
**Los problemas del presupuesto participativo de Villa El
Salvador (Perú, 2000-2002) ¹**

**Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)
Washington D.C, 2004**

¹ Adaptación realizada por Gustavo Gutiérrez del texto: Cortázar, J.C. y Lecaros, C. (2004) La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador (Perú 2000-2002). INDES: Washington D.C.

<i>I. La adopción del presupuesto participativo como instrumento del Plan Integral de Desarrollo</i>	3
<i>II. Diseñando la metodología del presupuesto participativo</i>	4
<i>III. Desplegando la metodología: los talleres territoriales</i>	6
<i>IV. Ejecutando las obras e introduciendo cambios en los sistemas de trabajo de la municipalidad</i>	8
<i>V. Institucionalizando la metodología del presupuesto participativo</i>	11
<i>VI. El presupuesto participativo 2001 y la pérdida de credibilidad del proceso</i>	13
<i>Anexo I: Estructura organizativa de la Municipalidad VES</i>	17
<i>Anexo II: Modelo de gestión del Plan de Desarrollo Integral VES</i>	18

I. La adopción del Presupuesto Participativo como instrumento del Plan Integral de Desarrollo

El 11 de Diciembre de 1999, los 200 participantes del II Cónclave Distrital convocado por la municipalidad de Villa El Salvador decidieron acoger la propuesta de las autoridades municipales que consistía en poner en marcha el *presupuesto participativo 2000*.² El Cónclave era la última actividad en el proceso de aprobación del nuevo Plan Integral de Desarrollo (PID) que se había elaborado para el período 2000 – 2010. La elaboración del nuevo PID era parte de la larga tradición de planificación que el distrito tenía desde la década de los 70, pues anteriormente el distrito había contado con dos Planes aprobados en 1975 y 1988 respectivamente.³ La particularidad del PID 2000-2010 era que había sido elaborado y aprobado mediante un proceso inusual de participación vecinal, tal y como había prometido el alcalde Martín Pumar durante su campaña electoral en 1998.

Pumar, quien no tenía una larga carrera política en el distrito, ofreció durante campaña electoral retomar la iniciativa del Alcalde anterior consistente en elaborar un nuevo PID, pero hizo énfasis especialmente en la necesidad de elaborarlo de la manera más participativa posible. Esto respondía al diagnóstico de que era necesario promover y fortalecer la participación vecinal en el gobierno del distrito, pues aunque la participación de las organizaciones vecinales era una práctica tradicional en Villa El Salvador, ella se había visto debilitada en los últimos años debido a la violencia política y a la acción clientelista del gobierno central durante los años noventa.

En Febrero de 1999, apenas cincuenta días después de haber asumido el cargo, Pumar convocó a una reunión para plantear cómo se elaboraría y aprobaría el nuevo PID. En esta tarea no contó con un apoyo decidido del cuerpo de regidores, pues aunque aceptaron el pedido del alcalde de participar en el proceso, veían con escepticismo el proceso y preferían dedicarse a asuntos más concretos. Sí contó, en cambio, con el apoyo directo de dos importantes ONGs que llevaban años trabajando en el distrito: DESCO y Calandria. Con ellas estableció formalmente – mediante acuerdo de Alcaldía – una alianza estratégica para desarrollar el PID. Se constituyó así el *Comité Técnico*, instancia que asistiría al alcalde en el proceso de elaboración del PID y en el cual participaban el alcalde mismo, los funcionarios que dirigían las direcciones centrales del municipio, los funcionarios que dirigían las agencias municipales (instancias descentralizadas) y las ONGs.⁴ Posteriormente se sumó al Comité Técnico una tercera ONG: FOVIDA. Los regidores, sin embargo, no formaron parte del Comité, involucrándose poco en el proceso. Durante todo el año 1999 el Alcalde y su entorno inmediato se concentraron en el proceso participativo en su totalidad, teniendo como prioridad fundamental movilizar a los pobladores y a sus organizaciones tanto como

² Los Cónclaves Distritales eran Asambleas en las cuales la Municipalidad convocaba a todos los pobladores y organizaciones del distrito.

³ Calderón, J. Y Marulanda, L (2001), 3-4.

⁴ En relación con las Direcciones y áreas que componen la estructura organizativa de la Municipalidad de VES, ver el Anexo I.

fuera posible. Aunque formalmente el proceso debía ser liderado por las autoridades políticas (el alcalde y el cuerpo de regidores electos) en la práctica el soporte y orientador fundamental del proceso fue el Comité Técnico.

Luego de que la visión y objetivos del PID fueran aprobados mediante un referéndum distrital, los miembros del Comité Técnico comenzaron a preguntarse por la mejor forma de terminar de desarrollar el PID e implementarlo. Surgió así la necesidad de establecer una estructura organizativa que promoviera su implementación, a lo que se denominó *modelo de gestión del PID*. Este modelo consistía en un conjunto de instancias de debate y toma de decisiones. Se pensó así en la creación del *Comité Distrital de Gestión del Desarrollo* como instancia máxima para la gestión del PID, conformado por las autoridades municipales y representantes de los territorios, organizaciones vecinales y otras instituciones con presencia en el distrito.

¿Pero cuáles serían las tareas y actividades concretas que estas instancias debían realizar para darle vida al PID? No había ideas claras al respecto. La idea de implementar un proceso de presupuesto participativo había aparecido en el seno del Comité Técnico desde hacía algún tiempo, aunque sin mayores precisiones con respecto a sus características y utilidad. Pero durante el II Cónclave Distrital de diciembre de 1999 -que fuera convocado justamente para tomar decisiones relativas al modelo de gestión y a la implementación del PID- la discusión sobre el presupuesto participativo tomó impulso y su realización fue aprobada. Un alto funcionario municipal recuerda: "*Si el plan había sido formulado de manera participativa ¿Cómo seguir? ¿Cómo mantener todo ese flujo que se había movilizadado para hacer el plan? Y allí se dijo que uno de los instrumentos para continuar esto era, podía ser, el presupuesto participativo.*" Los participantes en el Cónclave aprobaron así la realización del presupuesto participativo como instrumento de implementación del PID, pero sin definir cómo hacerlo. *

II. Diseñando la metodología del presupuesto participativo

Pese a que se había aprobado la realización del presupuesto participativo, ninguno de los actores involucrados tenía una idea clara de qué era lo que había que hacer. Las discusiones fueron generando una visión común en cuanto al carácter y propósito del presupuesto participativo. Este fue definido como un *instrumento para implementar el PID*, consistente en la participación democrática y directa de la población en las decisiones relativas al gasto municipal, asumiendo que dicho gasto debía orientarse hacia el cumplimiento de los objetivos del PID.⁵ Tener una definición, sin embargo, no era suficiente, pues se requería un método de trabajo. El Comité Técnico no discutió los modelos metodológicos ya probados en otros contextos, sino que dedicó a generar una metodología propia de manera relativamente intuitiva. Se tomó así un conjunto de decisiones sobre el método de implementación del proceso, entre las que destacan dos.

⁵ Ríos Morales, Néstor (2001), p. 7.

La primera decisión se refería al monto de los recursos a utilizar. Al respecto, se optó por destinar a manera de experiencia piloto dos millones de nuevos soles (aproximadamente US \$ 570.000) tomados de los ingresos que la Municipalidad recibía mensualmente del gobierno central mediante las transferencias de FONCOMUN (Fondo de Compensación Municipal). Mediante esta decisión, el ámbito de acción del presupuesto participativo quedaba restringido a la realización de obras de infraestructura, pues el marco legal de FONCOMUN destinaba estos recursos exclusivamente para obras y proyectos de inversión. El monto asignado representaba sólo el 36% del total de gastos en obras e inversiones considerado en el presupuesto anual del municipio para el año 2000.⁶

La segunda decisión se refería a los mecanismos de concertación necesarios para que los pobladores tomaran decisiones sobre el presupuesto asignado. Para ello se decidió utilizar las 8 zonas territoriales que se habían definido para la elaboración del PID. A la cabeza de cada una de ellas, el *Comité Territorial* (creado como parte del modelo de gestión del PID) y la *Agencia Municipal* (instancia descentralizada de la administración municipal) serían las instancias responsables de convocar a los pobladores, promover la deliberación sobre las obras a realizar y supervisar su ejecución (ver Anexo II). La idea era que en cada zona se realizaran asambleas de vecinos que fueran identificando y decidiendo el orden de prioridad de las obras requeridas en su barrio, las que luego serían comparadas con las obras definidas por otros barrios hasta identificar concertadamente un conjunto de obras que el Comité Territorial presentaría a la Municipalidad. Las ONGs desarrollaron materiales y guías para la realización de estas asambleas y para orientar el proceso de concertación de prioridades.

Al decidir la zonificación para el presupuesto participativo, las autoridades municipales superpusieron una nueva demarcación territorial a la estructura tradicional de Sectores y Grupos Residenciales que había estado vigente en Villa El Salvador desde los años setenta.⁷ Los Sectores eran la base territorial sobre la cual venía funcionando la CUAVES (Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador), organismo de representación territorial del distrito que desempeñó un papel decisivo en la época fundacional del asentamiento. Desde que Villa El Salvador fuera transformado en distrito en 1983, entre la CUAVES y la administración municipal se produjeron continuos conflictos de poder. Los dirigentes vecinales asociados a la CUAVES (muchos de ellos no renovados en años y sin contacto regular con sus representados) no habían participado activamente en el proceso de elaboración del PID, mientras sí lo hicieron las organizaciones de mujeres, jóvenes, comerciantes, pequeños productores, comunidades cristianas y comités del vaso de leche. Al tomar como base para el presupuesto participativo la zonificación utilizada durante la preparación del PID, el municipio reconocía implícitamente un papel protagónico a estas nuevas organizaciones y a las Agencias Municipales, en detrimento de las antiguas estructuras de los Sectores.

⁶ Chambí Echegaray y Marulanda (2001), p. 26. El monto representa el 8.6% de los gastos totales del Municipio para el año 2000.

⁷ El territorio de Villa El Salvador estaba organizado en 10 Sectores, cada uno conformado por 24 Grupos Residenciales.

III. Desplegando la metodología: los talleres territoriales

En marzo del año 2000 debían comenzar a realizarse los talleres para seleccionar las obras a ser realizadas en cada una de las ocho zonas definidas, pero primero era necesario constituir plenamente los comités territoriales. Los directores de las agencias municipales fueron encargados de promover su conformación, recurriendo para ello a los dirigentes y organizaciones que habían participado activamente en la elaboración del PID. Sin embargo, al poco tiempo surgieron conflictos entre estos dirigentes y los antiguos dirigentes de los grupos residenciales (vinculados a la CUAVES).

Pese a la ausencia de directivas claras respecto a la forma de elegir los comités territoriales, estos se conformaron gracias al esfuerzo de negociación de los directores de las agencias y los dirigentes. Se comenzó entonces a convocar a los talleres en cada Grupo Residencial. La metodología del presupuesto participativo proponía que a través de reuniones sucesivas los pobladores y dirigentes identificaran obras en su barrio, dándoles un orden de prioridad mediante votación, hasta alcanzar el techo presupuestal asignado. Posteriormente, mediante reuniones de los dirigentes de diversos grupos residenciales y los miembros del Comité Territorial, se deberían concertar las obras que se llevarían a cabo en el conjunto del territorio, considerando que los recursos no permitirían realizar obras en todos los grupos residenciales.

Al convocar a los talleres, los directores de las agencias municipales hallaron que la desconfianza de los pobladores era grande, que cuestionaban el proceso *“diciendo que siempre les ofrecían obras pero que nunca se las hacían.”* Los directores de agencia tuvieron que reaccionar y cambiar sobre la marcha su forma de trabajar, desarrollando una labor activa y personalizada de persuasión en sus territorios.

En consecuencia, los directores de agencia se vieron sobrecargados. Además de las labores usuales de la agencia (cobrar tributos, emitir licencias de funcionamiento, supervisar la recolección de basura, supervisar obras, etc.), el presupuesto participativo les exigía acudir a varias reuniones al día, muchas de ellas en las tardes o noches, fuera de su horario normal de trabajo. Con el pequeño equipo de trabajo con que contaba cada agencia y sin ningún proceso ordenado de reorganización de tareas y funciones, los directores tuvieron que arreglárselas como pudieron. Uno de ellos señala: *“Lo hice porque me entusiasmaba mucho el proceso, pero me di cuenta que hubo un desgaste muy fuerte también, muy estresante.”*

A lo largo de las sucesivas reuniones que sostenían dirigentes y pobladores para seleccionar las obras, fue haciéndose evidente para los directores de las agencias municipales y los facilitadores de los talleres – que provenían de las ONGs – que la forma en que los pobladores entendían el presupuesto participativo difería notablemente de la visión del Comité Técnico. Para el Comité Técnico el presupuesto participativo era un *instrumento* para poner en marcha la visión global de desarrollo contenida en el PID, pero *“[la visión de los pobladores] fue algo así como “yo a través del presupuesto participativo puedo conseguir una obrita para mi grupo residencial o para mi*

barrio.” Para remediar esto, los facilitadores de los talleres trataron de que los talleres se orientaran hacia los cinco objetivos del PID. Y aunque la mayor parte de las obras seleccionadas estaban formalmente referidas al objetivo del PID relativo a la educación, en realidad buena parte de ellas eran ya antiguas demandas o aspiraciones de cada barrio que aún no habían sido satisfechas por el municipio.

Pese a que el Comité Técnico había desarrollado una metodología general para la realización de los talleres, los canales de comunicación no siempre funcionaban y las orientaciones metodológicas usualmente se impartían verbalmente. Así, como señala un director de agencia, *“no sabíamos cuál era el paso siguiente (...) fue un aprendizaje para los vecinos y para nosotros, porque no teníamos ninguna guía, ni idea.”* Dado que para poder asignar un orden de prioridad a las obras propuestas era necesario considerar su costo, los ingenieros de la Dirección de Desarrollo Urbano (ver Anexo I) tuvieron que participar en los talleres calculando tales costos. El entendimiento entre los pobladores (acostumbrados a las construcciones informales) y los ingenieros (preocupados por criterios técnicos y legales) no fue fácil. Por otra parte, los pobladores y dirigentes no tenían experiencia negociando recursos con otros grupos residenciales y su primera reacción fue tratar de garantizar que todos los barrios vieran satisfechas sus expectativas al mismo tiempo.

Conforme la realización de los talleres fue avanzando, algunos regidores – preocupados por la pérdida de protagonismo – comenzaron a difundir el rumor de que la Municipalidad no tenía el dinero para realizar las obras. El rumor se basaba en las desavenencias que se generaron entre los regidores y los impulsores del presupuesto participativo cuando en una reunión el jefe de presupuesto informó que los 2 millones de soles reservados para el proceso participativo no estaban disponibles en la caja municipal. Los regidores reaccionaron reclamando por qué no se les había informado de esto y aduciendo que se estaba engañando al pueblo. Pero los funcionarios municipales conocedores de los procedimientos presupuestarios del sector público sabían que no era necesario que los 2 millones de soles de FONCOMUN estuvieran literalmente en caja. Dado que las obras no se ejecutarían simultáneamente, la idea original era ir asignando mensualmente los recursos en función del plan de ejecución de las obras acordado con la población. Sin embargo, las asignaciones mensuales al presupuesto participativo fue afectado por un excesivo compromiso presupuestal con otras obras municipales (como la pavimentación de vías), dando como resultado que las obras no tuvieran financiamiento en el momento necesario. Debido a esta situación, se optó por pedir un préstamo al Banco de la Nación por los dos millones de soles acordados, que se pagaría durante el año con parte de las transferencias mensuales de FONCOMUN.

La oposición de la mayor parte de regidores, sin embargo, se mantuvo a lo largo del proceso. La implementación del presupuesto participativo debilitaba el mecanismo tradicional de asignación presupuestal en el distrito, pues suponía dar progresivamente a la población la capacidad de decidir directamente sobre la inclusión de ciertas obras en el presupuesto municipal, sin pasar necesariamente por los regidores y los dirigentes de los Grupos Residenciales.

IV. Ejecutando las obras e introduciendo cambios en los sistemas de trabajo de la municipalidad

Una vez identificadas las obras a realizar en cada zona territorial, la Dirección de Desarrollo Urbano era la responsable de elaborar los expedientes técnicos de cada obra⁸, los cuales debían ser finalmente aprobados mediante Resolución de Alcaldía. Los empleados de la Dirección estaban acostumbrados a realizar una labor técnica, sin mayor contacto con la población. Se concentraban en las obras que las autoridades municipales iban aprobando poco a poco como parte del plan de inversiones, sin tener que negociar con ellos su relevancia o características. Sus funciones incluían la elaboración de los expedientes técnicos de las obras y las labores cotidianas de control urbano.

La Dirección no recibió ninguna instrucción específica sobre cómo modificar sus sistemas de trabajo para enfrentar las exigencias novedosas derivadas del presupuesto participativo. Pero, desde un inicio, la participación de los ingenieros en los talleres territoriales obligó al Director de Desarrollo Urbano a introducir cambios sustantivos sobre la marcha. Se nombró un ingeniero responsable en cada territorio, quien debía participar en los talleres y explicar a los pobladores los posibles costos de las obras que se proponían aprobar. Para proyectar los costos de gran cantidad de obras se organizó un equipo central de ingenieros y contadores que apoyó a los responsables de cada territorio. El contacto directo con la población implicó serias transformaciones en la labor cotidiana de los ingenieros. Como señala el Director de Desarrollo Urbano:

“No ha sido fácil. Para muchos de ellos ha sido nuevo y también ha sido un aprendizaje, en el sentido que tenían que discutir con gente que a veces no podía entender la parte técnica. Había muchas reuniones de equipo. El concepto de equipo se revaloró mucho porque había que entender que se tenía que dialogar, estar en contacto con personas que no manejaban los temas técnicos. (..) Entender que hay que adaptarse a los requerimientos de los vecinos y que ellos están tomando decisiones, eso muchas veces no ha sido tan cómodo..”

La elaboración de los expedientes técnicos obligó a profundizar en los cambios. Usualmente, las obras municipales se ejecutaban mediante contratación de empresas especializadas, lo cual aliviaba de manera significativa las labores de la Dirección de Desarrollo Urbano. Pero la cantidad y diversidad de las obras del presupuesto participativo, así como el hecho de que la población debiera aportar como contrapartida parte del trabajo de construcción e incluso parte de los materiales, descartaba el mecanismo de contratación externa. Debíó entonces acudir a la modalidad de *adjudicación directa*, es decir, a la realización de todas las etapas del trabajo por parte de los funcionarios municipales.

⁸ El expediente técnico es un documento exigido por ley que incluye una descripción de todas las características físicas de la construcción y de los materiales necesarios, así como un presupuesto detallado por partidas. Debe ser aprobado mediante Resolución de Alcaldía.

La Dirección de Desarrollo Urbano no estaba acostumbrada a enfrentar tal volumen de actividades. El Director se vio obligado a aumentar el personal de 18 a 25 empleados y a recargar de trabajo tanto a sus miembros como a sus equipos. Así por ejemplo, cuando la presión por la elaboración de los expedientes técnicos llegó a su tope, el Director halló que la disponibilidad de computadoras personales limitaba seriamente su productividad. Dado que era imposible adquirir más computadoras, se implementó un segundo turno de trabajo nocturno para los ingenieros. También fue necesario permitir que los ingenieros hicieran el trabajo en su casa o acudieran a la oficina durante los fines de semana. Esto, sin embargo, implicó algunos enfrentamientos con otras áreas de la administración municipal. Al respecto, Director de Desarrollo Urbano relata:

“El tema de los horarios fue un tema de choque con la unidad de personal, porque ellos querían que [los ingenieros] marcaran a las 8 de la mañana la tarjeta y la salida a las 3 y media o cuatro. [Pero] no se podía trabajar así, primero porque las obras nunca empiezan a las 8 de la mañana sino a las 7.(..) Nunca se salía a las 3 y media, sino mucho más tarde. (..) Había que darles un poco de información para que entendieran también que las reglas acá no funcionan.”

El cambio de la contratación externa de las obras a la modalidad de adjudicación directa implicó también que los ingenieros de Desarrollo Urbano se encargaran directamente de la supervisión simultánea de cuatro o cinco obras, exigencia no prevista dentro de su esquema usual de trabajo. Esto los obligó en muchos casos a realizar labores fuera de su área de experiencia técnica pues, ingenieros especializados en temas de pavimentación, por ejemplo, tuvieron que diseñar y supervisar obras relativas a techos o parques de recreación. La labor resultó más complicada en la medida en que no sólo debían desempeñar las labores usuales de un ingeniero residente, sino que debían negociar con los dirigentes para que la población participara efectivamente en la ejecución de la obra. La metodología del presupuesto participativo establecía que el 80% de los costo sería cubierto con presupuesto municipal, mientras que el 20% restante con aportes de los pobladores. Usualmente dichos aportes consistieron en la provisión de algún material adicional, la prestación de servicios e incluso la realización directa de labores de construcción.

Los cambios que introdujo el presupuesto participativo en la forma como se ejecutaban las obras municipales afectaron también la labor de otras áreas. La Secretaría General era la responsable de elaborar las resoluciones de alcaldía necesarias para la aprobación de los expedientes técnicos (ver Anexo I). Su personal estaba acostumbrado a procesar un número limitado de expedientes, pero el presupuesto participativo elevó significativamente el número, rebasando su capacidad operativa.

Más afectada resultó el área de abastecimiento, que formaba parte de la Dirección de Administración (ver Anexo I), pues uno de los aspectos más complicados del proceso de ejecución de las obras fue garantizar que los materiales estuvieran disponibles a tiempo para cada una de las obras. Esta área no recibió instrucción alguna respecto a cómo adecuar su labor a las exigencias del presupuesto participativo. La modalidad de ejecución mediante adjudicación directa ponía bajo su responsabilidad la adquisición y distribución de todos los materiales requeridos para las obras, así como el alquiler de

los vehículos y equipos necesarios. Los procedimientos de adquisición del sector público obligaban a realizar concursos públicos con plazos fijos, que muchas veces no coincidían con los programas de ejecución de las obras. La inexperiencia del área de abastecimiento en el manejo de un proceso que exigía muchas compras distintas y simultáneas agravó el problema, generándose continuos enfrentamientos con la Dirección de Desarrollo Urbano, pues esta era la que recibía directamente las presiones de los pobladores por acelerar el ritmo de ejecución de las obras. Para enfrentar esta caótica situación, la Directora de Administración decidió dedicar a un nuevo empleado exclusivamente a las compras del presupuesto participativo. También decidió estandarizar en la medida de lo posible los procesos de concurso, estableciendo bases de licitación modelo en función del tipo de obra.

A los pobladores les costaba mucho comprender estos retrasos, pues estaban acostumbrados a construir informalmente, sin considerar reglamentos y plazos fijos. Los retrasos exacerbaban su desconfianza pero también su actitud vigilante hacia el proceso, en particular en lo relativo al precio de los productos y a su correcta entrega. Las entregas de material para las obras eran supervisadas no sólo por el ingeniero residente sino también por el dirigente local y ambos debían firmar las respectivas guías. Aunque estas medidas permitieron enfrentar los problemas, fue también fuente de incomodidad para los ingenieros, quienes no estaban acostumbrados a que los vecinos los controlaran tan de cerca.

Conforme las obras avanzaban y los recursos se gastaban, el área de contabilidad de la Dirección de Administración (ver Anexo I) debía llevar un registro detallado de los gastos para que fuera posible la liquidación y rendición de cuentas al finalizar las obras. La Dirección de Desarrollo Urbano presionaba constantemente a la de Administración a fin de que los pagos y su registro contable se hicieran con celeridad. Pero esta última se quejaba de que la documentación enviada por Desarrollo Urbano estaba usualmente incompleta, retrasándose así el proceso contable. Considerando que estos retrasos afectarían la rendición de cuentas cuando las obras se concluyeran, el Director de Desarrollo Urbano se vio obligado a ampliar el ámbito de acción de su área, contratando dos contadores que dedicó exclusivamente a este asunto.

La administración municipal concluyó la ejecución de todas las obras previstas, pero con un importante retraso. Al finalizar el año 2000 muchas no estaban aún concluidas y fueron terminadas recién el año siguiente. Conforme las obras se iban concluyendo, la Dirección de Desarrollo Urbano organizaba en la mayor parte de territorios reuniones de rendición de cuentas, otra actividad que resultó ser totalmente novedosa para sus miembros y para la población misma. En dichas reuniones participaban usualmente el Alcalde, el Director de la Agencia Municipal y el ingeniero supervisor de las obras, quienes presentaban a la población la información reunida por Desarrollo Urbano respecto a la inversión que efectivamente se había efectuado en cada obra y los materiales utilizados. Aunque hubo discrepancias y confusión al momento de comparar dicha información con los registros que llevaban los dirigentes, la rendición de cuentas elevó la credibilidad del presupuesto participativo, al mismo tiempo que generó expectativa por el proceso a iniciarse en el año 2001.

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 su labor. Pese a que dichos cambios fueron improvisados, generaron nuevas capacidades organizativas en la administración municipal. La Dirección de Desarrollo Urbano fue tal vez la que sufrió mayores transformaciones. Sin embargo, y a juicio del mismo funcionario, los cambios más importantes se produjeron en el puesto de trabajo de los ingenieros, el cual se amplió para incluir nuevas responsabilidades, capacidades y posibilidades de desarrollo:

“Creo que muchos profesionales han aprendido mucho. Aprendieron en el tema técnico (..) porque hay ingenieros que son expertos en pavimentación pero en construcción no tanto, han tenido que [ampliar] por ahí su especialidad. Creo que [también han cambiado por] el reconocimiento de la gente (..) Cuando por ejemplo se [terminaron] los primeros 13 techos de manera simultánea, han tenido esa emoción de ver sus capacidades de transformar y poder movilizar más cosas (...) Yo creo que han salido fortalecidos. Si bien el tema técnico lo conocen, [su formación] no tiene nada que ver con lo social. Encontrar y descubrir esa dimensión social que tiene su obra, su proyecto, su energía, su capacidad, eso ha sido una de las fortalezas. De ahí viene también su compromiso con el proyecto (..).”

V. Institucionalizando la metodología del presupuesto participativo

Hacia septiembre del año 2000, los miembros del Comité Técnico hicieron una evaluación de medio término del presupuesto participativo. Los representantes de las ONGs fueron bastante críticos. Hicieron énfasis en que el presupuesto participativo había cobrado vida propia, convirtiéndose para los pobladores y para la administración municipal en un fin en sí mismo en lugar de ser un mecanismo para generar un mayor compromiso entre los vecinos con la perspectiva de desarrollo distrital contenida en el PID. Los representantes de las ONGs propusieron que en el 2001 no hubiese presupuesto participativo, que se revisara todo lo que se había hecho y que se retomara el proceso en el 2002. La propuesta no fue acogida por el resto de miembros del Comité, considerando las expectativas que ya se habían generado en la población y la “cola” de obras postpuestas por los Comités Territoriales para el 2001. El Alcalde tampoco fue receptivo a la postura de las ONGs, pues consideraba que el presupuesto participativo era una “apuesta política” central de su gestión.

La propuesta de continuar con el presupuesto participativo fue presentada a los regidores en una reunión posterior. Su reacción fue muy negativa, y hasta amenazaron con no ofrecer el apoyo político necesario. Criticaron el presupuesto participativo 2000, señalando que había sido apresurado, que se había iniciado sin contar con los recursos necesarios (por lo cual la administración municipal se había tenido que endeudar para financiar las obras) y, fundamentalmente, que había sido conducido por los funcionarios municipales y las ONGs al margen de las autoridades políticas electas.

Esta reacción se enmarcaba en una complicada situación política para el Alcalde Pumar, pues como resultado de una seria crisis del servicio de limpieza pública, un grupo de regidores y organizaciones vecinales había comenzado a recolectar firmas para solicitar la revocatoria de su mandato.⁹

Dada esta situación, no se tomó decisión alguna sobre cómo continuar con el proceso en el año 2001. Los funcionarios municipales comenzaron a concentrar su atención y tiempo en otras áreas de la gestión municipal que sentían haber descuidado como resultado de su dedicación al presupuesto participativo. La atención del Alcalde y los funcionarios se concentró primordialmente en aquellas grandes obras que habían sido promesas electorales del año 98. El cambio en la dirección de la atención municipal hacia actividades de gran impacto en el distrito brindó sus frutos, pues la inauguración de la Alameda de la Juventud en abril del 2001 elevó el apoyo de la población al Alcalde, logrando frenar la iniciativa de revocatoria que pendía sobre su cabeza.

En abril de 2001 la presión de las ONGs logró sacar al presupuesto participativo de la parálisis en que se encontraba. La municipalidad convocó así el III Cónclave Distrital con la finalidad de evaluar la marcha del proceso, y en opinión de las ONGs, la reunión debía concentrarse en definir e institucionalizar su metodología. Los participantes discutieron estos asuntos, coincidiendo en que para asegurar la continuidad del presupuesto participativo era necesario *“establecer reglas de juego claras que nos permitan tener un lenguaje común en el proceso.”*¹⁰ Se acordó entonces elaborar una Ordenanza Municipal que lo reglamentara.

Durante el III Cónclave se comenzó también a elaborar un plan de acción para mejorar la metodología y poner en marcha el presupuesto participativo del 2001. Pero dicha tarea fue frenada por los regidores, quienes exigieron mayor control del proceso por parte del Consejo Municipal. Lograron así que el Cónclave decidiera cambiar el nombre y funciones del Comité Técnico, instancia que veían como la principal culpable de que el papel de los regidores en la toma de decisiones fuera ignorado. El Comité pasó así a denominarse *Comité Consultivo*. Según un miembro del Comité *“Lo que a ellos les interesaba (..) era que nosotros fuéramos un comité que propusiera y que no tomara decisiones. Y eso no lo hacían tanto por las ONGs sino que lo estaban haciendo por los funcionarios y por los directores de agencia que estaban ahí y que habían estado tomando decisiones sin consultar según los regidores.”*¹¹

Con estas nuevas restricciones para la labor del ahora Comité Consultivo, el plan de acción acordado en el Cónclave comenzó a ponerse en marcha. El Comité Consultivo y el Alcalde elaboraron una propuesta de Ordenanza que establecía con claridad las fases del presupuesto participativo, las instancias participantes y un conjunto de reglas de juego relativas a la conformación de los Comités Territoriales, la asignación de recursos

⁹ Chambi Echegaray y Marulanda (2001), p. 24.

¹⁰ Gobierno Local de Villa El Salvador (2001) Balance evaluativo del Proceso Participativo 2000, Villa El Salvador, p. 7.

¹¹ En la práctica la opinión de los técnicos de las ONGs tenía gran influencia en dichos funcionarios y en el Alcalde mismo, quienes muchas veces retomaban las propuestas de las ONGs como propias.

y la rendición de cuentas. En términos generales, la propuesta recogía la metodología desarrollada a inicios de 2000, plasmando en blanco y negro reglas que habían resultado de la experiencia de concertación y ejecución de obras. El documento fue luego presentado a los regidores en el Consejo Municipal. En paralelo, se realizaron talleres de discusión con los dirigentes vecinales y la población, en los cuales se discutió el texto y se recogieron aportes. El texto final demoró en ser aprobado y fue necesaria una marcha de protesta de los pobladores para que el Alcalde y los regidores del Consejo Municipal aprobaran el proyecto en el mes de junio. El Reglamento fue elaborado y aprobado en los meses posteriores. La Ordenanza estableció como recursos anuales del presupuesto participativo el 35% de las transferencias de FONCOMUN destinadas a gastos de inversión, consagrando así un tope presupuestario que durante el año 2000 había sido establecido de manera transitoria, con la idea de que fuera incrementado en el futuro. Por otra parte, aunque ambos documentos pusieron énfasis en que se debía identificar con claridad las instancias de decisión política y vecinal del proceso, no hicieron referencia alguna a los cambios operativos que las Direcciones de Desarrollo Urbano, de Administración y las Agencias Municipales habían implementado a lo largo del año 2000. No dispusieron así modificación alguna de la organización o procedimientos de trabajo de dichas áreas en relación con la implementación del presupuesto participativo.

VI. El presupuesto participativo 2001 y la pérdida de credibilidad del proceso

Ya avanzado el segundo semestre del 2001, la municipalidad convocó a la realización de los talleres territoriales. Si bien las ONGs seguían insistiendo en que sería más sensato posponer el proceso hasta el año siguiente, muchos dirigentes vecinales comenzaron a protestar, preguntando en qué se había gastado el dinero del presupuesto participativo prometido para el 2001. Ante la presión, el Alcalde y los regidores decidieron que era mejor cumplir con el compromiso asumido.

La existencia de una metodología más definida, plasmada en la Ordenanza sobre el presupuesto participativo, y de su Reglamento facilitó mucho la tarea en comparación a lo ocurrido el año anterior. Los Comités Territoriales ya estaban constituidos en casi todos los territorios y la normativa aprobada permitía elegir a sus miembros con menos conflictos que en el pasado. Además - como afirma un funcionario municipal - *“a nivel de la municipalidad ya teníamos la maquinaria mejor aceiteada.”* Parte del mejor funcionamiento de la administración municipal fue resultado de la creación del *Comité de Directores*, en el cual se reunían mensualmente el Director Municipal, el Director de Desarrollo Urbano, la Directora de Administración, el jefe de Abastecimiento y los cuatro Directores de las Agencias Municipales. Uno de los puntos centrales de la agenda de estas reuniones era la implementación del presupuesto participativo. Las reuniones ayudaron significativamente a que los funcionarios desarrollaran una visión integral del proceso y asumieran cierta responsabilidad colectiva por sus resultados. También ayudó a que las relaciones entre las distintas áreas mejoraran. Este Comité

funcionó regularmente a lo largo del año, constituyendo un importante ejercicio de concertación para los Directores.

Por otra parte, en las Direcciones los sistemas de trabajo se encontraban parcialmente adaptados al proceso participativo gracias a los cambios introducidos a lo largo del año anterior. El Director de Desarrollo Urbano señala:

“El segundo año ya todos sabían qué hacer. Cada ingeniero prácticamente salía solo. Solo iba a las asambleas, coordinaba ya con los dirigentes vecinales en tal o cual reunión. (...) Ellos lograron afinar una metodología de trabajo. El afinamiento vino por el lado de los ingenieros mismos y por el lado de los vecinos.”¹²

La población, que ya había visto los resultados del presupuesto del año anterior, demostró mayor interés y expectativa por el proceso. Muchos vecinos se interesaron en ser elegidos como dirigentes locales o miembros de los Comités Territoriales, pues como dice un Director de Agencia: *“había más interés por ser dirigente”* debido a que ya no tenían que estar tocando puertas para lograr obras para su zona. Los dirigentes electos conocían mejor el proceso y por lo tanto estaban en capacidad de exigir información precisa y resultados rápidos.

Sin embargo, pese a estos avances, la demora de varios meses que la municipalidad había tenido en convocar al presupuesto participativo 2001 había exacerbado la sospecha de los dirigentes y pobladores respecto al destino real de los fondos asignados al proceso. A ello se sumó el que en varios lugares se estuviera exigiendo que se explicaran las razones por las cuales aún no se había culminado alguna obra del año anterior o no se había realizado la rendición de cuentas.

Los problemas se acrecentaron conforme los Comités Territoriales fueron consolidando la relación de obras prioritarias y llegó el momento de ejecutarlas. A diferencia del año anterior, la municipalidad no había recurrido a un préstamo para financiar las obras, sino que se decidió que los recursos para las obras provinieran directamente de las transferencias mensuales de FONCOMUN. Sin embargo, las prioridades del presupuesto participativo entraron rápidamente en conflicto con otras obras que exigían recursos financieros inmediatos. Tales prioridades provenían de las ofertas electorales de 1999 (principalmente el Estadio Municipal) y de otras obras ofrecidas luego por el Alcalde y los Regidores.

A pesar del esfuerzo del Director Municipal, no se logró para frenar las promesas del Alcalde y los regidores, sobre todo por la cercanía de las próximas elecciones municipales de noviembre del 2002. El resultado fue que la ejecución de la mayor parte de las obras priorizadas por los Comités Territoriales no se inició. Esto desacreditó aún más el proceso en marcha, pues pobladores y dirigentes comenzaron a reclamar sus

¹² Obviamente el cambio no era generalizado, y algunos de los funcionarios e ingenieros *“(preferían) volver a lo anterior, (diciendo:) ‘Vamos a hacer una licitación, un concurso. Que los regidores decidan las obras y se acabó el asunto. ¿Para qué hacemos problemas?’*

obras, exigiendo conocer el destino de los recursos que supuestamente se debían haber destinado a ellas.

Pero los vecinos y dirigentes no fueron los únicos que criticaron el proceso. En enero de 2002 las tres ONGs que participaban en el presupuesto participativo redactaron un documento evaluativo sumamente duro, en el cual dejaban abierta la posibilidad de dejar de participar en el proceso. Las ONGs señalaron:

“...el esfuerzo de organización, debate y priorización de obras para el Presupuesto Participativo del año 2001 ha sido objetivamente tiempo perdido. Los jefes de las Agencias Municipales se han desgastado en un confuso y largo proceso de definición y priorización de obras que no se han iniciado. Este accionar del municipio ha sido muy perjudicial para la imagen de la actual administración por incumplimiento de sus compromisos en lo que era la principal oferta política del alcalde (...).

El trabajo desplegado dentro de los grupos y sectores finalmente ha producido un resultado en sentido contrario: los vecinos se sienten engañados y frustrados por un proceso que les significó trabajo y compromiso sin ningún resultado concreto. La Ordenanza del Presupuesto Participativo se ha deslegitimado, ya que ha sido incumplida (...).”¹³

El Alcalde rechazó las críticas, considerando que las ONGs se fijaban sólo en los aspectos técnicos del proceso, dejando de lado consideraciones políticas que él no podía ignorar. Los regidores restaron importancia a las críticas, señalando que los legítimos representantes de la población eran ellos y no el Comité Consultivo. Por su parte, el Director Municipal quedó muy sorprendido y extrañado con el documento y reclamó a las ONGs no haberse acercado a expresarle sus preocupaciones. Ocurría que el Comité Consultivo ya no funcionaba con regularidad, por lo que las ONGs habían quedado sin un canal formal de acceso a las instancias que conducían el proceso. En la práctica, el recientemente creado Comité de Directores fue ocupando un lugar decisivo en la gestión cotidiana del proceso, desplazando al Comité Consultivo del centro de la escena.

Frente al creciente descrédito del presupuesto participativo, la municipalidad emitió un comunicado público manifestando su decisión de continuar la ejecución del presupuesto participativo. Reconociendo estar “*bastante atrasados en la ejecución*”, el municipio se comprometió “*a retomar los proyectos ya aprobados y aún sin ejecutar correspondientes a los ejercicios del año 2000 y 2001.*”¹⁴ De esta manera, las obras identificadas en el 2001 fueron ejecutadas a lo largo del 2002. Pero – siendo este un año electoral – no hubo ya posibilidad alguna de que se realizaran los talleres de priorización de obras para el 2002. Así, en la práctica, no se realizó presupuesto participativo 2002, pese a que el Alcalde prometió ponerlo en marcha en cuanto se culminaran las obras del año anterior.¹⁵ Martín Pumar se presentó como candidato a la reelección, pero fue derrotado en las elecciones de noviembre de manera abrumadora.

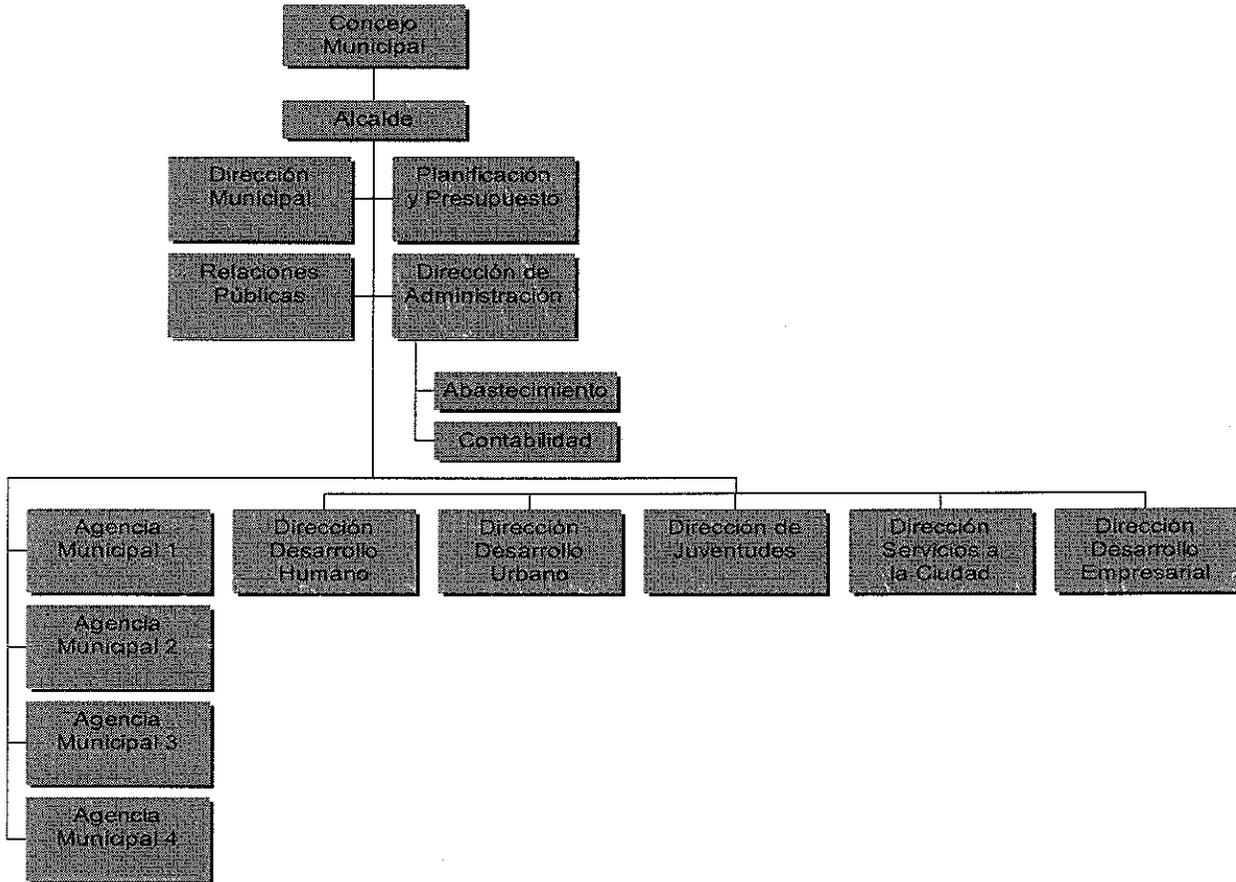
¹³ DESCO, FOVIDA y CALANDRIA. Notas para la reunión de evaluación del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador en el año 2001, p. 3.

¹⁴ Gobierno Local de Villa El Salvador. Comunicado del Presupuesto Participativo (febrero 2002).

¹⁵ Comunicado Público. ¡Seguimos adelante con el Presupuesto Participativo en el marco del Plan Integral de Desarrollo!, Marzo 2002.

El nuevo Alcalde, Jaime Zea, retomó la idea del presupuesto participativo a mediados del año 2003, convocando a talleres de capacitación y a talleres para la identificación de las obras que serán ya parte del presupuesto participativo 2004.

ANEXO 1
Municipalidad Distrital de Villa El Salvador (Perú)
Organigrama



ANEXO 2

Modelo de Gestion del Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador

