento bancario a cuenta del Fondo de Compensación Municipal y dependiendo de los compromisos a que se llegue con la comunidad. Este fondo es integralmente para obras y para todo VES

Fuente: Dirección de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad de VES.

4.3 Objetivos del Presupuesto Participativo

Los objetivos del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador según el Comité Consultivo del PP:²⁴

- Promover que la administración del presupuesto y las inversiones de la municipalidad y de otras fuentes públicas y privadas se realicen de acuerdo con los lineamientos y objetivos del PID.
- Promover la convergencia de recursos convocando a las instituciones públicas y privadas para que gestionen la inversión reservada para Villa El Salvador a través del PP.
- Promover transparencia de la gestión, principalmente en lo relacionado a los gastos corrientes y de inversión del presupuesto municipal.
- Promover la participación de las población con responsabilidad ciudadana para que pueda fiscalizar y a la vez proponer dotándolos con capacitación y con los instrumentos de participación apropiados.

²⁴ La comisión Técnica Asesora, está encargada de formular los lineamientos del PP y esta conformada por el Alcalde, regidores, directores y representantes de las Onus que trabajan en el distrito

- Crear instancias y espacios de participación para concertar la gestión del desarrollo fomentando la co-gestión y la descentralización de la gestión del gobierno local.

4.4 Actores del Presupuesto Participativo

Los actores que intervienen y sus roles en el proceso de PP van a ser mencionados más adelante en la descripción del proceso de formulación y gestión del PP. Sin embargo y hacemos una lista de los actores más relevantes que son:

- Los pobladores y dirigentes que integran las organizaciones vivas del distrito y quienes representan a la población en las asambleas, las Mesas Temáticas de Concertación, y los Talleres de Trabajo.
- Las organizaciones sociales integradas por pobladores de las cuales hacen parte las organizaciones vecinales de base territorial y las organizaciones funcionales que responden a ejes temáticos y pertenecen a estos grupos las organizaciones de mujeres , jóvenes, ancianos, como por ejemplo, las organizaciones de vaso de leche, comedores populares, de bibliotecas comunales, las brigadas ecológicas etc. Sus representantes también participan en las asambleas, las Mesas Temáticas de Concertación, y los Talleres de Trabajo.
- La población no organizada que también participa en forma individual en las Consultas Ciudadanas, Cónclaves y Asambleas en los diferentes niveles territoriales. También participan ciudadanos como líderes independientes e individuos interesados en los procesos e iniciativas que se adelantan.
- El Alcalde, el personal de la administración municipal y el cuerpo de Regidores. En este aspecto es necesario indicar sobre la composición del equipo de trabajo de la Municipalidad, el cual está conformado en un 80% por pobladores del lugar. Una de las políticas institucionales es la de dar trabajo y oportunidades al poblador de VES. La mayoría son profesionales jóvenes, líderes de sus organizaciones de base, (en muchos casos cumplen estos dos roles simultáneamente) con experiencia de liderazgo. Para algunos es parte del proceso de maduración y desarrollo en su carrera política con aspiraciones para ser regidores y/o alcaldes.
- Representantes de programas sociales o instancias del gobierno central y metropolitano que participan en las Mesas Temáticas.
- Las ONGs con sus profesionales que participan como asesores técnicos a través de las Mesas Temáticas, en el Comité de Gestión, las Asambleas y Cónclaves y en los territorios donde tienen sus proyectos.
- Los amigos de Villa, que son instituciones y personas que participan en el proceso a título personal y /o a través de ONGs, que trabajan en el lugar.²⁵

²⁵ Ver pagina [http:// WWW.UNIVE.FATTIN/AMIGOS](http://WWW.UNIVE.FATTIN/AMIGOS)

4.5 Etapas del Proceso de Gestión del Presupuesto Participativo

Para la gestión del PP se han llevado a cabo las siguientes etapas principales (i) una inicial que corresponde a la etapa de preparación de la municipalidad (ii) la segunda que es la formulación, (iii) la ejecución (iv) la fiscalización y rendimiento de cuentas del PP (v) la evaluación y (vi) el proceso de institucionalización.

4.5.1 Etapa 1: Preparación de la Administración Municipal

Este es el período en el cual todo el aparato municipal, que está directa e indirectamente involucrado en el PP, se prepara para alistar y preparar los datos, la información y los formatos que se van a necesitar durante el proceso de formulación. Algunas de las acciones que a continuación se mencionan, no se van a dar todos los años puesto que son actividades como creación de instancias o el desarrollo de los criterios de asignación de montos para cada sector etc. que se establecieron en el primer ciclo y van a continuar funcionando para los próximos ejercicios. En cuanto a las instancias, el proceso respeta las instancias de gestión de la organización social y promueve su fortalecimiento.

4.5.1.1 Establecimiento del soporte técnico - político:

El establecimiento del soporte técnico - político se lleva a cabo a través de las siguientes iniciativas:

- **Confirmación del Comité técnico Asesor**
Este comité es el mismo que funciona para asesorar el proceso de elaboración y gestión del PIDVES. Está conformado por el Alcalde, los Regidores, los Directores de Línea y los representantes de las ONGS. Este comité se ha encargado de definir los conceptos, la política, los lineamientos y el marco y el proceso de formulación, implementación y fiscalización del PP.
- **Designación de delegados políticos municipales**
El Alcalde encarga a un Regidor por área territorial como representante de la autoridad política con atribuciones para decidir y gestionar las propuestas aprobadas en estas instancias.
- **Designación del responsable administrativo del proceso**
Se designa por resolución de alcaldía. La conducción del PP en VES la asume la Dirección de Desarrollo Humano como parte de sus funciones y lo hace en permanente coordinación con la Dirección Municipal.
- **Creación de las Agencias Municipales de Desarrollo**
Se crean como órgano administrativo con las funciones de promoción, ejecución y recaudación de impuestos y arbitrios. Como responsable se nombra a un funcionario municipal con el cargo de director de la Agencia Municipal de Desarrollo. En la actualidad vienen funcionando 4 AMD, de dos que se crearon inicialmente. Para ocupar los cargos de directores de las Agencias Municipales de Desarrollo (AMD) se convocó a líderes dirigentes vecinales con gran trayectoria, que no necesariamente comparten la misma línea política del Alcalde. Sin embargo, en la actualidad la mayoría de ellos son los principales defensores del PIDVES y el PP.

4.5.1.2 Establecimiento del soporte técnico - administrativo

- **Manejo Presupuestario**

Se encarga a la Dirección de Planificación y Presupuesto que de acuerdo a la ley Municipal es la encargada del manejo del presupuesto de la municipalidad. También se le encarga del manejo del PP.

- **Disponibilidad presupuestaria que será asignado al PP**

La misma dirección elabora las proyecciones presupuestales para el siguiente año (de acuerdo a las normas legales el presupuesto público se elabora a fines de año anterior, en este caso se trabajó la propuesta desde mediados del año 1999).

- **Definición de criterios para la asignación presupuestal**

A través de la Dirección de Desarrollo Humano la cual preside la comisión del Presupuesto Participativo, como parte de sus funciones administrativas se definen:

(a) Criterios para la sustentación sobre el monto asignado para el periodo del año 2000 del PP. Se trata de sustentar por qué el monto del rubro Obras e Inversiones se establece en 2'000.000.00 de Nuevos Soles (30%) para el PP y no más. La decisión se sustenta con base a que:

- Es una primera práctica del presupuesto participativo y que el 30% era una buena proporción para obras comunales. Hace poco se estableció por ley que la cantidad asignada para el PP no puede ser menor a 35%.
- El PP incluye principalmente obras comunales, el resto (70%) debe dedicarse a las obras de carácter distrital.

(b) Criterios para la evaluación de la asignación presupuestal y los indicadores para la distribución del PP como se muestra en la siguiente Tabla 4:

Tabla 4: Criterios de evaluación para la asignación presupuestal

Factores	Ponderación
Nivel de Autovaluo al día	20
Número de predios / población	30
Nivel de necesidades básicas insatisfechas	50
Total	100

Como ejemplo de la distribución inicial del PP presentamos en la siguiente Tabla 5 las cantidades iniciales establecidas para cada sector en VES, de acuerdo a los criterios de distribución tal como fueron establecidos en el ejercicio de elaboración del PP para el año 2000.

Tabla 5: Indicadores para la Distribución del PP por Sectores

Indicadores para la distribución del presupuesto participativo Municipal por sectores						
Parámetro sector	Nivel de morosidad (peso20)	Número de predios (peso 30)	Nivel de NBI (50)	Total puntaje acumulado	Indices de distribución %	Importe por asignar
Sector I	18.50	16.83	27.87	63.20	11.87	237,384.27
Sector II	18.34	16.98	29.51	64.83	12.18	243,506.68
Sector III	17.57	14.31	31.15	63.03	11.84	236,745.73
Sector III	16.80	30.00	31.15	77.95	14.64	292,786.45
Sector IV y AAHH	15.15	3.42	30.00	68.57	12.88	257,554.42
Sector VI	18.04	10.26	40.98	69.28	13.01	260,221.23
Sector VII y Oasis	16.56	5.36	42.62	64.54	12.12	242,417.41
Zona Playas Agropecuaria Y	20.00	5.82	35.25	61.07	11.47	229,383.82
					100%	2,000,000

Fuente: Dirección de Planificación y Presupuesto y Sistema de Información Municipal SICVES - 1999 MVES

(c) Criterios para la definición y diseño de la ficha para la identificación de proyectos como se presenta a continuación.

Ficha para la identificación de proyectos			
Fecha:		Lugar: (área territorial)	
Facilitadores: compuesto Por un Regidor como responsable político un técnico - administrativo de la municipalidad y una Ong como responsable			
Identificación de los problemas	Potencialidades	Propuestas de solución.	
Priorización de proyecto y/o	Monto aproximado	Porcentaje de participación	
		Municipalidad	población otros

4.5.1.3 Estrategia de difusión, información y comunicación

Se hace a través de la Dirección de Comunicaciones para facilitar la participación de los pobladores. La misión es la de comunicar y transmitir a la población cada una de las etapas del proceso, con el objetivo de familiarizar, sensibilizar y crear un clima de opinión y discusión en torno al PID y el PP. Se hace a través de campañas en los diferentes medios de comunicación, diseño de afiches, trípticos, comunicaciones oficiales y pintado de murales. Se ha tenido muy buena experiencia con la participación de grupos de teatro

que promuevan la participación de la ciudadanía en eventos que tienen que ver con el desarrollo local. Mensualmente la municipalidad publica el boletín municipal que informa sobre los proyectos y programas en curso, convenios y rendiciones de cuentas de la municipalidad.



Gráfico 4:

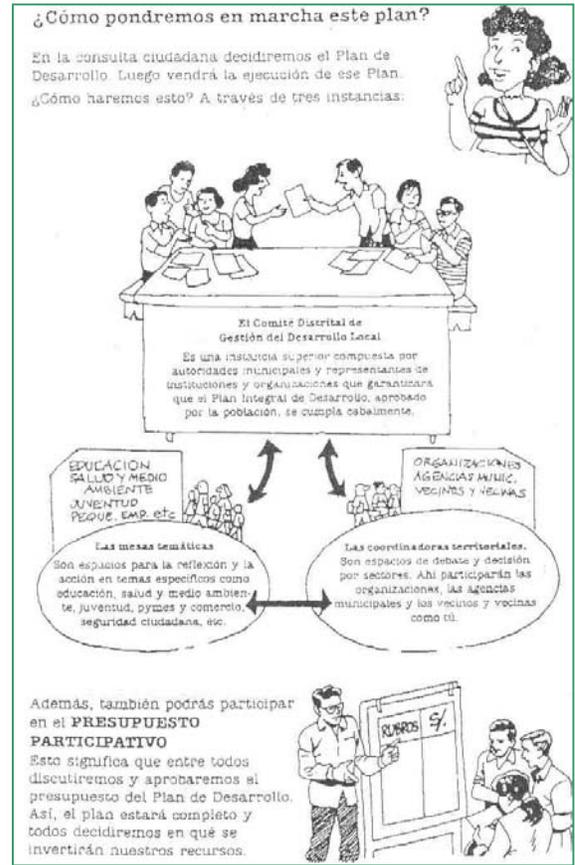


Gráfico 5:

La revista Retos Municipales, dedica el informativo N°3 al Presupuesto Participativo de VES, con entrevistas y a manera didáctica propone pasos a seguir sobre el PP²⁶.

Publicaciones que la municipalidad de VES realiza y por medio de ilustraciones explica el proceso que vive Villa El Salvador. En este caso es la explicación del momento en que se aprueba el PID y la manera de operativizarlo es el PP.

Fuente: cartilla "Propuesta de Plan Integral de Desarrollo de Villa

4.5.2 Etapa 2: Formulación del PP

La etapa de elaboración del PP en VES para el año 2000 se llevó a cabo a través de los siguientes pasos:

4.5.2.1 Lanzamiento público

Para difundir y anunciar que el proceso se ha iniciado, se presentan públicamente los objetivos, la metodología y los alcances del PP. Puede ser en un cónclave, o asamblea pública que va acompañada de una estrategia de comunicación, avisos, afiches, perifoneos (automóviles con altavoces que recorren todo el distrito) etc.

²⁶ Retos Municipales, Boletín informativo N°3, noviembre 1999, Escuela Mayor de gestión Municipal y la Cooperación Española. página web: WWW.EMAYOR.EDU.PE

4.5.2.2 Promoción de Comités de Gestión de los Grupos Residenciales

Se promueve la activación de los Comités en todos los Grupos Residenciales. Cada Grupo está conformado por un promedio de 16 manzanas que están conformadas a su vez por 24 lotes cada una. Los representantes de estos Grupos eligen una Junta directiva que está conformada por un dirigente vecinal por manzana, un titular por lote y los representantes de las organizaciones funcionales como las redes ambientales, los grupos de mujeres organizadas, grupos de jóvenes etc.

En las reuniones de los diferentes Grupos se discuten las necesidades y obras que se quieren incluir en el presupuesto. También se decide sobre la posible participación de la comunidad en las respectivas iniciativas. Las decisiones sobre las prioridades de cada Grupo son tomadas en asambleas generales, y para el caso del PP, se definen las propuestas que serán llevadas por los delegados o la Junta Directiva a las siguiente instancia.

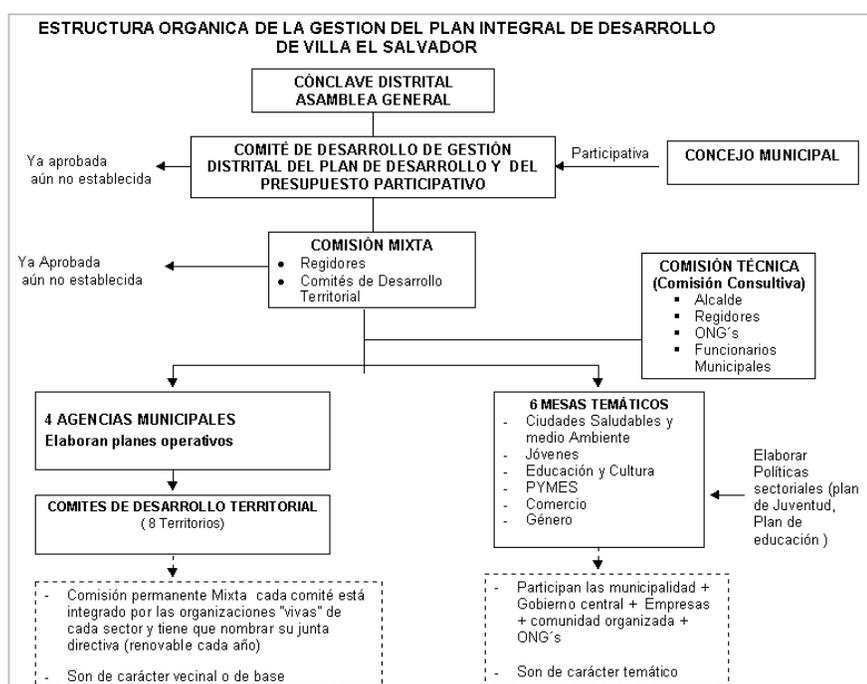


Gráfico 7: Estructura organizativa para la gestión del PIDVES y del Presupuesto Participativo²⁷

4.5.2.3 Promoción de los Comités de Gestión de los Sectores

Se promueve la activación de Comités a nivel de los 8 sectores territoriales en los cuales se ha dividido VES. Actualmente sólo son 4 Agencias Municipales de Desarrollo las instancias coordinadoras y articuladoras de los comités a este nivel. De estos Comités participan los delegados y representantes acreditados por los Grupos Residenciales, los regidores designados y los Directores de las AMD.

En estas instancias se realizan los diagnósticos y se priorizan las propuestas en forma concertada, teniendo en cuenta una visión mas integral del distrito y el techo presupuestal designado por la municipalidad para cada sector según los criterios para las asignaciones. Las decisiones se toman en asambleas que se llevan a cabo en cada sector.

²⁷ Fuente: Liliana Marulanda. Documento preparado para UNCRD -LA en proceso de publicación.

En esta instancia existe un amplio nivel de coordinación con las Agencias Municipales de Desarrollo, las Ong y los delegados de las Mesas Temáticas de Concertación, quienes asesoran técnicamente con la elaboración de los perfiles de los proyectos. Las Mesas Temáticas de Concertación²⁸ son de carácter distrital, y están compuestas por representantes de instituciones sociales, gubernamentales y no gubernamentales, y se encargadas de definir los lineamientos de política por ejes temáticos.

En esta etapa se trabaja en talleres y por sectores. Participan las diferentes organizaciones para identificar y priorizar solo 10 proyectos viables y se presentan en orden de importancia y de factibilidad considerando el techo presupuestal asignado. Se deberá considerar también el aporte de la población, el cual se ha definido en un mínimo de 20% y el aporte de la cooperación Internacional o local, que se canaliza generalmente a través de las Ongs. Una vez hecha la priorización, se eligen los delegados que llevarán las propuestas a las asambleas distritales o cónclaves.

4.5.2.4 Aprobación a nivel distrital.

El Comité Distrital es la instancia que debe aprobar el presupuesto y las prioridades de los proyectos. Lo conforman los representantes de las áreas territoriales y las autoridades locales, aun esta en proceso de constitución.

El proceso partió con la política de, primero consolidar los comités de base, luego los sectoriales y finalmente el distrital, hasta la fecha vienen ya funcionando las instancias sectoriales. Por el momento y mientras se constituye este comité, los proyectos pasan directamente al Cónclave el cual es convocado por la Municipalidad de VES.

En esta etapa se viene coordinando con la CUAVES²⁹ y las Organizaciones que tienen representación distrital.

4.5.2.5 Cónclave

En esta instancia se presentan los diferentes proyectos de los sectores, se discuten y se fundamenta la priorización del proyecto o propuesta. A través de un proceso de concertación se definen los proyectos a ejecutar y se prepara el presupuesto a presentar al Concejo Municipal.

En los Cónclaves participan el Alcalde, los Regidores, los delegados de las áreas territoriales, los dirigentes vecinales y o delegados acreditados en las instancias sectoriales. Es la última instancia participativa, su ámbito de acción es el distrital.

4.5.2.6 Aprobación Final

La realiza el Concejo Municipal. Este recibe las propuestas aprobadas en el Cónclave y las ratifica en sesión cerrada ó publica según sea el caso.³⁰ Esta aprobación hace parte del procedimiento administrativo para la ejecución del presupuesto municipal. El resumen del PP ejecutado para el año 2.000 se muestra en la Tabla 6.

²⁸ Funcionan actualmente la Mesa de Concertación de Ciudades Saludables, de Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa, de Educación y Cultura, de Jóvenes y de la Mujer.

²⁹ LA CUAVES fue reconocida por la Municipalidad con la Ordenanza Municipal 001-83 y en la actualidad tiene personería jurídica

³⁰ En VES, en determinados eventos de implicancia distrital se acostumbra celebrar las cesiones de Concejo público (sesiones abiertas), la población se invita como veedor, y los técnicos participan en la sustentación de aspectos técnicos. Normalmente las sesiones de Concejo son cerradas, sólo participan los regidores, el alcalde y el secretario de Concejo.

Tabla 6: Cuadro Resumen Ejecución del Presupuesto Participativo para el año 2000

Sector Total	Concepto	Situación FONCOMUN	Importe FONCOMUN	Importe Mano de Obra
SECTOR I 227,788.72	Proyecto de acondicionamiento de módulos de PRONOEIS	Ejecutado	162,640.72	64,148.00
	Proyecto de equipamiento de mobiliario de PRONOEIS	comprometido	65,148.00	
SECTOR II 247,353.01	Proyecto de techado de 6 PRONOEIS	Ejecutado	101,691.48	
	Proyecto 2 PRONOEIS, reforzamiento de techo	98%	145,661.53	
SECTOR III 256,194.47	Proyecto de techado de 5 PRONOEIS	Ejecutado	136,392.94	
	Proyecto de remodelación de parques, servicios higiénicos	Ejecutado	119,801.53	
SECTOR IV 254,666.33	Pavimentación calle g	Ejecutado	210,105.45	
	Construcción parque central Barrio 4	Ejecutado	44,560.57	
SECTOR VII, IX, otros 213,648.04	Proyecto de agua y desagüe en AAHH.	Comprometid	38,000.00	35,200.00
	Construcción de 2 lozas deportivas	o		52,800.00
	2 PRONOEIS típicos	Ejecutado	94,410	
	2 PRONOEIS	Ejecutado	81,238.04	81,238.00*
SECTOR V zona agropecuaria 285,621.20	Techado de PRONOEIS	Ejecutado	15,749.05	
	Construcción 3 lozas deportivas	Ejecutado	117,690.21	
	Remodelación de techos de PRONOEIS	Ejecutado	56,681.94	
	Estudio proyecto irrigación lomo corvina	70%	70,500.00	
AAHH 205,766.64	Proyecto catastro Zona Agropecuaria	Ejecutado	25,500.00	
	Acceso provisional de calles	Ejecutado	141,712.95	
	Obras complementaria para accesos	Ejecutado	31,621.03	
	Proyecto levantamiento topográfico	Ejecutado	7,983.66	
SECTOR VI 338,437.45	Proyecto de agua desagüe y alcantarillado	comprometido	24,449.00	
	Proyecto de techado de 6 PRONOEIS	Ejecutado	161,386.63	
	2 PRONOEIS típicos	Ejecutado	145,988.56	
	remodelación de techados y acabados	Ejecutado	31,062.26	
TOTAL			2,029,475.86	

Fuente: Dirección de Desarrollo Urbano 2001

4.5.3 Etapa 3: Implementación del Presupuesto Participativo

4.5.3.1 Elaboración de expedientes técnicos

En la Dirección de Desarrollo Urbano elaboran y/o revisan los expedientes técnicos para la ejecución de las obras. Los proyectos y las obras se realizan bajo la modalidad de administración directa, es decir, es la misma municipalidad la que realiza los trabajos.

4.5.3.2 Consecución de materiales

La dirección de Administración a través del Área de Abastecimientos, está encargada de la compra de materiales de construcción y pago de la mano de obra.

4.5.3.3 Ejecución de obras

Para la ejecución de las obras se trata en lo posible de contratar personal calificado y no calificado residente en VES. La ejecución es responsabilidad de la Dirección de Desarrollo

Urbano y se realiza en coordinación con las AMD y con los dirigentes vecinales quienes coordinan la participación de las comunidades.

4.5.3.4 Fiscalización y rendición de cuentas del PP

La responsabilidad de la fiscalización recae en los comités de Gestión de los Grupos Residenciales en cuanto se refiere a obras. La rendición de cuentas y la evaluación son responsabilidad de la Dirección de Desarrollo Urbano, se promueve desde la municipalidad a través de las Agencia Municipales de Desarrollo.

4.5.3.5 Evaluación del PP

La evaluación de este primer ciclo se llevó a cabo a través de un Cónclave en el que participaron los pobladores, los representantes de las organizaciones sociales, dirigentes vecinales, los regidores, el Alcalde y los funcionarios de la administración municipal incluidos los directores de las AMD. Los representantes de las áreas territoriales informan sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por la población y su grado de participación en la ejecución de los aprobado.

La evaluación se hace anualmente para sacar el balance respectivo con el comité distrital de elaboración del presupuesto participativa, a fin de evaluar los logros, dificultades y el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas previstas, de cara al plan de desarrollo aprobado.

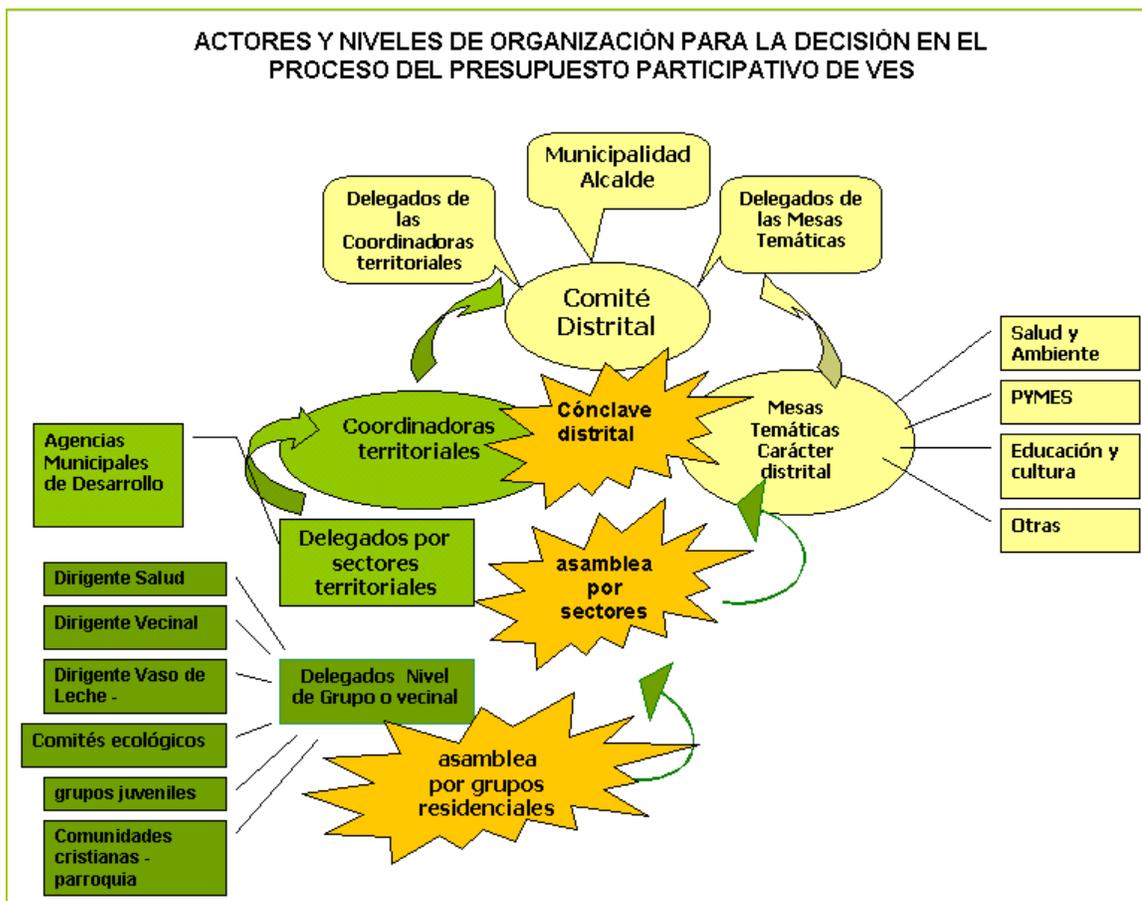


Gráfico 8 Actores y Niveles de Organización del Proceso del PP de VES.
(Diseño: Gina Chambi)

4.5.3.6 Etapa 6: Proceso de institucionalización

La Institucionalización es un proceso que permitirá que el proceso continúe mas allá de una gestión municipal. Para ello se deberá tomar en cuenta los siguientes elementos:

- El grado de interiorización y apropiación del proceso por parte de la población y sus organizaciones. Se podrá medir por el grado de participación de éstos en las diferentes instancias de decisión y gestión.
- El grado de adecuación del aparato administrativo a la dinámica de la nueva gestión y los objetivos de desarrollo.
- El respaldo legal, para lo cual se ha emitido la Ordenanza Municipal Sobre el Presupuesto Participativo No. 030 - 2001 MVES sobre el PP aprobado por acuerdo del Concejo Municipal y publicada en el Diario Oficial el Peruano. El reglamento del PP está en proceso de discusión para su aprobación.

4.6 Balance Evaluativo del Proceso³¹

La elaboración del documento de evaluación se realizó a partir de los informes presentados por los directores de las agencias municipales y las cifras finales de los gastos en las obras del PP en los ocho sectores territoriales. Elaborado por la dirección de Desarrollo Urbano la documentación presentada al cónclave del PP del 2001 en un folleto resumen con el balance final. A continuación compartimos un resumen de los puntos clave de su contenido.

Es una practica corriente en VES, llevar a cabo evaluaciones y balances de las distintas etapas del proceso y se realizan con la participación de los actores involucrados con el comité técnico asesor y otros vecinos invitados.

4.6.1 Logros y fortalezas en el aspecto político

- Se contribuyó a dinamizar el funcionamiento de las organización sociales, potenciando el rol de los líderes y dirigentes de las mismas.
- Se han mejoraron las relaciones entre el gobierno municipal y las organizaciones sociales, compartiendo responsabilidades en torno al desarrollo integral.
- Se logra la participación de otros actores, como las ONG's y las instancias descentralizadas del Gobierno Central.
- Mejora la imagen del Alcalde de la Administración Municipal y se perfila un nuevo estilo de gestión.

Una manera de ratificar estas apreciaciones es que en las distintas asambleas del distrito se aprecia hoy mayor participación y la aparición de nuevos líderes que de alguna manera vienen asumiendo el rol de la CUAVES. Ante esta situación la CUAVES ha aperturado nuevamente sus puertas tratando de superar los problemas internos que la debilitaron. Una muestra de ello es haber establecido lazos de diálogo con la municipalidad y las nuevas organizaciones sociales que existen en el distrito.

Por otro lado, a través de la convocatoria de las Agencias Municipales de Desarrollo participan principalmente los Comités de Gestión de Desarrollo que son organizaciones relativamente nuevas que asumen en algunos casos responsabilidades en la ejecución e

³¹ Para la presentación de este balance , se han tomado en cuenta algunas conclusiones del Cónclave del PP.

implementación de las acciones y actividades planificadas previamente con la AMD. En el caso específico de la agencia N°4, los comités se encargan de la convocatoria y promoción de las acciones que se programan previamente.

Estas nuevas organizaciones están relacionadas a actividades de su comunidad, como las brigadas ecológicas, los comités pro parques, las comisiones pro pistas, los comités de gestión que participan en el PP entre otros.

Este proceso ha permitido mejorar la imagen deteriorada que tenía el Alcalde al inicio del 2000. Los dirigentes y vecinos cambiaron de opinión con respecto al por que no había respuesta a sus solicitudes, ahora estas solicitudes son dirigidas y discutidas en las asambleas de los sectores. Por otro lado la fluida información respecto a los gastos públicos y la fiscalización por parte de la municipalidad a través de los boletines municipales y los informes en las asambleas permite a los vecinos conocer de cerca estos manejos presupuestales dando a la gestión un matiz de transparencia.

4.6.2 Logros en el fortalecimiento de capacidades de los Actores y de las instancias

- Se logró que los líderes y dirigentes tengan una visión más clara e integral de sus propuestas, con criterios para determinar prioridades en el uso de los escasos recursos municipales.
- Se aprecia el cambio en el discursos de los dirigentes: se aprecia el mensaje de propuesta por el de protesta , pasando así de la desconfianza y confrontación al dialogo y búsqueda de concertación, con criterios de solidaridad.
- Los dirigentes y personal pudieron adquirir nuevos conocimientos con respecto a la elaboración de proyectos, la supervisión y ejecución de las obras.
- Se crea un mayor número de ciudadanos responsables, comprometidos con su distrito, que aportan con sus contribuciones.
- Se estrechan las relaciones entre las organizaciones y las Agencias de Desarrollo Municipales.
- Las Agencias de Desarrollo se fortalecen en sus funciones y atribuciones.

El hecho de participar en los talleres territoriales le permite al vecino y dirigente conocer la problemática distrital. Tiene acceso a información y a discusiones donde puede opinar y comentar. Se aprecia muy bien en el momento de la sustentación de sus proyectos en las asambleas. El poblador ya no lleva sólo demandas a una asamblea sino alternativas de solución.

El PP da prioridad a las propuestas de los grupos mas responsables es decir a los que estén al día en sus tributos lo que los hace asumir con mayor seriedad sus responsabilidades.

El cambio las AMD de ser dependencias administrativas de recaudación y convertirse en instancias de gestión y decisión, permite al poblador tomar contacto con el que hacer de la municipalidad ya no como simple observador, sino que se involucra en el proceso. Ha permitido que el director de la AMD, realice además de sus funciones la labor de promotor con el acompañamiento de las actividades de la gestión.

4.6.3 Logros en el mejoramiento de las condiciones de vida

Estas apreciaciones deben leerse con cautela ya que el PP recién vienen cumpliendo un año de gestión. Sin embargo se pueden señalar los siguientes:

- Mejoramiento de la calidad de vida de hogares, mujeres y niños con la construcción de nuevos módulos, acondicionamiento de existentes y provisión de equipamiento a los módulos de guarderías (PRONOEI) en la mayoría de los sectores del distrito (Acondicionamiento en 45 Grupos Residenciales y construcción de nuevos módulos en 14 Grupos).
- Según el informe de la AMD N°4, se han beneficiamos a 1,154 niños de 3 a 5 años así como generando empleo para 35 animadoras de PRONOEIS, mediante el uso adecuado del programa no escolarizado de educación inicial. Este proyecto considera también la capacitación y empleo de madres para que trabajen en el PRONOEI, una o dos madres por PRONOEI.
- Se ha generado empleo en los vecinos de cada grupo donde se realizaron obras, aunque sea de carácter temporal contratándolos de guardianes, maestros de obras y operarios en un promedio 8 a 10 personas por un periodo de tres a cuatro meses por obra.
- Mejoramiento de condiciones ambientales con obras de afirmado de calles internas y vías de acceso provisional de calles en 10 nuevos asentamientos humanos beneficiando a 10.000 pobladores.
- Provisión de agua, desagüe y alcantarillado, obras de construcción y mejoramiento de parques en varios sectores.
- Construcción de losas deportivas en 5 sectores para aumentar las alternativas de recreación y esparcimiento de los jóvenes.
- Presupuesto comprometido para un estudio de un proyecto para conducir agua tratada desde el Proyecto Mesías al Cerro Lomo Corvina - Zona Agropecuaria y para el proyecto de Catastro en la zona agropecuaria.

4.6.4 Limitaciones y dificultades socio políticas

- Algunos dirigentes con muchos años en el cargo, estuvieron intentando manipular las decisiones del PP

La población no organizada esta fuera del proceso. En cada grupo residencial, los vecinos se puede agrupar en tres grupos. Una tercera parte conforman el grupo de dirigentes activos, otro grupo lo conforman vecinos que participan indirectamente van a las asambleas eventualmente por lo tanto si conocen del proceso y el tercer grupo desconoce el proceso y no tienen interés en participar. La falta de información y de interés de los vecinos la quieren explotar algunos dirigentes manipulando las decisiones para sacar, en algunos casos, ventajas personales.

- No está claramente definida la articulación del PID y PP, por lo tanto hay confusión en el rol de los Comités de Gestión de grupo y sectorial, muchos los ven como dos procesos.

Se nota en el sentido que la dinámica del PP está ocupando el espacio de reflexión y discusión que debía estarse invirtiendo en la culminación del proceso de formulación del PID. Las instancias de gestión están abocadas en su integridad al PP.

- A habido debilidad en la política y la implementación en el acompañamiento de los medios de comunicación y la difusión del proceso. Este es un reclamo de los dirigentes y demás actores que participan en el proceso, la difusión a nuestro entender ha llegado a la capa dirigenal activa, pero faltan los mecanismo para llegar al resto de la población.

El PID y el PP parten de una iniciativa Municipal en un momento crítico, entonces el tiempo de sensibilización y capacitación a nivel de bases fue muy corto. En estos casos es muy importante trabajar mas tiempo a nivel de bases, es decir con los

grupos residenciales o manzanas en los nuevos Asentamientos Humanos, esta fue una debilidad del proceso.

- En los diversos momentos, se hizo sentir la necesidad de establecer las reglas de juego para tener un lenguaje común del presupuesto participativo municipal. Esto se va a lograr con la aprobación del Reglamento que está en discusión actualmente.

4.7 Los Hitos del Proceso del Presupuesto Participativo

- 11 de Marzo 2000 Talleres territoriales del Presupuesto participativo
- 25 de Marzo 2000 Encuentro distrital del Presupuesto Participativo
- 31 de agosto, 1 de Seminario Internacional del Presupuesto participativo
setiembre 2000
- 2 de setiembre 2000 Evaluación de medio término del PP
- Fines de semana de Talleres preparatorios de afirmación de la visión de
noviembre y diciembre desarrollo y participación ciudadana.
- Diciembre del 2000. Rendición de cuentas sectoriales de la aplicación del PP.
Primeros meses del
2001.
- Cónclave - 26 de Mayo Balance Evaluativo del Proceso Del Presupuesto
2001 Participativo Municipal 2000
- 4 de Junio del 2001 Aprobación de la Ordenanza
- En Proceso Discusión Reglamento

4.8 Percepción de los actores sobre el Presupuesto Participativo

A continuación se presentan las percepciones de algunos actores sobre diferentes aspectos del PP. Estas opiniones se obtuvieron con las entrevistas y nos sirven de insumo para el análisis de diferentes elementos comunes al proceso. Las opiniones son diversas y enriquecedoras. Hubo comentarios muy directos y críticos pero no negativos, y lo interesante es que se nota una sintonía entre todos los actores.

Para la presentación tomaremos las manifestaciones mas relevantes o que fueron mencionados con mayor énfasis por los entrevistados. Los entrevistados son residentes de VES a excepción de los representantes de las ONGs que aunque no son residentes tienen un basto conocimiento de VES y del proceso en cuestión. Las preguntas estuvieron referidas a los siguientes temas. En la Tabla 7 se puede apreciar la síntesis de las entrevistas.

4.8.1 El Inicio del Presupuesto Participativo

Una de las inquietudes fue conocer que percepción tienen los diferentes actores respecto al inicio del PP. Principalmente los dirigentes vecinales, un regidor, los ex alcaldes y los directores de agencias opinaron que el Presupuesto Participativo de VES, se inicia cuando nace VES. Recuerdan como un precedente positivo de manejo del presupuesto la decisión de la asamblea para la compra del primer camión recolector de basura. Una experiencia negativa fue cuando la municipalidad le transfiere a la CUAVES los fondos del autovaluo para administrarlos y no son bien manejados. Son básicamente los representantes de las ONGS que por su poco tiempo en el distrito y/o desconocimiento de la historia y por que recién se involucran en el proceso que opinan que el proceso empieza en el año 2000

4.8.2 Cambios que permitió el Presupuesto Participativo

Villa vive el inicio de una segunda etapa o segundo ciclo del PP 2002 y ha sido oportuno recoger el punto de vista de los distintos actores para ver cuán involucrados están y que opinión les merece este proceso. En principio, la opinión unánime de todos los entrevistados, es que este proceso es favorable, positivo para el distrito y opinan estar de acuerdo con que se lleve a cabo.

Tanto los dirigentes, los representantes de la Ongs y los dos ex alcaldes entrevistados manifestaron que esta iniciativa parte de una decisión política acertada de la municipalidad y no en respuesta a una demanda de la población. Opinan también que el momento de lanzamiento aparentemente no fue el mejor por la coyuntura electoral y que no se llegó a cumplir la etapa de capacitación y sensibilización tan necesaria para un proceso de este tipo.

Para los Regidores, los ex alcaldes y directores de las AMD, el PP permite una gestión transparente, de allí que en Villa se maneja el lema "municipio de puertas abiertas" promoviendo la fiscalización de la población.

Según los regidores este proceso permite la participación de la población en la gestión, y es una manera de hacer democracia. Los mismos actores opinan que permite una mejor y más frecuente relación con los dirigentes vecinales. Además permite la solidaridad en la opinión de los alcaldes y las ONGS.

De acuerdo a su experiencia, los directores de las AMD han percibido que se crea confianza del poblador con la administración. Para los dirigentes vecinales el aspecto importante tiene que ver con la ciudadanía, pues la población ha tomado conciencia para pagar sus tributos, cuidan mas el barrio, y están pendientes de que vecinos cumplan con sus responsabilidades.

4.8.3 Cambios al interior de las organizaciones

Como en todo proceso, los actores involucrados de alguna manera sufren cambios al interior de su organización con la finalidad de adecuarse para acompañar un proceso. Al respecto en VES, las organizaciones sociales manifiestan que se han dinamizado y ha permitido el surgimiento de nuevos líderes.

En el caso de la municipalidad, se ha tenido que adecuar principalmente la oficina de abastecimientos. También se notan cambios de actitud del personal técnico (Ingenieros encargados de las obras). Según lo manifestaron los directores de agencias y los regidores, los profesionales ahora pueden concertar y coordinar con la población, especialmente para la programación construcción de las obras, cosa que no pasaba antes.

En el caso de las ONGS, ellos tratan de que sus proyectos se articulen a los lineamientos y objetivos del PID, y el personal apoya los procesos como lo venían haciendo. Podemos concluir que los actores manifiestan que el proceso a permitido cambios positivos en su organización para apoyar el proceso.

4.8.4 Relación y correspondencia del PP con los lineamientos y objetivos del PIDVES

Si analizamos la relación de las obras ejecutadas con el PP de laño 2000, la mayoría tiene relación con el equipamiento de centros educativos de educación inicial PONOEIS. La prioridad para este primer ciclo del PP fue la construcción o adecuación de este tipo de centros. Como manifestó un dirigente, es la obra que permite además de la educación de los niños, promover fuentes de trabajo para las madres del lugar. Reconocen que la educación es una prioridad, y de alguna manera se contradice con la prioridad establecida en el PIVDES a través de la Consulta Ciudadana que es referente a lograr una ciudad saludable, limpia y verde.

4.8.5 Aspectos positivos del proceso de Presupuesto Participativo

La mayoría de los actores coinciden con respecto a los siguientes puntos:

En lo positivo; permitió dinamizar a las organizaciones, ha fomentado la aparición de nuevos actores, especialmente de líderes. El sentir general es que se involucra al poblador con los objetivos e iniciativas que tienen que ver con el desarrollo local.

Una sugerencia casi exclusiva de parte de los dirigentes entrevistados es que solicitan el trato igualitario para con el manejo de la información, bajo el concepto de que sólo la municipalidad maneja la información y por lo tanto tiene más poder. Una gestión transparente, entonces no debe permitir el "clientelaje político", para lograrlo las autoridades deben cambiar su discurso.

Para concluir, las Ongs y los ex alcaldes, afirman que el PP permite un mejor manejo de la planificación en el sentido que el poblador puede llegar a tener una mirada distrital y no sólo una que responda a sus intereses personales. Les da la oportunidad de poner en práctica principios de buen ciudadano. Los directores de las AMD y los ex alcaldes concuerdan en que el proceso es muy positivo porque que promueve equidad no sólo en manejo presupuestario sino también en la participación del ciudadano en las decisiones del desarrollo local.

4.8.6 Las debilidades del proceso

En cuanto a debilidades percibidas por los actores tenemos que la mayoría opina que faltó más comunicación y difusión masiva, por lo tanto el PIDVES como el PP, no están lo suficientemente interiorizados por los actores, y especialmente por los pobladores.

Los dirigentes de las organizaciones y los directores de las AMD fueron los que fiscalizaron las obras y reclaman que no se vio transparencia en la adquisición de materiales. También opinan que se desconoce sobre las normas y leyes referidas a la supervisión de las obras.

4.8.7 Enseñanzas y sugerencias para desarrollar procesos parecidos de PP en otras localidades

Haciendo una síntesis de los manifestado por los diferentes actores hay coincidencia en que la base para iniciar un proceso similar es fundamental contar con o promover una organización comunitaria fuerte y preparada para el proceso y con la decisión y

compromiso político de la gestión que lo lidera. Es importante realizar al inicio una evaluación para conocer la fortaleza de la organización existente.

Los entrevistados consideran importante identificar las malas experiencias para que no se repitan, como en la gestión entre 1990-1992, cuando bajo la lógica de co-gobierno se le entrega el total de los tributos a la CUAVES para que lo administre lo cual tuvo, como se explicó anteriormente, resultados negativos.

De igual manera aconsejan la capacitación permanente a los dirigentes y líderes para promover nuevos cuadros de dirigentes informados, conocedores que puedan representar a los vecinos en las diferentes instancias. La mayoría, y con mayor énfasis los ex alcaldes, sugieren que este fortalecimiento de capacidades se debe hacer extensivo a todos los actores para que puedan participar en igualdad de condiciones.

Otra sugerencia importante que hacen los dirigentes vecinales es la de que se desarrollen reglas claras desde el inicio para que los procesos sean transparentes y promuevan la equidad. Mayor transparencia propicia la confianza de la población y aumenta la participación en procesos donde van a ser escuchados y sus opiniones tenidas en cuenta en las decisiones que se tomen. Es igualmente importante y contribuye a la transparencia que la información este al alcance de todos y no sólo sea del manejo de los funcionarios.

Se aconseja plantear el tema de la institucionalidad tanto a nivel de la administración municipal como a nivel de las organizaciones sociales y la población en general. Hay que lograr que los ciudadanos se apoderen del proceso porque ello va a contribuir en buena parte a su sostenibilidad. La legislación sin el apoyo de la ciudadanía no garantiza la sostenibilidad del proceso.

Tabla 1: Síntesis de los Resultados de las Entrevistas a Diferentes Actores.

Grupos de entrevistados	Pregunta 1 Cuándo se Inicio el PP en VES?	Pregunta 2 Qué ha permitido el PP en la gestión del desarrollo local?	Pregunta 3 Qué cambios permite el PP en su Organización?	Pregunta 4 Hay relación entre el PIDVES y el PP?	Pregunta 5- Evaluación del PP		Pregunta 6 Qué enseñanzas y sugerencias puede aportar?
					Positivo?	Debilidades?	
1. Dirigentes Vecinales varones (4)	100% Cuando nace Villa.	Transparencia y Conciencia para pagar sus tributos. La coyuntura política no fue la mejor en el lanzamiento Faltó difusión	Movilizar y renovar cuadros. Aprender el manejo de obras	50% Si, nuestra prioridad es la educación empleo 50% No	manejo de la información compartido Hacer ciudadanos Compartir la gestión co-gobierno	Falta de difusión. Y capacitación a los dirigentes	Reconocer la organización de base Concertar para co gobernar. Reconocer las experiencias buenas y aprender de las malas.
2. Dirigentes Mujeres (2)	50% Cuando nace Villa 50% el 2000	transparencia y permite que la población fiscalice	Capacitación y renovación de aparición de nuevos lideres	100% Si - por eso la construcción del PRONOEI OBJ. educación	Cogobiernos - gestión transparente.	Falta tener la mirada distrital y pensar en el futuro	Primero conocer como esta la organización , capacitar e informar. Pensar en el futuro de nuestros hijos
3. Directores de las Agencias de Desarrollo (2)	100% Cuando nace Villa	Exige transparencia acercamiento del vecino a las MVES. Participación de la población	Adecuar la estructura administrativa. Aprender el manejo de obras	100% No falta trabajar este aspecto	Moviliza al población ,permite renovación de cuadros. Mas cercanía a la municipalidad	Falta articular el PP a los Objetivos del PP. Mejoramiento del Ambiente. Falta difusión.	Organización de base. Cambiar el discurso de las autoridades, concertar y no prometer. No ver el PP como distribución de dinero

<p>4. Ex alcaldes(2)</p>	<p>100% Cuando nace Villa</p>	<p>Permite transparencia en la gestión. Es una manera de hacer democracia. Permite solidaridad. Permite que la población haga suyo el proceso promueve identidad</p>	<p>Fortalecer la identidad del pueblo y adecuar el aparato administrativo</p>	<p>100% Si , pero falta articular las propuestas de la población.</p>	<p>Falta articular los Objetivos al PP. La gente tiene claro.</p>	<p>Falta de tolerancia de los actores. Falta capacitación. Se aproximan elecciones</p>	<p>conciencia ciudadana responder a los deberes y derechos. Priorizar el desarrollo Humano. Y el desarrollo (identidad) y el desarrollo económico</p>
<p>5. Representantes de ONGs.(2)</p>	<p>100% El 2000</p>	<p>la transparencia Positivo y la capacitación a los dirigentes. Faltó cumplir con la etapa de sensibilización y difusión.</p>	<p>El personal y los proyectos deberán estar en función del PID y PP</p>	<p>100% No</p>	<p>La gestión misma tiene mas confianza, hay mas cercanía con los dirigentes moviliza recursos de la comunidad, transparencia</p>	<p>Hay tiempos técnicos y tiempos políticos, hay que buscar el encuentro.</p>	<p>Organización de base. La difusión como estrategia de apoyo. Articular los planes distritales con los nacionales.</p>
<p>6. Ex responsable del PP de la Municipalidad (1)</p>	<p>100% Cuando nace Villa</p>	<p>. Permite equidad en la distribución del presupuesto</p>	<p>Obliga cambios de actitud en los técnicos y personal de la municipalidad</p>	<p>Si pero no con las prioridades</p>	<p>El PID yEl PP es un proceso que involucra a mucha gente, y no es un documento elaborado por los técnicos</p>	<p>Al principio apuestan todas las instituciones y al final solo esta el presupuesto del Municipio</p>	<p>Organización y capacitación para crear conciencia ciudadana</p>
<p>7. Regidores de la Municipalidad (2)</p>	<p>50% Cuando nace Villa 50% el 2000</p>	<p>Que a través de la participación la población este mas con la gestión. Mayor relación entre autoridades y dirigentes</p>	<p>Cambio de actitud entre los mismos regidores. Y adecuar el aparato administrativo.</p>	<p>Si pero no responde a las prioridades</p>	<p>Promueve la concertación con las organizaciones</p>	<p>Falta reglamento. Falta la incorporación de otros sectores en el PP</p>	<p>Promover la Organización desde las bases. Poner la voluntad política al servicio de la comunidad.</p>

5 LECCIONES APRENDIDAS

- **El Plan Integral de Desarrollo debe responder a un proyecto político, técnico y participativo, en el marco de un contexto de visión de desarrollo distrital, provincial, departamental y nacional.**

La integración de estos tres aspectos ha sido clave en la experiencia de VES. Tanto el compromiso político como el proceso técnico acompañado y asesorado por las ONGs y enriquecido y verificado por un proceso constante de consultas a la población son aspectos que deben ir de la mano. Si se tratan independientemente no funcionan con la misma efectividad.

El Plan Integral debe ser entendido como una apuesta política y no partidaria. No es sólo la decisión política del alcalde sino un compromiso compartido con la población a través de las organizaciones que los representan.

El Plan Integral promueve la articulación de los recursos, programas y proyectos de los diferentes niveles de gestión para vincular lo local con lo nacional. Las últimas gestiones de VES han sido las promotoras de la conformación de Mesa de Alcaldes del Cono Sur. Esta Mesa de Concertación está conformada por 5 alcaldes de distritos aledaños. En este caso los 5 alcaldes pertenecen a diferentes tiendas políticas pero que coinciden en lo fundamental de promover el desarrollo integral no sólo de sus distritos sino del Cono Sur como un todo. Esta visión ampliada abre las puertas a otras fuentes de recursos a las cuales no podrían acceder independientemente. Se trata de buscar la convergencia de recursos para obras de impacto más amplio y de beneficio colectivo.

- **La Planificación Participativa nos permite tener una visión y metas compartidas que permiten logros tangibles.**

Partimos de reconocer que VES tiene una trayectoria reconocida en el proceso de planificación del desarrollo de su distrito principalmente con la participación de la población y de los diferentes actores de la ciudad. La historia de VES nos enseña que la visión y las metas compartidas, ha permitido avanzar en el proceso de consolidación del distrito. Los objetivos de desarrollo distritales han coincidido con las demandas de la población y es así como sus pobladores han participado en el logro de las metas que se han propuesto a través de los años. El concepto de visión es un concepto fácil de entender y de manejar por la población. Es un referente simple hacia el que pueden dirigir sus propuestas e iniciativas y en ese sentido contribuir a lograr su realización.

La tradición planificadora con base en "Visión conjunta" ha permitido avances sustanciales en el desarrollo de VES, pues a pesar de solo tener 30 años de su creación el grado de consolidación es comparable con los distritos vecinos que tienen más de cincuenta años. Hay coherencia entre los planes que se han implementado y en el que está en etapa de implementación en el sentido de que se elaboran e implementan teniendo en cuenta la coyuntura y la dinámica del momento para emprender el desarrollo deseado.

Ahora nos encontramos con un distrito con un alto grado de consolidación que cuenta con los servicios básicos en un 70% en la zona urbana. La demanda de la población está dirigida a consolidar los Grupos Residenciales con la construcción de las pistas internas, veredas, parques y jardines. Por otro lado está la demanda de servicios complementarios

de carácter distrital como el Hospital, la Universidad, Coliseo, Campos deportivos, Centro de Convenciones, los cuales son proyectos de mayor complejidad y que demandan mayor inversión.

- **Los diferente actores cumplen un rol, y para hacer mas eficiente y eficaz su participación, se deberá promover los canales y espacios que fomenten su participación.**

Este proceso promueve la descentralización y la democratización de la gestión, a través de la creación de espacios de participación ciudadana para la toma de decisiones. Así se han creado instancias con capacidad de decisión como las Agencias Municipales de Desarrollo, que responden a un pequeño ámbito territorial del distrito. A las AMD se les ha dotado de facultades del manejo del presupuesto con un nivel de autonomía. Esta es una instancia intermedia que facilita las discusiones y decisiones y sirve de intermediario y conexión de la administración con los dirigentes y pobladores para que puedan expresar sus inquietudes. Esta figura fortalece a ambas instituciones.

Otro espacio participativo y de concertación son las Mesas Temáticas de Concertación, que involucra a representantes del gobierno central y otras instituciones. En esta instancia se concertan los planes y políticas del gobierno central con las necesidades y prioridades distritales se encuentra en la etapa de implementación y consolidación.

- **Promoción y fortalecimientos de las organizaciones sociales a través de una permanente capacitación y renovación de lideres.**

Desde la municipalidad se está promovido dinamizar a las organizaciones sociales y la promoción de nuevos lideres quienes han asumido con responsabilidad la conducción del proceso. En esta etapa del trabajo ha tenido un rol importante la Dirección de Participación vecinal que en trabajo conjunto con ONGs en el desarrollo de diferentes formatos de capacitación para los diferentes actores. El acompañamiento y seguimiento que hacen las ONGs del proceso y la participación de los actores en los diferentes eventos hacen parte de la capacitación práctica. El desarrollo de capacitación para estos procesos es difícil de desarrollar con los formatos convencionales de capacitación. Hay que acudir muchas veces a formas no muy convencionales pero más efectivas para obtener los resultados deseados.

El reto de los lideres es promover la conciencia ciudadana para transformar de simples pobladores en ciudadanos respetables que conocen y cumplen con sus deberes y derechos. Una manera de lograrlo es a través de eventos y campañas de capacitación. Es importante también desarrollar la identidad del poblador, que permita generar un instinto de apropiación de la ciudad.

Analizando el PID y PP, encontramos otra gran debilidad, la difusión que permite la sensibilización de la ciudadanía en general, y a mayor conocimiento se podría lograr un mayor compromiso por parte de las instituciones y de los pobladores.

- **El presupuesto no debe ser entendido como sinónimo de gastos, si no como el manejo de las inversiones locales.**

Desde que nace VES, existe un criterio en el poblador y los gobernantes de VES, de invertir en la construcción y desarrollo del distrito. La inversión a partir de ingresos o

donaciones que vienen a apoyar proyectos y las obras físicas tangibles al corto plazo, pero también la inversión en como construir ciudadanos y la identidad de un pueblo solo tangible al mediano y largo plazo

VES reconocer la inversión aportada por la comunidad, en sus diferentes modalidades, con proyectos, mano de obra y en efectivo. Por otro lado las inversiones de las instituciones cooperantes, que van dirigidas principalmente a proyectos distritales.

Todos estos aspectos están relacionados con los gastos, sin embargo en Ves se considera inversión, a la reserva de un terreno para la construcción de la Universidad u otro equipamiento, también las inversiones que hace la municipalidad al no cobrar al impuesto de autovaluo a los empresarios por un determinado tiempo a fin de que este se capitalice, la inversión que realiza el poblador para gestionar sus proyectos de servicios básicos, las inversiones que realizan las asociaciones de los agropecuarios en la construcción de canales de riego, estas inversiones que con el tiempo adquieren un mayor valor en los distintos aspectos del desarrollo.

La capacitación y mejoramiento de capacidades en temas referentes al proceso de formulación del PIDVES y del PP son una inversión que se viene haciendo no sólo de parte de la municipalidad y las organizaciones pero de parte de la comunidad que atiende dichos eventos. Desde del Dirección Municipal, se llevó a cabo la etapa de sensibilización y capacitación sobre el PP, entre los temas estuvo la gobernabilidad y la gestión del desarrollo, se trabajo con personal de la municipalidad. este proyecto se quedó trunco al lanzarse el PP.

Este proceso no puede estar desligado del PID, y a través de coordinación con las ONGs se vienen ejecutando talleres de capacitación con la Asociación Ecociudad y las brigadas ecológicas sobre la protección del medio ambiente y la capacitación de nuevos líderes, con La Asociación de comunicadores Calandria, los talleres con los Comunicadores Sociales.

En la lógica administrativa municipal el Presupuesto Participativo ha implicado que los técnicos de la Municipalidad, elaboren la suficiente documentación a fin de apoyar en conocimiento sobre la realidad del Distrito a los vecinos y otras instituciones, como también presentar la documentación necesaria sobre los gastos e ingresos municipales. Es importante el sinceramiento presupuestal para optimizar esfuerzos y canalizar mejor las inversiones.

- **El Presupuesto Participativo debe responder a objetivos del Plan Integral de Desarrollo del Distrito.**

En el caso de VES el Plan Integral de Desarrollo, considerado como un proceso, logró identificar los objetivos estratégicos, y en función de ellos cada una de las direcciones de la municipalidad deberán adecuar sus planes operativos para que exista la sintonía entre el PID el PP y el Plan de Acción de la Municipalidad.

Es importante que los proyectos, iniciativas y obras del PP tengan relación directa con los objetivos del plan, para que éstos puedan cumplirse. De otra manera la ideas de que se pueda impulsar la implementación del plan a través del PP no va a tener validez.

En este sentido las Mesas Temáticas pueden tener un papel muy importante de asesorar a la población desde el proceso inicial cuando se estudian las necesidades y posibles

obras a ser financiadas con el presupuesto participativo para que desde un comienzo la selección tenga una relación con el objetivo priorizado en el PIDVES o de todas maneras con los que le siguen en su orden.

Como se dijo anteriormente, las obras priorizadas en el PP del 2000, tienen de alguna manera que ver con los objetivos de desarrollo y específicamente con el segundo objetivo de desarrollo en un 60%. Sin embargo, son muy escasas las obras priorizadas referidas al objetivo estratégico "ciudad saludable, limpia y verde" priorizado en el cónclave.

6. CONCLUSIONES

El Proceso del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador se encuentra en la fase del diseño y planificación del PP para el año 2002, de acuerdo a la Ordenanza 030-2001 MVES sobre el Presupuesto Participativo, publicada en Junio del 2001 en el diario oficial el Peruano.

El proceso del Plan Integral y el del Presupuesto Participativo ha permitido al Gobierno Local recuperar el rol de liderazgo, su imagen y se nota un acercamiento de los vecinos para participar en la gestión. Se observa un cambio de actitud en la relación entre el gobierno local y la población, ya no se basa en el clientelismo ni los vecinos juegan un papel pasivo de demandantes sino que hay muestras de gestión conjunta en pro del desarrollo local. Y a manera de anécdota manifiesta el alcalde actual Martín Pumar, que antes estaba todo el día atendiendo audiencias para solicitudes y pedidos de los dirigentes, ahora ya no se hacen los pedidos directamente en la alcaldía, ellos proponen, discuten y concertan en las Agencias Municipales de desarrollo.

Este acercamiento de la población hacia la municipalidad ha encontrado transparencia. No solo del presupuesto, sino que comenzó desde la formulación del PIDVES. La Municipalidad pone a disposición de la población la información financiera distrital a fin de que la población se entere de que se ha recogido y cómo se están utilizando los recursos. Para la mayoría de los actores entrevistados el proceso viene siendo un éxito, reconocen que tiene debilidades que hay que ajustar y corregir, pero que como una primera experiencia ha demostrado su validez en muchos aspectos.

Otro aspecto importante es que ha habido un cambio de actitud de los pobladores, pues ya no se dedican exclusivamente a demandar, sino a proponer y participar en las soluciones. También es importante anotar el cambio de actitud en los funcionarios municipales quienes vienen adecuándose al nuevo estilo de gestión con más dinámica participativa dejando un poco la actitud exclusivamente burocrática.

Podemos concluir que el proceso a podido crear espacios y canales de participación de la ciudadanía en general. Estas han servido como incentivo para la movilización de las organizaciones, de manera que los pobladores se han convertido en parte integral y activa del proceso de desarrollo del distrito.

De alguna manera se viene logrando la participación de instituciones y del aparato municipal en el proceso. Sin embargo una de sus debilidades es la falta de internalización de la mayoría de la población sobre el proceso y la importancia y conexión que éste tiene para lograr la visión de desarrollo conjunta. En este aspecto, contar con la convergencia

de presupuestos de otras instituciones y programas podría facilitar la articulación e implementación de muchos proyectos con el PIDVES.

Sin embargo es importantes tener cuidado y no descuidar la continuación del proceso de formulación del PIDVES, pues la coyuntura dinámica y concreta del PP puede guiarlos a ver solamente lo inmediato con objetivos de corto plazo dejando a un lado aquellas metas y objetivos trazados a largo plazo y que necesitan de esfuerzos permanente para lograrlos.

El incluir el pago de impuestos cómo uno de los indicadores para la distribución del PP en los sectores ha tenido impacto positivo. El proceso ha logrado un mayor grado de responsabilidad de los pobladores en el pago por autovalúo y servicios. Según la información de la oficina de administración tributaria si en 1996 aportaban el 30% de la población ahora se ha llegado al 60% de aportaciones.

En este aspecto el proceso ha permitido en alguna medida cambios en los hábitos de la población principalmente respecto al cuidado del medio ambiente y a su responsabilidad como ciudadanos. Ha fortalecido el tejido social, la autoestima de los participantes, especialmente de las mujeres y a propiciado el interés de la población en los asuntos que tienen que ver con su desarrollo. Esta experiencia de nuevo estilo de gestión está desarrollando las bases para salir adelante con resultados muy positivos hasta ahora. Podemos concluir, que la sostenibilidad va a depender mucho de que se entienda que el Presupuesto Participativo es un instrumento para dinamizar el Plan Integral de Desarrollo y que la implementación de ambos es un compromiso de todos los ciudadanos de VES.

7. BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, 1998, Informe Memoria, primer encuentro Bases de una concertación local para el desarrollo de Villa El Salvador. Lima.

AZCUETA, Michel., 1998, Villa El Salvador y su Proyecto Popular en desarrollo Integral propuesta para el debate (introducción pág. 1)

BURGA, J., DELPECH, C., GREY, C. 1989, Villa El Salvador La Ciudad y su Desarrollo Realidad y Propuestas, CIED Centro de Investigación, Educación y Desarrollo

CASTRO POZO DÍAZ, H., DELGADO SILVA. A., 1989, Manual del Regidor. IPADEL - DESCO. Lima.

Centro de Información y Documentación del CECOPRODE VES. 1997, Villa El Salvador 26 años de Historia. Lima.

COLLIER, D. 1978, Barriadas y Elites de Odría a Velasco . Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

COMISIÓN TECNICA 1996, Plan de Desarrollo Integral de Villa El Salvador al 2005, documento para el debate - Lineamientos generales y Objetivos MVES.

CUAVES, 1984, Un Pueblo Una Realidad Villa El Salvador. Lima.

Escuela Mayor de Gestión Municipal - Cooperación Española. Retos Municipales, Boletín Informativo N°3 - año 1, noviembre 1999. Lima.

Gobierno Local de Villa El Salvador, 2001, Plan y Presupuesto Participativo/ Villa El Salvador. Algunas pautas para el Presupuesto Participativo. Lima.

Instituto Nacional de Estadística, 1999, Encuesta Nacional de Infraestructura Socio Económica. Lima

Ministerio de Justicia. Capitulo III, artículos 30, 31 y 32 , de los derechos y de los deberes ciudadanos. Edición Oficial 1998, Editora Perú. Lima Perú.

Municipalidad de Villa El Salvador, 2000. Propuesta de Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador al 2010. Lima.

Municipalidad de Villa El Salvador. 2001, Cónclave: Presupuesto Participativo, Balance Evaluativo del Proceso Participativo 2000, Villa El Salvador.

MUÑOZ SOTO, R. 1998, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Tributación Municipal. Normales Legales Representaciones y Servicios Generales. Lima

VELAZCO ZAPATA, A. 1996, Sociedad y poder Local, La comunidad de Villa El Salvador, 1997 DESCO, pág. 70-93.

Material de trabajo en el Taller de Planificación Mesa Distrital de Comunidades saludables de Villa El Salvador

Anexo 1: ENTREVISTAS REALIZADAS

Las Entrevistas se realizaron en Villa El Salvador

JUANA MANSILLA, Dirigente de Salud Sector III, agosto 2001.

MARGARITA TELLO, Presidenta de la Red Ambiental, agosto 2001

LUIS GARCIA CALDERÓN, Promotor Agenda 21 presidente Barrio 4 Pachacamac, Setiembre 2001.

LUIS SALAZAR GALLARDO, Dirigente vecinal Zona de playas. AH Héroes del CENEP. Vive en VES 7 años. Junio 2001

MARIO GUERRERO, Dirigente Vecinal y Coordinador del Presupuesto Participativo del Segundo sector vive 28 años en VES. Entrevista agosto 2001

JUAN CAVAZAS ANGULO, Dirigente Vecinal , representante de las Comunidades Cristianas - Director de la Agencia 2 (Pachacamac), Junio 2001

JUAN ARBAÑIL. Director de la Agencia para el desarrollo n° 4 y Dirigente Vecinal desde los inicios de Villa de El Salvador. Junio 2001

JHONY RODRIGUEZ, Ex alcalde de VES actual Director de Desarrollo Humano y Presupuesto Participativo.

MICHEL AZCUETA, tres veces alcalde de VES, Regidor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Julio 2001 azcuetam@terra.com.pe

DONATILDA GAMARRA, Regidora por dos periodos, dirigente de la FEPOMUVES. agosto 2001

ALBERTO BAZAN, Regidor por dos periodos consecutivos, junio 2001

MARIANA LLONA, jefe del programa Urbano de DESCO, agosto 2001

AMALIA NICOL, de FOVIDA, agosto 2001

JOSE PISCONTE, Ex director Municipal, agosto 2001

ARQUITECTO DIEGO ROBLES RIVAS, trabajo en la ONDEJOV en los inicios de VES. diegor@latinmail.com, diegor86@latinmail.com.

