

Participación ciudadana en la gestión municipal para crear entornos incluyentes: Caso del presupuesto participativo en Perú, Villa El Salvador 2000-2002 y años recientes.

Francisco Jalomo Aguirre

Resumen

De forma general, este documento analiza la implementación de prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal del presupuesto participativo de Villa el Salvador, como ejercicio de construcción de entornos incluyentes. Particularmente se profundiza en la experiencia y en los resultados del servicio que tuvieron los vecinos de Villa El Salvador en relación al presupuesto participativo 2000-2002, aunque se hace también referencia al último ejercicio ocurrido en el 2020 en dicho territorio. Así, el trabajo concluye con una serie de interrogantes respecto a la experiencia estudiada y algunas propuestas sobre el caso a partir de algunas ideas teórico-metodológicas de la Gerencia Social y del análisis retrospectivo.

Palabras clave: Participación ciudadana, gestión municipal, presupuesto participativo, entornos incluyentes.

Abstract

In general, this document analyzes the implementation of citizen participation practices in the municipal management of the participatory budget of Villa el Salvador, as an exercise in the construction of inclusive environments. Particularly, it delves into the experience and results of the service that the residents of Villa El Salvador had in relation to the participatory budget 2000-2002, although reference is also made to the last exercise that took place in 2020 in said territory. Thus, the work concludes with a series of questions regarding the

experience studied and some proposals on the case based on some theoretical-methodological ideas of Social Management and retrospective analysis.

Key words: Civil Participation, municipal management, participative budget, inclusive environments.

Introducción

El estudio que aquí se realiza se centra en la experiencia de la implementación del instrumento derivado del Plan Integral de Desarrollo 2000-2010 de Villa El Salvador, es decir, se centra en el presupuesto participativo 2000-2002 que se presentaba por aquellos años como un instrumento de cogestión innovador y transparente que, permitiría una distribución equitativa de una parte del presupuesto público municipal, aunque se hace referencia a algunos aspectos de su última edición ocurrida en el año 2020. Dicho ejercicio que ha sido replicado en años posteriores en otros países de la región, como los casos de los municipios de Guadalajara en 2021 y Zapopan desde el 2016 en México. Todos sin lugar a dudas se basan en su conjunto en la experiencia aplicada por primera vez en 1989 en Porto Alegre en Brasil.

Dicho caso de Villa El Salvador representa para efectos de este trabajo una práctica para convertir los entornos más incluyentes, no desde la visión tradicional de equipamiento para personas con discapacidad, sino desde la visión más amplia en donde la toma de decisiones por parte de la ciudadanía,

en conjunto con el gobierno, representa la posibilidad de ser inclusivos cuando se habla de participación.

Bajo el encuadre expresado, este documento está integrado por seis apartados: el primero, pretende ubicar al lector dentro del contexto territorial de Villa El Salvador, para conocer el lugar del que se habla; el segundo, es el marco teórico-metodológico mediante el cual se trata de explicar y analizar la experiencia participativa implementada en Villa el Salvador; en la tercera parte, se describe brevemente y analiza metodológicamente la experiencia del servicio que tuvieron los vecinos de Villa El Salvador en relación al presupuesto participativo; el cuarto apartado es la identificación de los resultados valiosos que el presupuesto participativo de Villa El Salvador pretendía generar, conforme a las ideas que establece la teoría de la Gerencia Social; en un quinto momento, se trata de afirmar o negar sí el presupuesto participativo respondió a las aspiraciones que la comunidad había centrado en la experiencia y; finalmente, se pretende debatir que tan oportuno y bueno sería continuar con la experiencia del presupuesto participativo, cuales serían los problemas fundamentales que son necesario enfrentar y cuáles son las acciones prioritarias que deben realizarse para sacar adelante el presupuesto participativo como instrumento de gestión pública.

Lo anterior pretende dar clara cuenta del fenómeno surgido en los 80's de inclusión democrática que permite a la ciudadanía participar no solamente

mediante el sufragio del voto, en la vida política de su territorio, generando un ambiente cercano a la gobernabilidad, donde existe una intervención directa, en ocasiones permanente, de forma voluntaria y casi universal, mediante la que quienes habitan en un territorio deciden conjuntamente con las autoridades electas la asignación de recursos públicos.

1. Villa El Salvador, en Perú

Villa El Salvador, referenciado en este texto en algunas ocasiones por las siglas VES, es un distrito popular del sur de Lima, ubicado a 25 kilómetros al sur de la capital de Perú, en la costa central – figura 1-, que se fundó y comenzó a formarse el 11 de mayo de 1971 dentro del distrito de Villa María del Triunfo, a partir de la ocupación informal de tierras por parte de pobladores pobres sin vivienda, del cual se separó mediante promulgación de la ley 23695 el 1 de junio de 1983 (Marulanda, 2001).

Hasta diciembre del 2002, según proyecciones del INEI -Instituto Nacional de Estadística e Informática-, en el Perú habían veintisiete millones ciento cuarenta y ocho mil habitantes, de los cuales Lima representa el 28.54 % de la población nacional, al contabilizar siete millones quinientos noventa y nueve mil ochenta y tres habitantes, y Villa El Salvador representa el 2.2%, al contabilizar 388588 habitantes, dentro de 3,546 hectáreas, es decir 35,460 kilómetros cuadrados con que cuenta la localidad (Cortázar, 2003).

Es el caso que en su momento, y aún hoy en día Villa El Salvador, se ha convertido en una suerte de hito nacional y regional, identificado con la participación vecinal, que se ha materializado en el desarrollo económico y social del distrito (Cortázar, 2003). Lo anterior, como se explicará más adelante, gracias a la implementación de prácticas de participación ciudadana en la gestión pública de los recursos con que cuenta la administración

gubernamental.

Referenciado a grandes rasgos el tiempo, el lugar y la situación que ocupa este trabajo con el fin de ubicar al lector dentro del contexto territorial de Villa El Salvador, se procede a continuación a explicar el marco teórico-metodológico mediante el cual se trata de analizar la experiencia participativa implementada en Villa el Salvador del 2000 al 2002, experiencia que ha contribuido para que Villa El Salvador sea un hito, como ya se menciona.

2. La Gerencia Social como marco de análisis para entender la implementación de prácticas de participación como un ejercicio de construcción de entorno incluyente

En los últimos años la reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda mundial. El origen de este proceso tuvo lugar cuando el Estado benefactor entro en crisis en la década de 1970, y generó como respuesta, el modelo neoliberal-conservador.

El modelo neoliberal-conservador proponía la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado, pero tiempo después, se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato Estatal, sino en su reconstrucción (CLAD, 2007).

Es por lo anterior que actualmente se habla de reconstruir un Estado para el siglo XXI, lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales, la construcción de sociedades equitativas y democráticas y, la competitividad de cada país en el escenario internacional (CLAD, 2007). Particularmente, se trata de reconstruir un Estado que responda a las peculiares características que identifican a Latinoamérica (CLAD, 2007), donde la toma de decisiones brinde participación a la ciudadanía,



Figura 1. Ubicación de Villa El Salvador en Lima Metropolitana. FUENTE: Marulanda, 2001.

rompiendo con el viejo esquema donde la población solamente participa en la acción de gobernar al emitir el voto para elegir a sus representantes, pero luego siendo olvidados.

Es entonces que se plantea el siguiente cuestionamiento, ¿cuál es el modelo deseable que se comprometa con asegurar los derechos sociales, la construcción de sociedades equitativas, incluyentes y democráticas en Latinoamérica?

Intentando dar una preliminar respuesta al respecto, la reforma gerencial de la Administración Pública, con un enfoque social, lo que es decir, la gerencia social, que viene teniendo lugar en un número cada vez mayor de países, es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina según ha referido el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo ubicado en Caracas en Venezuela (CLAD, 2007).

Es posible entender como gerencia social, a aquel campo de conocimientos y de prácticas, acotado por la intersección de los campos del desarrollo social, las políticas públicas y la gerencia gestión pública, que promueve que las políticas y programas sociales contribuyan significativamente a la reducción de la desigualdad y la pobreza, al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía, a través de procesos participativos de formación de políticas que generan valor público (INDES, 2004)

La esencia de la gerencia social radica en la generación de valor público por parte del gerente, a través de las políticas, los programas y los proyectos sociales (Sulbrandt, 2002).

El enfoque de valor público brinda

a la gerencia social un enfoque estratégico que prioriza la respuesta a los ciudadanos y el mantenimiento de confianza y legitimidad a través de una buena entrega de productos y servicios (Kelly, 2003). Así, el enfoque de valor público aporta a la gerencia social un punto de referencia que ayuda a mantener una dirección estratégica para guiar acciones, claridad conceptual asociada con la lógica de una cadena de valor, un foco central para el rol del gerente e responsabilizarse con otros, por procesos que efectivamente generen resultados y obliga a abandonar el cómodo espacio burocrático o tecnocrático de un entender abstracto sobre el bien común y llevar a cabo procesos iterativos y participativos.

A La gerencia social trabaja de la mano con la noción de participación ciudadana, como instrumento a la vez que elemento, donde la toma de decisiones gubernamentales en todo momento, no se hace solamente por los funcionarios públicos electos, sino por ellos y la población, como vehículo para implementar sistemas de gobernanza democráticos, que permitan materializar el derecho de los ciudadanos por ser parte en toda etapa de la ciudad en su construcción y reconstrucción (Lefebvre, 1969).

Participación ciudadana entendida entonces, en tanto acuerdos y proceso entre ciudadanos y gobernantes para la solución de problemas existentes en un territorio determinado, donde la comunicación y la transparencia de información es algo fundamental para garantizar la integración de la sociedad civil en el contexto de una democracia deliberativa (Garrido, 2016).

Por ello, dentro de ese contexto ser gerente, en el ámbito público, significa asumir la responsabilidad por el desempeño de un sistema generador

de resultados valiosos para los usuarios y ciudadanos (Mokate, 2004). Más en particular, ser gerente social, es ser actor que asume la responsabilidad por procesos y resultados que responden de manera eficaz y eficiente a problemas sociales, escuchando a la ciudadanía, para resolver lo que para ellos es importantes, mediante la gestión adaptativa, integral, participativa y responsable de las políticas y programas sociales, con el objeto de lograr un desarrollo social equitativo, incluyente y sostenible (Mokate, 2004).

Como la gerencia social permite tener un enfoque estratégico de análisis, promueve una comprensión integral de la realidad, permite un carácter adaptativo en las intervenciones, se orienta no solo a resultados, sino a procesos de implementación, enlaza conocimientos con prácticas, responsabiliza al gerente social de resolver problemas y de crear valor para los ciudadanos, se pretende analizar en este documento particularmente el proceso de implementación de prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal, a través del caso del presupuesto participativo en Perú, de Villa El Salvador 2000-2002 y años resientes.

Metodología

Para analizar el proceso de implementación desde la óptica de la gerencia social, se optó en este trabajo por una herramienta denominada análisis retrospectivo o backward mapping. Esta metodología permite el análisis y rediseño de procesos de trabajo, la identificación y rediseño de procesos problemáticos y la planificación de la intervención (Martínez, 2005).

Como el principal objetivo de este trabajo no es explicar de forma detallada el uso de una herramienta metodológica,

lease, el backward mapping, sino hacer uso de dicha para analizar y proponer rutas de intervención respecto de la implementación del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador 2000-2002, la explicación de los pasos que componen dicha metodología, se detallaran a continuación de forma somera.

El análisis retrospectivo o backward mapping parte de situaciones y actividades que podemos observar en la marcha cotidiana del programa analizado para, luego identificar actividades y actores que son más relevantes para enfrentar los problemas de implementación.

Los pasos a seguir para su aplicación son cinco: inicialmente, se debe identificar el comportamiento específico que al final de toda la cadena de implementación se desea lograr en los usuarios y que resulta indispensable para lograr los impactos sociales deseados; segundo, se requieren identificar las actividades operativas que son necesarias para lograr el comportamiento final o los impactos sociales deseados, mismas que se dividen en gestión de operación, relativas al control de gestión y al desarrollo de capacidades; tercero, deben identificarse los actores que están directamente involucrados en la realización de todas y cada una de las diferentes actividades operativas; cuarto, debe identificarse el lugar donde se sitúa el problema dentro de la cadena de las actividades operativas y; finalmente, se requiere proponer rutas de intervención para mejorar la implementación del programa -ver figura 3- donde se concentran todos los pasos metodológicos listados con antelación-.

Bajo la óptica de la metodología explicada anteriormente, se procede en las siguientes líneas a analizar y evaluar

la implementación del presupuesto participativo de Villa El Salvador 2000-2002 paso por paso, como parte de un ejercicio que pretendió lograr un entorno incluyente.

Siempre sobre la consideración de que para este trabajo un entorno incluyente es aquel donde un conjunto de circunstancias o factores políticos, sociales, culturales, económicos y éticos rodean con la participación horizontal y vertical multiactores, el desarrollo de la ciudad donde se habita cotidianamente, mediante el involucramiento real, activo y continuo de la diversidad de gentes, opiniones y creencias, sin discriminación.

3. Experiencia de participación ciudadana en la gestión municipal para crear entornos incluyentes en Villa El Salvador

Como consecuencia de que el candidato Raúl Pumar ganó las elecciones dentro del distrito a finales de 1998 y que durante su campaña había propuesto elaborar un nuevo Plan Integral de Desarrollo (PID) de la manera más participativa posible, en 1999 dicho ganador, dió inicio a los trabajos para elaborar el PID y en el año 2000 comenzó en Villa El Salvador la puesta en marcha de un proceso denominado, presupuesto participativo 2000-2002, impulsado y apoyado por las autoridades municipales, ONG¹ involucradas en el asentamiento y pobladores con un alto nivel de compromiso y desarrollo (Cortázar, 2003 y Marulanda, 2001), como ejercicio que se ha ido renovando hasta años recientes.

La metodología del proceso era que los vecinos debían organizarse para participar en talleres, donde se

¹ Con el apoyo de las ONG's expertas en temas de participación ciudadana, se diseño la metodología básica para el proceso (Cortázar, 2003).

generaría el debate para dar un orden de prioridad a obras ejecutables en un determinado espacio de Villa El Salvador (Cortázar, 2003). Luego de priorizar las obras, las autoridades administrativas municipales ejecutarían las mismas con la participación de los vecinos, rindiendo finalmente de forma pública y transparente las cuentas de lo realizado (Marulanda, 2001).

Las actividades operativas y sus respectivos actores, presentes en el proceso de implementación de la experiencia en Villa El Salvador del presupuesto participativo, que eran necesarias para lograr el comportamiento específico del programa analizado, consistieron en las acciones desahogadas por diversas autoridades municipales, varias ONGs que incluían desde industriales hasta colectivos vecinales, entre otros -tabla 1-.

Inicialmente, el proceso contó con la participación creciente de vecinos y dirigentes en la toma de decisiones relacionadas con las obras, pero cuando se debió pasar a la etapa de ejecución, es decir de planificación del gasto, adquisición de materiales y construcción de la obra como tal, se presentaron serias dificultades en la implementación del proceso, sobre todo porque las autoridades municipales volcaron la mayor parte de los recursos financieros en grandes obras decididas al margen del mecanismo de presupuesto participativo (Cortázar, 2003 y Marulanda, 2001).

Dicha situación melló gravemente la confianza que dirigentes, vecinos y ONGs tenían en el proceso, deteriorando así, la viabilidad del presupuesto participativo hasta el punto de poner en suspenso su ejecución durante el año 2002 (Cortázar, 2003), es decir, el presupuesto participativo no respondió

Tabla 1. Actividades relativas a la gestión de operación del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador 2000-2002. FUENTE: Elaboración propia con base en Cortázar, 2003.

ACTIVIDADES RELATIVAS A LA GESTION DE OPERACIONES	
RUTINAS	ACCIONES QUE SIGUEN REGLAS
<p>Aprobar el presupuesto participativo, como herramienta del Plan Integral de Desarrollo (ACTOR: Autoridades municipales).</p> <p>Aprobar la cantidad de recursos financieros que se destinarían al presupuesto participativo (ACTOR: Autoridades municipales).</p> <p>Presentan las propuestas para ser seleccionadas y decididas en el presupuesto participativo (ACTORES: Pobladores y sus líderes comunitarios y vecinales).</p>	<p>Diseñar la metodología particular para el presupuesto participativo (ACTOR: ONGs involucradas, tales como organizaciones vecinales y comunitarias, Asociación de Pequeños y Medianos Industriales de VES, por sus siglas APEMIVES).</p> <p>Elaborar y desarrollar materiales y guías para la realización de las asambleas que requería el presupuesto participativo y para orientar el proceso de concertación de prioridades (ACTOR: ONGs).</p>
<p>Promover la conformación y constitución plena de los comités territoriales (ACTOR: Directores de las agencias municipales).</p>	<p>Decidir la zonificación para aplicar la metodología del presupuesto participativo (ACTOR: Autoridades municipales).</p>
<p>Acudir a varias reuniones al día, muchas de ellas en las tardes o noches, fuera del horario normal de trabajo (ACTOR: Directores de las agencias municipales).</p>	<p>Realizar talleres para seleccionar las obras a ser realizadas en cada una de las ocho zonas definidas (ACTORES: Directores de las agencias municipales).</p>
<p>Asignar un orden de prioridad a las obras propuestas, considerando su costo (ACTOR: Taller de cada zona definida).</p>	<p>Concertar actores con conflicto de intereses, en la realización de los talleres (ACTOR: Directores de las agencias municipales).</p>
<p>Calcular el costo de las obras propuestas (ACTOR: Ingenieros de la Dirección de Desarrollo Urbano).</p>	<p>Persuadir en cada territorio a los actores involucrados en el proceso, para evitar que tengan desconfianza los pobladores implicados (ACTOR: Directores de las agencias municipales).</p>
<p>Asignar mensualmente al presupuesto participativo un monto económico (ACTOR: Autoridades municipales).</p>	
<p>Realizar los expedientes técnicos de los proyectos y de los trámites administrativos de las obras del presupuesto participativo e implementarlas (ACTOR: Dirección de Desarrollo Urbano del Distrito).</p>	<p>Nombrar un ingeniero responsable en cada territorio (ACTOR: Director de Desarrollo Urbano).</p>
<p>Asegurar el financiamiento necesario para la realización de las obras seleccionadas en el proceso (ACTOR: Autoridades municipales).</p>	<p>Aportar parte de los trabajos de construcción e incluso parte de los materiales para la realización de las obras seleccionadas (ACTOR: Población de VES).</p>
<p>Garantizar que los materiales para las obras derivadas del presupuesto participativo estuvieran disponibles a tiempo en cada lugar (ACTOR: Área de abastecimiento de la Dirección de Desarrollo Urbano).</p>	<p>Elaborar políticas locales, y apoyar con conceptos y herramientas técnicas las decisiones de los comités de desarrollo territorial en cuanto a la elaboración de sus planes de acción y sobre las obras e iniciativas del presupuesto participativo. También articulan y promueven las iniciativas y proyectos con sus respectivos ejes temáticos, enfocados a lograr los objetivos del plan integral. Elaborando políticas sectoriales. (ACTOR: Mesas temáticas de carácter distrital - educación, comercio, juventud, mujeres y ciudad saludable -, integradas por la municipalidad, el gobierno central, empresas, la comunidad organizada y ONG).</p>
<p>Supervisar, llevar registro detallado de los materiales y firmar las respectivas guías de material que se recibían en el lugar de cada obra (ACTORES: Ingeniero residente de cada obra y dirigente local).</p>	
<p>Llevar un registro detallado de los gastos de ejecución de cada obra para que fuera posible la liquidación y rendición de cuentas al finalizar cada obra (ACTOR: Área de contabilidad de la Dirección de Administración).</p>	
<p>Rendir cuentas a la población, respecto de las obras finalizadas (ACTOR: Autoridades municipales).</p>	
<p>Liderar el proceso de elaboración y el seguimiento del presupuesto participativo en los sectores, y recomendar medidas correctivas a situaciones irregulares. Tiene la responsabilidad política y administrativa para dar viabilidad a las propuestas del presupuesto participativo y autonomía para decidir respetando los lineamientos del plan (ACTOR: Administración municipal).</p>	
<p>Participar en los talleres y explicar a los pobladores los posibles costos de las obras que se proponían aprobar (ACTOR: Ingeniero responsable de cada territorio, nombrado por el director de desarrollo urbano).</p>	

a las aspiraciones que la comunidad había centrado en el, en tanto que la visión de los pobladores y por tanto sus expectativas eran que a través del presupuesto participativo cada quien podría conseguir una obra para su grupo residencial o para su barrios, lo que no coincidió con la idea que tenía el Comité Técnico (Cortázar, 2003).

Dicha situación trajo a colación la motivación original histórica mediante la cual la participación ciudadana nació a partir de la ineficacia que presentan las instituciones públicas al momento de tratar de resolver problemas de los ciudadanos (Correa, 1998), y que en sentido teórico busca no simulación, sino verdadera intervención ciudadana en la toma de decisiones, lo que quedó en entre dicho con lo señalado, dejando en entre dicho la noción de inclusión en el entorno en que se desahogó el presupuesto participativo.

Es decir, la participación ciudadana implica voluntad de incidencia (Parés, 2009), fortalece los procesos democráticos, ayudando a los gobiernos a responder a las peticiones y necesidades de la ciudadanía, interactuando en la toma de decisiones que trasciendan en una mejor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos que generará el Estado.

En el proceso, además, es posible identificar conforme a Gutiérrez (2005) diversas actividades relativas al control de gestión dentro de este ejercicio de presupuesto participativo ocurrido en Villa El Salvador entre el 2000 y el 2002, donde están presentes algunas de tipo: limitantes y de control diagnóstico. Siendo las primeras la supervisión, llenado de registro detallado de los materiales y firmas de las respectivas guías de material que se recibían en el lugar de cada obra por parte del actor ingeniero residente de cada

obra y del dirigente local, al igual que un registro detallado de los gastos de ejecución de cada obra para que fuera posible la liquidación y rendición de cuentas al finalizar cada obra a cargo del Área de contabilidad de la Dirección de Administración de Villa El Salvador. Asimismo, del tipo de control diagnóstico a cargo del Área de abastecimiento de la Dirección de Desarrollo Urbano, correspondía garantizar que los materiales para las obras derivadas del presupuesto participativo, estuvieran disponibles a tiempo en cada lugar.

La experiencia que se fue desarrollando desde la asignación de presupuesto, hasta lo correspondiente al control de gestión, sumó actividades relativas al desarrollo de capacidades en la participación ciudadana en el presupuesto, ya que como parte de la adaptación de actividades y entornos la ejecución de las obras y la rendición de cuentas, fueron posibles gracias a un conjunto de cambios y adaptaciones que los funcionarios municipales introdujeron en sus labores, que

rompieron con la lógica burocrática antes de la experiencia (Cortázar, 2003 y Gutiérrez, 2005).

Listadas y explicadas las diferentes actividades operativas y sus respectivos actores presentes en la implementación del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador 2000-2002 -tabla 1-, se procede a estudiar los resultados valiosos de la experiencia.

Por tanto, el Plan Integral de Desarrollo que estableció un determinado proceso de participación pública de la ciudadanía en el Presupuesto Participativo, derivó en una metodología que al aplicarse junto con cada recurso en cada zona, a través de la constitución de comités territoriales, en los que se ofertaron talleres para selección-identificación-priorización de obras mediante votación -figura 2-, se vió fisurado cuando se asignaron presupuestos de forma arbitraria por el Comité Técnico de todo el proceso, lo que da clara cuenta que el aprendizaje y la mejora centrada sobre la implementación es igual o más útil que el diseño de la

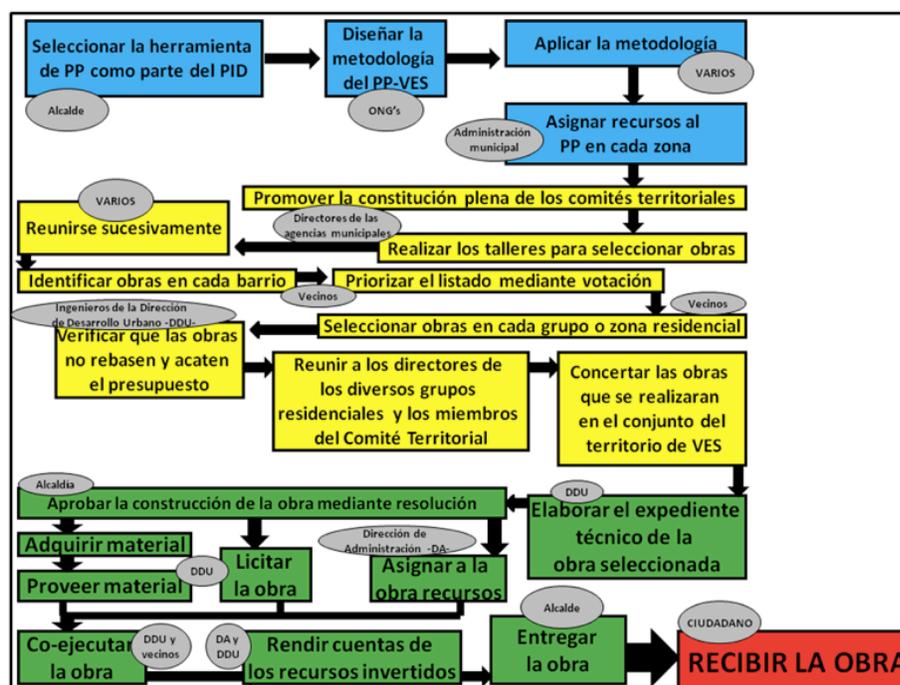


Figura 2. Cadena de actividades. FUENTE: Elaboración propia con base en Cortázar, 2003.

metodología seleccionada para cuando se habla de ejercicios de participación ciudadana, sobre todo en asuntos de presupuestación y programación en el ejercicio de recursos públicos.

En razón de dicha explicado relativa al proceso que tuvo lugar en Villa El Salvador a raíz del presupuesto participativo 2000-2002 y relacionadas las actividades con los respetivos actores involucrados en cada una de ellas, se procede en la siguiente sección a disertar sobre los resultados valiosos que el programa debía generar.

4. Cuáles son los resultados valiosos que el presupuesto participativo debía generar para la comunidad de Villa El Salvador.

Marulanda (2001; 361) señala en un documento titulado; Desarrollo Local y Gestión Participativa que los resultados valiosos que el presupuesto participativo de Villa El Salvador debía generar se clasifican tal como se indica a continuación:

“En el corto plazo, las metas eran continuar con el proceso de planificación participativa para identificar los proyectos y programas, y el establecimiento gradual del modelo de gestión en los niveles donde aun no se había logrado consenso.

En el mediano y largo plazo, se incluía además la presentación del plan integral y del presupuesto participativo no solo como instrumento para hacer obras físicas, sino también como vehículo para lograr cambios en los indicadores vitales, tanto a nivel del sector como del distrito. Además se buscaba lograr mayor participación de fondos del gobierno central y metropolitano, para adelantar el proceso de presupuesto participativo y para las demás obras del plan integral de

desarrollo (negritas no originales).”

Lo que es decir, el presupuesto participativo pretendía como objetivos específicos, servir de base para elaborar el Plan Integral de Villa El Salvador al 2010 y propiciar un proceso participativo para cogestionar la planificación, la gestión e implementación de las acciones tomando en cuenta a los actores de la localidad, donde objetivos que tiene la participación ciudadana va en función a los intereses que tiene por un lado los ciudadanos y por lo otro a las expectativas de los resultados que tienen los gobernantes de obtener de ella, al igual que fomenta la participación ciudadana como parte activa del desarrollo de las ciudades fortaleciendo el funcionamiento democrático por medio de: políticas públicas de mayor calidad, legitimidad de las instituciones y una ciudadanía activa.

En otros términos, como refiere Marulanda (2001) no se trataba solamente de cambiar las situaciones problemáticas de la comunidad y de hacer obras, sino de generar conocimiento y experiencia en los pobladores y demás actores, fomentando y desarrollando sus capacidades para ejercer sus derechos y obligaciones ciudadanas.

Así, se pensó en el presupuesto participativo como una palanca que permitiría la participación vecinal y retomar un vínculo entre la municipalidad y las organizaciones de Villa El Salvador en los temas de gobierno, con el objetivo de fondo, que era recuperar el tejido social, fortalecer y articular toda una organización territorial y porque no, hasta distrital (Cortázar, 2003).

Como del análisis anterior se desprende que el presupuesto participativo no respondió a las aspiraciones que la comunidad había centrado en el

programa en virtud de lo sucedido con la asignación de los recursos que se describió en el apartado anterior, donde si bien la población votó por las obras requeridas, y el Comité Técnico asignó pocos recursos a esos proyectos, priorizando en temas económicos otras obras, es que surge la interrogante siguiente: ¿es oportuno y bueno continuar con la experiencia del presupuesto participativo no solamente en Villa El Salvador, tal como sigue sucediendo hasta el 2020, así como en otras ciudades?

Al respecto Marulanda (2001; 362) señala que sí sería bueno y oportuno continuar con la experiencia, porque:

“...el hecho de que los pobladores participen en las decisiones de cómo se invierte una parte del presupuesto municipal, potencia sus capacidades y los habilita, entre otras cosas, para monitorear el gasto y el desempeño de sus gobernantes.”

Por su parte Cortázar (2003; 12) señala que es bueno y oportuno continuar con la experiencia del presupuesto participativo, aprendiendo de los problemas que surgieron, porque:

“...se reconoce como una buena práctica para promoción de la participación y el desarrollo local... en términos de los resultados positivos que se alcanzan al propiciar un mayor acercamiento entre la población y los gobiernos locales, en términos de una mejor descentralización, de un mejor aprovechamiento de los recursos públicos y del debilitamiento de las prácticas de clientelismo y corrupción, que tanto merman a nuestras sociedades latinoamericanas”

A pesar que de las opiniones anteriores, con las que se está de acuerdo, debido a que la inclusión ciudadana en la toma de decisiones es no solamente necesaria,

sino urgente, se desprende que es bueno y oportuno continuar con la experiencia del presupuesto participativo que se representó y sigue representándose en Villa El Salvador, es evidente que, los síntomas que usualmente indican que hay problemas en la implementación de programas, es decir, la desviación respecto a los resultados esperados y la demora en la generación de resultados, están presentes en el presupuesto participativo (Martínez, 2005).

Es en razón de ello que, se vuelve necesario identificar y proponer rutas de intervención en la implementación del presupuesto participativo, a partir de los insumos que arroja todo el análisis realizado, a través de la mejora centrada en la implementación del presupuesto participativo, bajo las siguientes recomendaciones.

5. A manera de conclusiones; planteando rutas de intervención respecto a la experiencia del presupuesto participativo.

Bajo la línea anterior, entonces ¿cuales serian los dos problemas fundamentales

que es necesario enfrentar en la implementación del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador para sacarlo adelante y continuar con la experiencia?

Al aplicar la metodología de backward mapping al caso estudiado, e identificando, listando y clasificando con anterioridad las actividades, con sus respectivos actores, relativas a la gestión de operación, a la control de gestión y al desarrollo de capacidades, es posible identificar tres grandes conglomerados de acciones -ver figuras 2 y 3-: las relativas a diseño y preparación, el respectivo de aplicación de la metodología y selección de obras y, finalmente el de ejecución, construcción y entrega de obras.

Del backward mapping señalado, se desprende dos problemas fundamentales:

• El primero es que la implementación del programa no se ajusta a lo pactado y establecido en el programa. En tanto que la responsabilidad del programa, debe ser asumida por las organizaciones que intervienen, lo que es decir, existe

la intervención de un número amplio de instancias, organizaciones y actores sociales en la implementación del presupuesto participativo, y ninguna asume su responsabilidad. Por lo que es necesario, que se realicen ajustes al diseño del programa, sin olvidar que estos ajustes deben ser negociados y acordados con los actores directamente implicados.

• El segundo problema fundamental es, que el diseño del presupuesto participativo no ha previsto situaciones, factores y procesos que debieron tenerse en cuenta desde un inicio y que requieren volver atrás. Como el funcionario público trabaja con poco tiempo y problemas complejos tal como refiere Gutiérrez (2005), es posible proponer la necesidad de intervenir en el corto plazo en dos rutas simultáneamente, para mejorar la implementación del presupuesto participativo, realizando las siguientes acciones en la primera ruta y en la tercera de conformidad con los conglomerados identificados -figura 3-:

• Ruta A, Diseño y preparación del Presupuesto Participativo; En esta ruta se identificaron problemas como el mal diseño de la metodología del Presupuesto Participativo y la falta de difusión a los actores involucrados de la metodología implementada. Por lo que se propone rediseñar la metodología con base en las experiencias que presento su primer y posteriores aplicaciones hasta el 2020, haciendo pública la misma a todos y cada uno de los actores involucrados.

• Ruta B, Ejecución, construcción y entrega de la obra; En esta ruta se identificaron problemas en casi todas sus etapas, que van desde la adquisición y provisión de material, la elaboración de los expedientes técnicos, la asignación de recursos a las obras

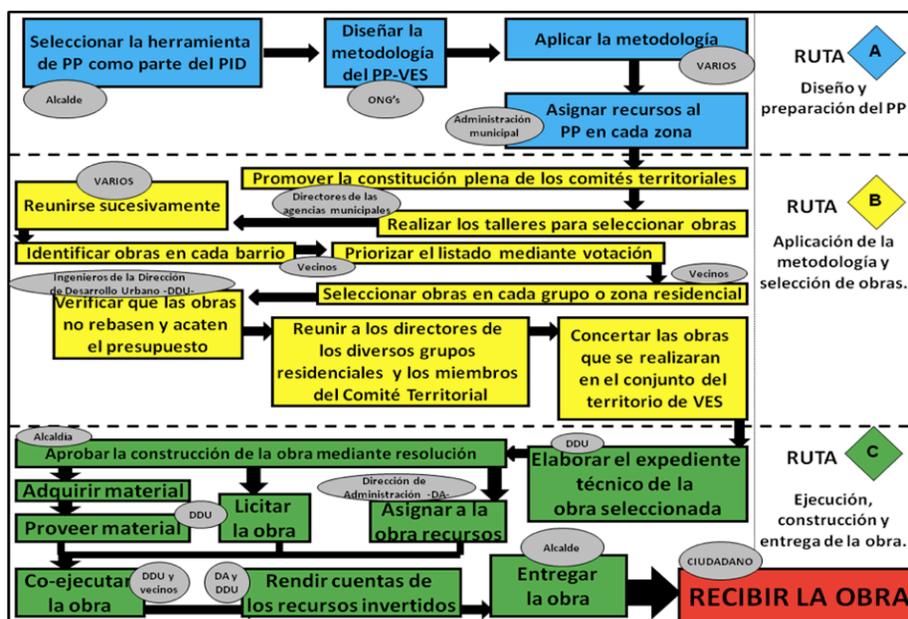


Figura 3. Rutas de intervención en la implementación. FUENTE: Elaboración propia con base en Cortázar, 2003.

y la co-ejecución de obras. Por lo que se propone aumentar la participación de los vecinos beneficiados en la construcción de las obras, no solamente para que estos aporten mano de obra, sino que se formalice su control en el proceso de construcción y para que aporten material o se involucren en todas y cada una de las etapas de esta ruta. Además se oportuno involucrar a las instituciones educativas del territorio, para que faciliten pasantes o prestadores de servicio social, que ayuden con la labor administrativa que implican las obras y, no solamente esos item, sino desde trabajadores sociales, sociólogos y antropólogos, para el trabajo comunitario y la construcción de tejido social participativo.

Así, del análisis anterior se desprende no una respuesta definitiva de acción para mejorar la participación ciudadana en asuntos de presupuestación y programación de la hacienda pública en gobiernos municipales o distritales, sino en una serie de elementos que señalan que, es oportuno y bueno continuar con la experiencia del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador como ha ocurrido hasta el 2020 en dicho caso, lo que ha dado incluso lugar a la creación de un Reglamento del Presupuesto Participativo aprobado recientemente en el año antes referido.

También es necesario contemplar en los ejercicios de presupuestación participativa ajustes al diseño de programas, con una visión consensuada entre todos y cada uno de los actores directamente implicados y, que el diseño del presupuesto participativo incorpore las situaciones, factores y procesos que deben tenerse en cuenta y que no son otros sino los que sobre la implementación se van identificando con alguna metodología de política pública centrada en la mejora sobre la ejecución, siempre con una base de

inclusión en el entorno que incluya todas las etapas.

Bibliografía.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo), (2007), "Una nueva Gestión Pública para América Latina" en Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas, Gabinete de Ministros y Presidencia, Buenos Aires.

Correa, E. (1998). Participación Ciudadana y Gobernabilidad. En Una Ciudadanía que Crece, Flacso Chile, Chile.

Cortázar, Juan Carlos (2003), La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal: El caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador, Perú, 2000-2002. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social – INDES-. Washington, D.C.

Garrido Vergara, Luis, Valderrama, Luz Marina y Ríos Peñafiel, Javier (2016), Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina, Revista Política, volumen 54, número 2, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile, Pp. 255-275.

Gutiérrez, G., y Cortázar, Juan Carlos (2005), Los problemas del Programa del Vaso de Leche Escolar, documento elaborado con base en "El vaso de leche escolar" de Richard A. Meyers (1980).

INDES (Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social), (2004), La Gerencia Social. INDES, Washington, D.C.

Kelly, G. y S. Muers (2003), Creating Public Value. An analytical framework for public service. Reform, Strategy Unit, Cabinet Office. London, UK.

Lefebvre, Henri (1969). El derecho a la ciudad, Barcelona, España: Península.

Martínez Nogueira, Roberto (2005), Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social –INDES-. Washington, D.C.

Marulanda, Liliana y Chambi Echegaray, Gina (2001), Desarrollo Local y Gestión Participativa. El presupuesto participativo en Villa El Salvador, Perú. Lima, Perú.

Mokate, Karen (2004), Una breve historia sobre imaginación gerencial. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social –INDES-, Washington, D.C.

Parés, Marc (2009), "Introducción: Participación y evaluación de la participación", en Marc Parés (coord.), Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa, Barcelona, Ariel/Generalitat de Catalunya, pp. 15-26