

Estudio de caso 2

La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador (Perú, 2000–2002)

Juan Carlos Cortázar ¹

Carla Lecaros ²

**Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)
Washington D.C, 2003**

-
- ¹ Docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo. PhD (c) en Management, London School of Economics and Political Science. El autor agradece los comentarios de Michael Barzelay, Manuel Contreras, Karen Mokate, Carlos Gerardo Molina, un lector externo anónimo y de los participantes en el I Taller de Elaboración de Estudios de Caso sobre Gerencia Social, desarrollado por el INDES en septiembre del 2003. Agradece también la colaboración de los dirigentes vecinales y funcionarios municipales de Villa El Salvador, así como de DESCO.
- ² Socióloga, responsable del desarrollo del trabajo de campo.

<i>Resumen Ejecutivo</i>	3
<i>Introducción</i>	4
<i>I. La adopción del presupuesto participativo como instrumento del Plan Integral de Desarrollo</i>	6
<i>II. Diseñando la metodología del presupuesto participativo</i>	8
<i>III. Desplegando la metodología: los talleres territoriales</i>	10
<i>IV. Ejecutando las obras e introduciendo cambios en los sistemas de trabajo de la municipalidad</i>	14
<i>V. Institucionalizando la metodología del presupuesto participativo</i>	18
<i>VI. El presupuesto participativo 2001 y la pérdida de credibilidad del proceso</i>	21
<i>VII. Conclusiones y lecciones aprendidas</i>	25
<i>Las oportunidades en juego</i>	26
<i>Las funciones a desempeñar</i>	28
<i>Las capacidades desarrolladas</i>	33
<i>¿Qué falló?</i>	35
<i>Lecciones aprendidas</i>	37
<i>Bibliografía y materiales consultados</i>	40
<i>Anexo I: Estructura organizativa de la Municipalidad VES</i>	42
<i>Anexo II: Modelo de gestión del Plan de Desarrollo Integral VES</i>	43
<i>Anexo III: Metodología del estudio</i>	45

Resumen Ejecutivo

El presente estudio pretende aportar a la mejor comprensión de la viabilidad de aquellas prácticas de participación ciudadana que requieren una elevada interacción con las organizaciones y funcionarios públicos. La experiencia bajo estudio consiste en el diseño y operación del presupuesto participativo en el distrito de Villa El Salvador (Perú), entre el año 2000 e inicios del 2002. Este proceso tuvo un comienzo auspicioso durante el año 2000, cuando el Alcalde y las principales autoridades políticas impulsaron tal iniciativa y le asignaron recursos financieros bajo el abrigo del nuevo Plan de Desarrollo Integral del distrito. Contando con el apoyo de un grupo de ONGs, se diseñó una metodología básica para el proceso participativo, mediante el cual los vecinos decidirían las obras a las que se destinaría una parte del presupuesto de inversión de la municipalidad. Durante el año 2000 la participación de vecinos y dirigentes fue creciente, pero se enfrentaron serias dificultades para la ejecución de las obras, originadas en los procesos de planificación del gasto, adquisición de materiales y construcción de las obras. La evaluación del proceso convenció a los actores comprometidos de la necesidad de institucionalizarlo, para lo cual se elaboró y aprobó una Ordenanza Municipal. La atención puesta en la discusión de la Ordenanza, sumada al hecho de que las autoridades municipales volcaran la mayor parte de los recursos financieros en grandes obras decididas al margen del mecanismo de presupuesto participativo, pospuso significativamente la identificación y ejecución de las obras para el año 2001. Esto melló la confianza que dirigentes, vecinos y ONGs tenían en el proceso, erosionando la viabilidad del presupuesto participativo hasta el punto de poner en suspenso su ejecución durante el año 2002.

La pregunta central que este proceso nos sugiere es: *¿Por qué se vio seriamente amenazada la viabilidad de un mecanismo participativo que contaba con los recursos necesarios y el respaldo de los actores involucrados?* Para responder a dicha pregunta se analiza tanto el proceso de desarrollo y la operación del presupuesto participativo, identificándose las oportunidades de creación de valor público que estaban en juego, las funciones que la práctica del presupuesto participativo desempeñó y las capacidades institucionales que se desarrollaron. Se concluye que, pese a existir importantes oportunidades para la creación de valor mediante el presupuesto participativo, la falta de atención puesta en los mecanismos de ejecución de las obras, la falta de impulso a un proceso interno de aprendizaje organizacional y el débil vínculo con las prioridades políticas de las autoridades electas, pusieron en grave riesgo la viabilidad de la práctica del presupuesto participativo.

En base al análisis realizado, se propone al lector un conjunto de siete lecciones útiles para quienes están interesados en impulsar prácticas de participación ciudadana: i) articular participación y responsabilización, ii) emplear el reconocimiento ciudadano y la ampliación de roles como incentivos a la labor de los funcionarios, iii) prestar suficiente atención a los procesos de implementación, iv) generar las condiciones necesarias para el aprendizaje organizacional, v) institucionalizar los cambios, vi) minimizar aquellos procesos que compiten con los participativos y vii) fomentar y mantener el compromiso de los políticos electos.

Introducción

La mayor parte de los estudios sobre participación ciudadana en la gestión de asuntos públicos hace énfasis en cómo determinadas prácticas y mecanismos promueven una participación amplia y sostenida de los ciudadanos y sus organizaciones. Esto es muy importante para lograr una mayor responsabilización (*accountability*) de los gerentes públicos ante los ciudadanos. Pero es necesario reconocer también que para que la participación ciudadana en los asuntos públicos sea viable y sostenible, las organizaciones públicas encargadas de gestionar las políticas y programas públicos deben cambiar y adaptarse a las exigencias de una mayor intervención ciudadana. Este tema, sin embargo, no ha recibido mucha atención por parte de investigadores y gerentes públicos. El estudio de caso que aquí realizamos se centra precisamente en este tópico, pretendiendo contribuir a una mejor comprensión de *los procesos que hacen viables aquellas prácticas de participación ciudadana que requieren una elevada interacción con las organizaciones y funcionarios públicos*. Entendemos la *viabilidad* como la capacidad de una práctica para desarrollarse sostenidamente y estabilizarse. Entendemos las *prácticas de participación ciudadana* como métodos de acción que reúnen actividades, procesos e ideas que permiten a los ciudadanos tomar parte e influir en la toma de decisiones en relación con las políticas que los afectan directamente.³

La experiencia que estudiamos consiste en el diseño y puesta en marcha del presupuesto participativo en el distrito de Villa El Salvador (Perú), entre el año 2000 e inicios del 2002. Villa El Salvador es un distrito popular del sur de la ciudad de Lima que comenzó a formarse en 1971 a partir de la ocupación informal de tierras por parte de pobladores pobres sin vivienda y actualmente cuenta con poco más de trescientos mil habitantes. El distrito se ha convertido en una suerte de hito nacional y regional en términos de gestión local y en diversas ocasiones se ha resaltado la importancia que la participación vecinal ha tenido en su desarrollo económico y social. Por lo tanto, la adopción del presupuesto participativo en un distrito tan identificado con la participación vecinal constituye una oportunidad singular para estudiar los procesos de participación ciudadana.

La puesta en marcha del presupuesto participativo de Villa El Salvador tuvo un comienzo auspicioso durante el año 2000. El alcalde y las principales autoridades políticas impulsaron la iniciativa y le asignaron recursos financieros al amparo del nuevo Plan de Desarrollo Integral del distrito, aprobado a fines de 1999. Con el apoyo de un grupo de ONGs expertas en temas de participación ciudadana, se diseñó una metodología básica para el proceso. De acuerdo con dicha metodología, los vecinos debían organizarse para participar en talleres donde se debatiría y daría un orden de prioridad a las obras a ejecutar en un determinado espacio local. Luego, la administración municipal debía ejecutar las obras contando con la participación de los vecinos, rindiendo finalmente cuentas de lo realizado. Durante el año 2000 la

participación de vecinos y dirigentes en la toma de decisiones relacionadas con las obras fue creciente, pero enfrentaron serias dificultades en la ejecución, originadas fundamentalmente en los procesos de planificación del gasto, adquisición de materiales y construcción de las obras. La evaluación del proceso convenció a los actores comprometidos de la necesidad de institucionalizar el proceso, que hasta entonces había funcionado de manera relativamente informal. Así, a lo largo del año 2001 se elaboró, debatió y aprobó una ordenanza municipal que reglamentaba la participación vecinal en la toma de decisiones sobre las obras a realizar. La atención puesta en la discusión de la ordenanza, sumada al hecho de que las autoridades municipales volcaron la mayor parte de los recursos financieros en grandes obras decididas al margen del mecanismo de presupuesto participativo, pospuso significativamente la identificación y ejecución de las obras contempladas para el año 2001. Esto melló gravemente la confianza que dirigentes, vecinos y ONGs tenían en el proceso, deteriorando la viabilidad del presupuesto participativo hasta el punto de poner en suspenso su ejecución durante el año 2002.

La pregunta central que este proceso nos sugiere es: *¿Por qué se vio seriamente amenazada la viabilidad de una práctica de participación ciudadana que contaba con los recursos necesarios y el respaldo de los actores involucrados?* Creemos que respondiendo a esta pregunta podemos aportar elementos para un mejor conocimiento del tópico mencionado hace unas líneas, a saber, *los procesos que hacen posible el desarrollo y la estabilización de aquellas prácticas de participación ciudadana que requieren una elevada interacción con las organizaciones y funcionarios públicos.*

Responder a estas inquietudes nos conduce necesariamente a estudiar los procesos y prácticas gerenciales relativos al diseño y puesta en marcha del presupuesto participativo. Esto nos remite al campo de análisis de las *buenas prácticas* gerenciales. La reflexión sobre tales prácticas usualmente ha hecho énfasis en su capacidad para resolver los problemas públicos que se ha propuesto enfrentar. Sin embargo, como señala Bardach (2000, 71-72), los análisis realizados usualmente no logran establecer dicha conexión causal. Por otra parte, el análisis de los resultados de la aplicación del presupuesto participativo no nos ofrecerá una respuesta a las inquietudes sobre su viabilidad. Por lo tanto, necesitamos un enfoque algo distinto, por lo que utilizaremos el marco analítico desarrollado por Bardach (1998 y 2000) y retomado por Barzelay (y Thompson 2003, y Campbell 2003), el cual se centra fundamentalmente en el análisis de los procesos que explican el desarrollo y la operación de las prácticas gerenciales.

El presupuesto participativo generalmente se reconoce como una *buen práctica* para la promoción de la participación y el desarrollo local.⁴ Se ha discutido mucho sobre sus resultados positivos en términos de un mayor acercamiento entre la población y los

³ Esta definición se inspira en la manera como Bardach (1998 y 2000) define las prácticas gerenciales y en la reflexión de Fung y Wright (2003) sobre las formas institucionales de gobierno participativo.

⁴ Así por ejemplo, Z. Navarro – a partir del estudio del caso de Porto Alegre - considera que el presupuesto participativo puede ser considerado una “novedad exitosa” en el campo de la gestión local (2000, 517). El texto ofrece una amplia bibliografía sobre el asunto.

gobiernos locales, una mejor descentralización, el mejor aprovechamiento de los recursos públicos y el debilitamiento de las prácticas de clientelismo y corrupción (Navarro, 2000).⁵ Nuestro estudio seguirá una ruta un poco diferente, pues no se centrará en el análisis de los resultados de la ejecución del presupuesto participativo en Villa El Salvador (en términos de mayor eficiencia en el gasto, de reducción de la pobreza o de mayor participación vecinal), sino en el estudio de los *procesos* que hicieron posible su adopción y puesta en marcha, pero que luego comenzaron a fallar poniendo en grave riesgo su continuidad.

Las secciones I a VI presentan la evidencia del caso, describiendo los eventos ocurridos en un estilo narrativo. La sección VII presenta el análisis de dicha evidencia, utilizando el marco analítico mencionado, y propone también algunas lecciones que se pueden extraer de la experiencia estudiada. El método utilizado para desarrollar la narración y el análisis de la evidencia (ver Anexo 3) sigue la propuesta metodológica desarrollada por M. Barzelay (et al 2002).

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*.⁶ El Cónclave era la última actividad en el proceso de aprobación del nuevo Plan de Desarrollo Integral (PID) que se había elaborado para el periodo 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.⁷ 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 (había sido elegido Regidor una sola vez, durante el período 1995 – 98), ganó las elecciones asociándose al partido del reelecto alcalde metropolitano de Lima, Alberto Andrade. Una de las ofertas de su campaña electoral era 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

⁵ Retomando estas discusiones y considerando varias experiencias concretas, Grey Figueroa et al (2003) definen la práctica del presupuesto participativo como “(El) Proceso que busca la distribución equitativa del poder y la construcción de un espacio común entre el Estado y la población, fortaleciendo la ciudadanía a través de la deliberación, decisión, gestión y control del presupuesto público.”

⁶ Los Cónclaves Distritales eran Asambleas en las cuales la Municipalidad convocaba a todos los pobladores y organizaciones del distrito.

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.⁸ 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.⁹ 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 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.¹⁰

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. La instancia ejecutiva de dicho Comité sería la *Comisión Operativa Distrital*, responsable entre otras cosas de coordinar la labor de otras dos instancias: los *Comités Territoriales* - correspondientes a los 8 territorios en que se realizó la consulta del PID - y las *Mesas Temáticas* - correspondientes a los cinco talleres temáticos que funcionaron para la elaboración del mismo- (ver el Anexo II).

¿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

⁷ Calderón, J. Y Marulanda, L (2001), 3-4.

⁸ Entrevista 6, 4.

⁹ En relación con las Direcciones y áreas que componen la estructura organizativa de la Municipalidad de VES, ver el Anexo I.

¹⁰ Entrevista 2 (2,4).

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 movilizado para hacer el plan? Y allí se dijo que uno de los instrumentos para continuar esto era, podía ser, el presupuesto participativo.”*¹¹ Los participantes en el Cónclave aprobaron así la realización del presupuesto participativo como instrumento de implementación del PID, pero – como señala el miembro del Comité Técnico - *“simplemente se aprueba eso, no se aprueba ni cómo ni qué.”*¹² El alcalde, los funcionarios municipales, los dirigentes vecinales que habían participado activamente en la elaboración del PID y las ONGs consideraron que la idea era coherente con el carácter participativo del proceso recién culminado y era una forma razonable de darle continuidad. Como señala un alto funcionario municipal directamente involucrado en el proceso: *“se pensó en el presupuesto participativo como un instrumento que pueda permitir que la gente retome la participación, retome las asambleas comunales, retome los trabajos comunales y se retome un vínculo entre la municipalidad y las organizaciones de Villa El Salvador en los temas de gobierno.”*¹³ El presupuesto participativo parecía ser una herramienta ideal para “apalancar” el proceso de participación vecinal, pues como expresa el director de una de las agencias municipales: *“nosotros en ese entonces estábamos convencidos de que la plata era un pretexto, el objetivo de fondo era recuperar el tejido social, fortalecer, articular toda una organización territorial y hasta distrital. Ese era nuestro sueño.”*¹⁴

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:

“Empezando el 2000 empiezan las reuniones para poner en marcha ese instrumento. Las primeras reuniones eran unas reuniones muy simpáticas porque la mayoría de las instituciones que estábamos apoyando el proceso eran instituciones que ya habíamos hecho planes de desarrollo antes. Eso era como “un animal” más o menos conocido, sabíamos cuál era la metodología: el análisis FODA, el árbol de problemas, análisis por objetivos, qué sé yo... Quedaba un poco claro cómo era que se tenía que enfocar. Pero el presupuesto participativo, honestamente, era una cosa nueva.

¹¹ Entrevista 2 (3, 5). Ver también Entrevista 3 (3,10).

¹² Entrevista 1 (6,1)

¹³ Entrevista 2 (3, 6).

¹⁴ Entrevista 4 (3,11). Una de las representantes de una ONG en el Comité Técnico manifiesta que aunque el paso lógico siguiente a la aprobación del PID hubiese sido desarrollar plenamente sus objetivos y actividades, ello hubiera supuesto una mayor concentración en el trabajo técnico y de gabinete, lo que habría “adormecido” nuevamente a las organizaciones vecinales. La decisión de implementar el presupuesto participativo buscó justamente evitar dicho adormecimiento (Entrevista 1, 3,3).

Habíamos oído hablar, algunos tenían un poquito más de experiencia que otros, pero en realidad no teníamos ni la menor idea de lo que se trataba. Entonces en el 2000 empiezan las reuniones y lo simpático en las primeras reuniones era que nos sentábamos y decíamos: “Bueno, vamos a hacer presupuesto participativo” (...) y de ahí poco a poco la reunión empezó a dar vueltas por el lado de “¿Tú qué entiendes por presupuesto participativo? (...) Entonces al final resultó que cada quién entendía una cosa diferente, que no teníamos claros cuáles eran los instrumentos ni para qué servían y cómo hacerlos. Entonces hubo que empezar nuevamente con la conceptualización, es decir poner en común (...) y hablar a nivel del grupo técnico un lenguaje común alrededor de lo que era el presupuesto participativo.”¹⁵

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.¹⁶ Tener una definición, sin embargo, no era suficiente, pues se requería un método de trabajo. Aunque varios de los representantes de las ONGs tenían un conocimiento genérico sobre el método aplicado en experiencias conocidas internacionalmente como la de Porto Alegre, el Comité Técnico no discutió los modelos metodológicos ya probados en otros contextos, dedicándose más bien a generar una metodología propia de manera relativamente intuitiva. Se tomaron así un conjunto de decisiones relativas al método de implementación del proceso, entre las que destacan dos.

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. Por otra parte, el monto asignado representaba sólo el 36% del total de gastos en obras e inversiones considerado en el presupuesto anual para el año 2000.¹⁷

La segunda decisión que cabe destacar 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 estos territorios, el *Comité Territorial* (creado como parte del modelo de gestión del PID) y la *Agencia Municipal* (instancia descentralizada de la administración municipal responsable por dos zonas territoriales simultáneamente) 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

¹⁵ Entrevista 1 (3,1)

¹⁶ Ríos Morales, Néstor (2001), p. 7.

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.

Mediante la decisión sobre 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.¹⁸ Los Sectores eran la base territorial sobre la cual venía funcionando la CUAVES (Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador), organismo máximo 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 – creándose por lo tanto la Municipalidad – entre la CUAVES y la administración municipal se produjeron continuos conflictos de poder. Los dirigentes vecinales asociados a la CUAVES (muchos de los cuales no eran renovados desde hacía muchos años y no mantenían reuniones con sus representados) no habían participado activamente en el proceso de elaboración del PID, mientras que las organizaciones de mujeres, jóvenes, comerciantes, pequeños productores, comunidades cristianas y comités del vaso de leche participaron activamente. Al tomar como base la zonificación utilizada durante la preparación del PID para el presupuesto participativo, 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.¹⁹

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 los dirigentes de las organizaciones convocadas y los antiguos dirigentes de los grupos residenciales (denominados secretarios generales, quienes eran los representantes vecinales al interior de la estructura de sectores y grupos residenciales vigente desde los años 70 y que estaban articulados a la CUAVES). El director de una de las agencias municipales relata:

¹⁷ Chambi Echegaray y Marulanda (2001), p. 26. El monto representa el 8.6% de los gastos totales del Municipio para el año 2000.

¹⁸ El territorio de Villa El Salvador estaba organizado en 10 Sectores, cada uno conformado por 24 Grupos Residenciales.

“Entonces cuando terminó el Plan de Desarrollo y empieza lo del presupuesto participativo, yo tenía en mi base de datos la relación de gente que había asistido a los eventos del Plan de Desarrollo y [los] convoqué a ellos. Pero también convoqué a los secretarios generales. En un primer momento asistieron aquellos que estuvieron en el Plan de Desarrollo. Cuando se dieron cuenta que la cosa iba en serio y que iban a perder espacio, los secretarios generales comenzaron a reclamar que ellos eran los legítimos representantes del pueblo y que ellos eran los que tenían que estar ahí. Entonces yo simplemente los dejé, ni siquiera les contesté ni les dije nada porque yo sabía que tarde o temprano iban a caer, en el buen sentido de la palabra, que iban a engancharse. Tuvimos en algunos territorios que hacer alguna reingeniería. Habíamos designado incluso en el primer evento a los representantes de los espacios territoriales para el presupuesto participativo y no podíamos sacarlos para meter a los secretarios generales. Entonces tuvimos que hacer un ejercicio de concertación para que ambas partes formaran este comité. Entonces tuvimos comités muy grandes hasta de 14 personas..”²⁰

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.”*²¹ 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. Al respecto, un director de agencia relata:

“(Teníamos) asamblea con la directiva, asamblea con los PRONOEIs, asamblea a veces con el vaso de leche y comedor. (..) Íbamos a los lugares. Yo tengo una anécdota que nunca me la voy a olvidar de un viejo dirigente del sexto (sector). (Como) a veces la parte burocrática nos absorbe (ver los expedientes, hacer presupuesto, etc.) este dirigente me dijo: “eso déjalo a la secretaria, tú sal al campo, no esperes que el pueblo venga a ti, anda tú hacia ellos”. Él era dirigente de construcción civil y me hizo reflexionar y tomé esa frase, siempre se me quedó grabada. Y tuve que ir a buscar a la gente, animar, motivar. Porque tanta era la desconfianza (..) (Entonces)sacaba a un dirigente, lo llevaba a una tienda, parados porque a veces la bodega no tiene bancas y con una gaseosa y un biscocho - “a lo pobre” como dicen - estaba conversando y animando al dirigente. Y a veces

¹⁹ Esta tensión se manifestó, por ejemplo, en la propuesta promovida en ciertos sectores para que los Comités Territoriales conformados para el presupuesto participativo asumieran la dirección vecinal del sector, a lo que los dirigentes ligados a la CUAVES se opusieron (Entrevista 9, 2).

²⁰ Entrevista 5 (13,20).

²¹ Entrevista 4 (13, 18)

continuamos la reunión en la casa y fruto de esa conversación, ese diálogo, se sacaba reuniones de junta directiva, de comités de vaso de leche. (..) No ha sido nada fácil, nada me ha caído del cielo.”²²

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.”²³*

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 *“a pesar del discurso de la municipalidad y de los dirigentes (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.” Entonces eso fue lo que generó (...) fácilmente expectativas.”²⁴* 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 (pues consistieron en el mejoramiento de la infraestructura de las cunas pre escolares) en realidad buena parte de las obras eran ya antiguas demandas o aspiraciones de cada barrio que aún no habían sido satisfechas por el municipio.

Pese a que las ONGs habían 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.”²⁵* 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. La comprensión 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

²² Entrevista 4 (13, 17)

²³ Entrevista 5 (13, 21)

²⁴ Entrevista 2 (13,7)

²⁵ Entrevista 3 (13,12).

reacción fue tratar de garantizar que todos los barrios vieran satisfechas sus expectativas al mismo tiempo:

"En la primera reunión por ejemplo, en el caso del tercer sector, dijeron: "bueno, somos 30 grupos, hay que dividirlo entre todos". Les tocaba cerca de 8 mil, 9 mil soles. Ellos estaban en esa idea que no se le quitaba nadie, tenía que caerle (dinero) a todos porque si no los otros iban a patear. No tenían idea de lo que era concertar para poder hacer cosas en función de un objetivo y de un plan. (..) y yo les dije: "muy bien, ya, si quieren 9 mil soles para cada uno, muy bien. ¿Qué obra quieren cada uno?" y me trajeron una relación de las obras que querían cada uno y (dije):" bueno pues, vamos a bajar a cada grupo y vamos a sacar la cuenta de cuanto cuesta hacer cada obra, ustedes sólo tienen 237 mil soles ni un centavo más ni un centavo menos". (..) Entonces, tuvimos la asamblea posterior, no se si en la cuarta o la quinta y les traje todita la relación de (costos) y por supuesto todo sobrepasaba largamente lo que se había asignado. Y ahí es cuando comenzamos a hablar del tema de la concertación. (...) Una noche nos pusimos a discutir cerca de dos horas el concepto de igualdad y el concepto de equidad. Cuando a ellos les quedaba más claro que es lo equitativo y que es lo igualitario, fue más fácil que ellos dijeran: "si esto sale así, entonces unos (grupos) van a tener que entrar y otros van a tener que esperar el próximo año." Y entre ellos mismos comenzaron a hacer concesiones y fue muy interesante porque (..) ellos son muy pragmáticos y dijeron: "que se haga esto que es lo más prioritario." Y ellos mismos priorizaron y seleccionaron todo aquello que llegaba hasta el monto de 237 mil soles, con el compromiso en las actas de que las otras obras y los otros grupos iban a ser priorizados en el presupuesto participativo del año que venía.."²⁶

Conforme la realización de los talleres fue avanzando, algunos regidores – preocupados por el avance de un nuevo mecanismo que ya no les permitía decidir directamente sobre las obras públicas y presentarlas como logros propios ante la población - comenzaron a difundir el rumor de que la Municipalidad no tenía el dinero para realizar las obras.²⁷ 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. Según relata uno de los involucrados: "los regidores por supuesto saltaron tres veces hasta el techo, diciendo: "¿Cómo es posible que en sesión de Consejo no se haya dicho eso? Nosotros nunca hubiéramos aprobado empezar un proceso de esta manera si es que no había plata. Se está engañando a la población!"²⁸ Los funcionarios municipales miembros del Comité Técnico, que tenían conocimiento de los procedimientos presupuestarios del sector público, sabían que no era necesario que los 2 millones de soles estuvieran literalmente en caja. Este era el monto total de los ingresos por transferencias de FONCOMUN que durante el año se dedicaría a las obras del presupuesto participativo. Dado que no todas las obras se ejecutarían simultáneamente, la idea era ir asignando mensualmente a las diversas zonas los recursos en función del plan de ejecución de las obras acordado con la población. Sin embargo, el monto de las asignaciones mensuales al presupuesto participativo se veía afectado por un excesivo compromiso presupuestal con otras obras

²⁶ Entrevista 5 (13, 21-22). En algunos casos, cuando el acuerdo no fue posible, los comités optaron por sortear las obras para establecer las prioridades (entrevista 10, 5).

²⁷ Entrevista 1 (10, 2).

municipales (tales como la pavimentación de vías), dando como resultado que las obras no tuvieran el financiamiento necesario.²⁹ 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, mediante el cual las obras a realizarse eran resultado de una planificación centralizada por el Municipio, siendo los regidores y dirigentes de los grupos residenciales quienes transmitían las demandas de la población hacia la administración municipal. De esta manera, la inclusión de una obra en el presupuesto de inversión y su ejecución eran presentadas como un logro de los regidores y dirigentes, que así veían acrecentado su capital político. La metodología del presupuesto participativo alteraba este mecanismo, 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.

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 obra, los cuales debían ser finalmente aprobados mediante Resolución de Alcaldía (ver Anexo I). Los 18 miembros de la Dirección estaban acostumbrados a realizar una labor técnica al interior de la municipalidad, 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 dichas autoridades su relevancia o características. Sus funciones incluían la elaboración de los expedientes técnicos de las obras y las labores cotidianas de control urbano, las cuales consistían en inspección de obras, concesión de licencias de construcción, decisiones relativas a la zonificación de áreas territoriales, etc.

La Dirección no recibió ninguna instrucción específica sobre cómo modificar sus sistemas de trabajo para enfrentar las exigencias novedosas que se derivaban 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 (pues en los talleres se proponían muchas más obras de las que finalmente se ejecutarían, pero para asignarles un orden de prioridad los pobladores debían

²⁸ Entrevista 1 (12, 2)

²⁹ Entrevista 8, 2; entrevista 7.

considerar una estimación de los costos de todas) 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 Humano:

“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. (Los ingenieros) debían adecuar su lenguaje para ser asequibles a la gente, en primer lugar. En segundo lugar (estaba) el tema de la tolerancia. 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..”³⁰

La elaboración de los expedientes técnicos obligó a profundizar en los cambios.³¹ 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.

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 imponía serias limitaciones a 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, ellos tenían que estar a las 7 en la obra, y su entrada no era a las 8 de la mañana. Nunca se salía a las 3 y media, jamás, sino mucho más tarde. (..) Ese fue uno de las dificultades porque

³⁰ Entrevista 3 (13,13).

³¹ 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.

involucra a otras unidades, había que darles un poco de información para que entendieran también que las reglas acá no funcionan."³²

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 costos 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 (ladrillos, cemento), la prestación de servicios (agua, preparación de almuerzos para los obreros, vigilancia de materiales por las noches) e incluso la realización directa de labores de construcción (participando colectivamente en el "llenado" de techos, por ejemplo).

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 había recibido 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 (anteriormente estas labores eran responsabilidad de las empresas contratistas). 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.³³ Para enfrentar esta caótica situación, la Directora de Administración decidió dedicar a un nuevo empleado exclusivamente a las compras del presupuesto participativo. También decidió

³² Entrevista 3 (13, 14).

³³ Entrevista 7, 3.

estandarizar en la medida de lo posible los procesos de concurso, estableciendo bases de licitación modelo en función del tipo de obra.

Un problema adicional fue la ausencia de oferentes dentro del distrito que cumplieran con los requisitos de ley para presentarse a los concursos. La ley de adquisiciones exigía que los postores entregaran pólizas de cumplimiento por el monto del contrato obtenido, pero muchas de las ferreterías del distrito eran pequeñas y tenían una administración muy rudimentaria, por lo que los bancos les negaban las pólizas requeridas. Ante esto surgió la idea de hacer una suerte de “alianza con los proveedores”. Como reconoce el Director de Desarrollo Urbano: *“a mí nunca se me había ocurrido eso. Solamente cuando vimos que nadie se presentaba (a los concursos) y (nos preguntamos): “¿ahora qué le decimos a los vecinos?” Entonces había que ir e invitar a la ferretería. (Les decíamos): “por favor participen, los ayudamos a hacer sus documentos.” Así teníamos que hacer.”*³⁴

A los pobladores les costaba mucho comprender estos retrasos, pues estaban acostumbrados a construir informalmente, sin considerar reglamentos y plazos fijos para la ejecución de las obras. 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 debían ser supervisadas no sólo por el ingeniero residente (como era usual) sino también por el dirigente local y ambos debían firmar las respectivas guías. Adicionalmente, los dirigentes contaban con un cuaderno en el cual llevaban registro detallado de los materiales que recibían y de su desplazamiento hacia las obras. 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.³⁵

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

³⁴ Entrevista 3 (15,4)

³⁵ Entrevista 3 (14, 9)

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.

Como hemos visto, 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. Su Director reconoce cambios importantes en la interrelación de los miembros de la Dirección: *“Creo que se replanteó el tema del equipo. (Este llegó ser) un equipo más horizontal, un equipo en el que no había temas (que eran de) unos y otros temas (que eran) de otros, (hubo) una (mayor) cooperación interna..”*³⁶ 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, (..) es ya común que un ingeniero esté dando vueltas por ahí, antes no se veía, era muy raro, distante. Cuando por ejemplo se (terminaron) los primeros 13 techos de manera simultanea, han tenido esa emoción de ver sus capacidades de transformar y poder movilizar más cosas que (..) una obra física, sino (movilizar a) la gente involucrada en eso.(...)”

*Definitivamente, el hecho de que por ejemplo yo esté personalmente siempre en las asambleas, (y los) dirigentes también, que tengamos una relación con ellos (..), un acercamiento mucho más cercano con la población. Yo creo que también esa es una fuente de satisfacción para ellos. 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, (..) creo que eso ha sido un aprendizaje que ha alimentado más su compromiso..”*³⁷

La generación de nuevas capacidades no se limitó al ámbito de la administración municipal. Los dirigentes vecinales y los pobladores ampliaron también sus capacidades de participación, vigilancia y control de la actividad municipal. Al respecto, el Director de una de las Agencias Municipales señala:

³⁶ Entrevista 3 (14,7)

³⁷ Entrevista 3 (14, 13)

“La autoestima del dirigente también subía bastante. El hecho de saber que domina un proceso, que conoce muy bien un proceso en el cual tiene poder de decisión, en el cual tiene reconocimiento de su población por lo que está haciendo, reconocimiento mutuo de los dirigentes por la flexibilidad que manejan para concertar - que fue una práctica muy común - entonces todas esas cosas elevan la autoestima del dirigente y lo hace potencialmente un líder que es visto (...) como una posible autoridad más adelante.”³⁸

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 (centrado en la ejecución de obras) en lugar de ser un mecanismo para generar un mayor compromiso entre los vecinos con la perspectiva de desarrollo distrital contenida en el PID. Como recuerda una de las representantes de las ONGs, estas propusieron *“que en el 2001 no hubiese presupuesto participativo, que paráramos la mano y que revisáramos todos los instrumentos, que revisáramos todo lo que se había hecho y que ahí recién se retomara (el proceso) para el 2002.”*³⁹ 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 pospuestas 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.⁴⁰

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.⁴¹ 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.⁴²

³⁸ Entrevista 5 (14,21)

³⁹ Entrevista 1 (19,1)

⁴⁰ Entrevista 6, 13.

⁴¹ Entrevista 1 (19,1)

⁴² Chambi Echegaray y Marulanda (2001), p. 24.

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 no eran resultado del presupuesto participativo pero que habían sido promesas electorales del año 98, en particular la construcción de la Alameda de la Juventud y del Estadio Municipal. 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.⁴³

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. Como señala la representante de una de estas organizaciones:

“(En relación a) los instrumentos había que afinarlos. Definitivamente la metodología estaba incompleta. Había fases que no estaban considerabas y había fases que había que cambiar. El tema de la priorización de proyectos había que afinarla mejor. Había que definir cuáles eran los mecanismos de elección de los representantes: no existían, no era claro quiénes participaban y quién no. Quienes llevaban su (grupo) eran los que salía elegidos (en las asambleas). Eso tenía que cambiar, debía haber un sistema de representación que viniera desde la base. Había que diseñarlo, había que armarlo. Había que elegir el Comité Distrital que no estaba elegido. Hasta ese momento era el municipio solo quien conducía el proceso y eso también era un problema. (Todo) eso había que definir.”⁴⁴

Los participantes en el III Cónclave 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.”⁴⁵ 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

⁴³ Entrevista 2 (17,3)

⁴⁴ Entrevista 1 (23,2)

funcionarios y por los directores de agencia que estaban ahí y que habían estado tomando decisiones sin consultar según los regidores.”⁴⁶

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 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 - habiendo logrado estos últimos que las reglas de juego reconocieran su autoridad en el presupuesto participativo - aprobaran el proyecto en el mes de junio.⁴⁷ 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.⁴⁸ Por otra parte, aunque ambos documentos hicieron énfasis en que se debían 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

⁴⁵ Gobierno Local de Villa El Salvador (2001) Balance evaluativo del Proceso Participativo 2000, Villa El Salvador, p. 7.

⁴⁶ Entrevista 1 (23,1) 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 (entrevista 6, 7)

⁴⁷ Entrevista 2 (18, 3; entrevista 1 (18, 1-2); entrevista 6, 6.

⁴⁸ Un alto funcionario señala que al momento de fijar dicho tope presupuestal en el año 2000 la decisión fue no destinar menos del 35% del FONCOMUN, “pero eso no significaba que después (no) pudiera ser el 40, el 50 o el 60%” (Entrevista 2, 3,8).

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.”⁴⁹ 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 (entre Desarrollo Urbano y Abastecimientos, por ejemplo) mejoraran.⁵⁰ Este Comité funcionó regularmente a lo largo del año, constituyendo un importante ejercicio de concertación para los Directores.⁵¹

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. Yo podía ir a una (reunión) o podía prescindir de ir. (...) Creo que el aprendizaje fue importante en el primer año. En el segundo año ya se sabía qué cosa hacer. (...) Ellos lograron afinar una metodología de trabajo. El afinamiento vino por el lado de los ingenieros mismos y por el lado de los vecinos.”⁵²

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, puesto que “era ya una cuestión que se encontraba establecida y de todas maneras el territorio contaba con

⁴⁹ Entrevista 2 (27,4).

⁵⁰ Entrevista 2 (26,2), entrevista 5 (26,5). En el tiempo transcurrido desde que se iniciara la ejecución del presupuesto participativo, el proceso de coordinación entre estas áreas se había intensificado, realizándose dos o tres reuniones semanales para coordinar el trabajo conjunto.

⁵¹ Entrevista 5 (26,4)

⁵² Entrevista 3 (26,4). Obviamente el cambio no era generalizado, y - como señala un director de Agencia - 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?” (Entrevista 5, 26,5).

un recurso definido y que se iba a ejecutar.”⁵³ 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. Uno de los miembros del Comité Consultivo relata:

*“Los dirigentes en el 2000 se enteraron de qué se trataba, chaparon la idea en el 2001 y entonces (se dijeron): “aquí ya no me dejes mecer, yo quiero saber esto, quiero saber lo otro.” Y obviamente demandaron cosas que se solucionaban (...) con información transparente. Y no se hizo. Entonces la credibilidad en la gestión y en el proceso empezó a bajar. El presupuesto participativo se empezaba a convertir en una suerte de enfrentamiento con la municipalidad. Y como el estilo de la gestión (municipal) era no dar la cara a los problemas, eso empeoró la situación mucho más.”*⁵⁴

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.⁵⁵ El Director Municipal recuerda:

*Cuando (concluimos) la Alameda de la juventud las autoridades políticas, y concretamente la Alcaldía, hicieron promesas de asfaltar muchos grupos residenciales de Villa El Salvador (pensando que) eso lo iban a hacer con un dinero de la cooperación japonesa. Comprometieron recursos de la municipalidad fuera del presupuesto participativo y fuera del objetivo del Estadio (..) Entonces, al comienzo había plata y se hicieron (las obras) y después ya no había. Y el presupuesto participativo entraba en tela de juicio. Pero no sólo el presupuesto participativo, el estadio también entraba en tela de juicio. (...) Había que detener ese sangrado de recursos que se iban a obras no programadas pero que las autoridades políticas se (habían comprometido) a hacer y después venían a la administración para obligarnos a que se viera esto o a que se hiciera lo otro. (...) (Traté de hacerles ver) que ellos se iban a perjudicar tanto como nosotros haciendo promesas que no se iban a cumplir. Porque de nada servía hacer una, dos, cinco, seis promesas si no había plata. Mejor era tener el dinero y decir esto se puede hacer y después ir a prometer cosas en función a lo que uno tenía.”*⁵⁶

⁵³ Entrevista 5 (27,5)

⁵⁴ Entrevista 1 (27,3)

⁵⁵ Entrevista 8, 7; entrevista 9, 6; entrevista 10, 2 y 8.

⁵⁶ Entrevista 2 (20,2)

La autoridad del Director Municipal no bastó para frenar las promesas del Alcalde y los regidores, sobre todo porque se trataba del año en que las campañas para las próximas elecciones municipales de noviembre del 2002 comenzaban a tomar cuerpo. 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 obras, exigiendo conocer el destino de los recursos que supuestamente se debían haber destinado a ellas. Un dirigente vecinal recuerda: *“el problema de haber desviado el dinero para otros fines, eso fue (...) una crítica muy tenaz contra el alcalde.”*⁵⁷

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 Martín Pumar a la comunidad de Villa El Salvador. Algunos de los actores políticos se han convertido en parte de la burocracia y nos parece que se ha perdido mucho de la credibilidad en el proceso por lo ocurrido con el Presupuesto Participativo 2001.

*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, cuando se buscaba lo contrario, es decir, que afianzara a futuro que siempre en el municipio de VES se tendrá que aplicar un Presupuesto Participativo.”*⁵⁸

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.⁵⁹ 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.⁶⁰

⁵⁷ Entrevista 9, 8.

⁵⁸ DESCO, FOVIDA y CALANDRIA. Notas para la reunión de evaluación del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador en el año 2001, p. 3.

⁵⁹ Entrevista 6, 20 y 21; entrevista 2 (24,1)

⁶⁰ Entrevista 1, 27, 3.

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.*”⁶¹ 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.⁶² Martín Pumar se presentó como candidato a la reelección, pero fue derrotado en las elecciones de noviembre de manera abrumadora. 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.

VII. Conclusiones y lecciones aprendidas

El proceso narrado a lo largo de las páginas anteriores nos muestra un municipio que adoptó un mecanismo de trabajo usualmente reconocido como una *buena práctica* en el ámbito de la promoción del desarrollo y la democracia local. El proceso tuvo un comienzo auspicioso, en el cual la práctica encontró acogida entre los distintos actores involucrados y se generaron capacidades indispensables para su funcionamiento, tanto por parte de la administración municipal como de la organización vecinal. Sin embargo, un conjunto de factores – unos vinculados directamente a la gestión del proceso y otros de carácter más bien contextual (específicamente políticos) erosionaron progresivamente el compromiso de los actores con el mecanismo presupuestal y la credibilidad que la población había depositado en él. Este proceso erosivo vulneró paulatinamente la viabilidad del presupuesto participativo, hasta el punto de poner en grave riesgo su continuidad.

¿Por qué se produjo este proceso negativo? No nos parece posible responder a esta pregunta aduciendo falta de recursos técnicos, humanos o materiales. Aunque la municipalidad enfrentaba las restricciones que usualmente afectan a las organizaciones públicas, contaba con una importante experiencia en participación local, un grado apreciable de capacidad técnica (fortalecida por el aporte de las ONGs), organizaciones territoriales y de base extendidas y una fuente estable de recursos financieros para la inversión en obras públicas (las transferencias mensuales del FONCOMUN). *¿Por qué se vio seriamente amenazada la viabilidad de una práctica de participación ciudadana que contaba con los recursos necesarios y el respaldo de los actores involucrados?* Para responder a esta pregunta creemos necesario comprender la lógica interna del proceso

⁶¹ Gobierno Local de Villa El Salvador. Comunicado del Presupuesto Participativo (febrero 2002).

⁶² Comunicado Público. ¡Seguimos adelante con el Presupuesto Participativo en el marco del Plan Integral de Desarrollo!, Marzo 2002.

de diseño y operación del presupuesto participativo. Para ello, utilizaremos el marco conceptual desarrollado por Eugene Bardach para el análisis de las prácticas gerenciales en el ámbito público. Bardach es consciente de las falencias teóricas y empíricas de la discusión relativa a las *buenas prácticas* gerenciales, señalando que usualmente no es posible determinar en qué medida la práctica analizada realmente mejora la situación o resuelve el problema al cual está referida (2000, 71). Fijándose entonces una meta menos ambiciosa, se preocupa por establecer qué factores contribuyen a que una práctica que parece útil para generar valor público se desarrolle o fracase. Esto conduce a prestar mayor atención a la *lógica interna* de aquellas prácticas que *parecen* buenas a los ojos de quienes determinan las políticas y de los investigadores. Sostiene así que lo que llama la atención y hace interesante a gran parte de las prácticas consideradas *buenas* es que logran sacar provecho de alguna *oportunidad* latente para generar valor público a bajo costo, mediante el desempeño de determinadas *funciones*. La realización de tales funciones supone el desarrollo de determinadas *capacidades*.

Bardach denomina *prácticas inteligentes* a las prácticas que logran sacar partido de oportunidades potenciales para la generación de valor a bajo costo. El análisis de una práctica inteligente no se centra tanto en si ella es o no buena desde el punto de vista de sus resultados o de la percepción que tienen quienes se ven afectados por ella, sino en su *estructura interna*, que es lo que a fin de cuentas la hace o no viable. Más allá de si el aporte de Bardach soluciona o no las dificultades que aquejan al debate sobre las buenas prácticas, acudimos a él porque es útil para responder a la pregunta planteada respecto a la *viabilidad* de una práctica participativa como fue el presupuesto participativo de Villa El Salvador.⁶³

El enfoque de Bardach – centrado en tres elementos fundamentales: las *oportunidades*, las *funciones* a desempeñar y las *capacidades* necesarias – nos sugiere un conjunto de preguntas relacionadas con las condiciones de viabilidad del proceso participativo analizado: ¿Existían oportunidades para la generación de valor público potencialmente aprovechables mediante la introducción del presupuesto participativo? ¿Las funciones desempeñadas a lo largo del proceso permitieron al presupuesto participativo sacar partido de dichas oportunidades? Y finalmente ¿La municipalidad y las organizaciones vecinales desarrollaron suficientemente las capacidades necesarias para gestionar un proceso participativo complejo y de largo aliento?

Las oportunidades en juego

Bardach define las oportunidades como situaciones que *potencialmente* pueden generar valor público de una manera *poco costosa* (o menos costosa que otras situaciones

⁶³ Cabe señalar, sin embargo, que autores como Else Oyen (2002), al pasar revista a las múltiples limitaciones que aquejan la discusión sobre las buenas prácticas, insiste en la necesidad de una mejor comprensión de qué es lo que funciona exitosamente y por qué. Oyen menciona que para lograr dicha comprensión es necesaria también una descripción y análisis detallado y comparativo de las prácticas.

alternativas). ¿Existían oportunidades para la generación de valor público a bajo costo potencialmente aprovechables mediante la introducción del presupuesto participativo? Las razones por las cuales el presupuesto participativo fue adoptado por la municipalidad de Villa El Salvador responden la pregunta. Los actores involucrados en la elaboración del Plan Integral de Desarrollo pensaron en el presupuesto participativo como una herramienta para generar una gestión municipal más responsable ante las demandas de la población, *y también* para renovar y fortalecer el tejido de las organizaciones sociales del distrito. De esta manera, se esperaba que una misma herramienta sirviera para lograr dos objetivos que, de otra manera hubieran requerido el diseño e implementación por separado de dos esfuerzos distintos.⁶⁴ La situación ofrecía entonces la oportunidad de reducir el esfuerzo necesario para lograr ambos objetivos. Podemos entender esta oportunidad de dos maneras. En primer lugar, como la potencialidad del presupuesto participativo para *desempeñar múltiples funciones* (generar una gestión responsable ante los ciudadanos y reforzar el tejido organizativo). En segundo lugar, como la potencialidad que tienen las actividades necesarias para generar una gestión municipal responsable y aquellas necesarias para fortalecer el tejido organizativo para *complementarse* mutuamente (de manera que unas actividades hagan mas efectivas a las otras).⁶⁵ En el aprovechamiento de estas oportunidades radica la *inteligencia* (o la *bondad*, si preferimos el término) de la práctica puesta en vigencia por la municipalidad.

Tras esta oportunidad central podemos entrever otras oportunidades vinculadas al presupuesto participativo. La primera se refiere a que los recursos financieros canalizados a través del presupuesto participativo podían motivar una mayor participación de pobladores y dirigentes, pues estaba enfocado directamente a dos tipos de aspiraciones: las de la población por ver satisfechas viejas demandas barriales y las de los dirigentes (antiguos o nuevos) por ampliar su capital político. La oportunidad latente consiste entonces en el *aprovechamiento de aspiraciones individuales o de grupos específicos* como medio para promover la obtención de un beneficio colectivo mayor, en este caso, la mayor participación vecinal a nivel de todo el distrito.

Una segunda oportunidad apareció inadvertidamente a lo largo del proceso de implementación del presupuesto participativo. Cuando los ingenieros de Desarrollo Urbano se vieron obligados por la metodología del proceso a salir de sus oficinas e involucrarse en las reuniones de los pobladores, inicialmente consideraron esto como una pérdida de autoridad técnica. Pero, a la larga muchos de ellos encontraron en el

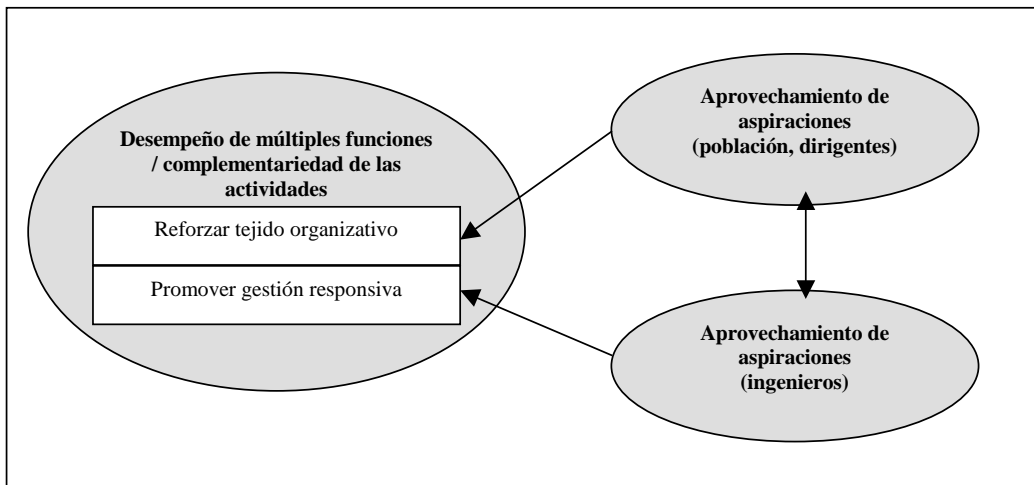
⁶⁴ Podríamos, por ejemplo, imaginarnos una situación en la cual un área de línea de la municipalidad promoviera actividades específicas para fortalecer las organizaciones vecinales por un lado, mientras que otra área (la de Administración por ejemplo) promoviera el presupuesto participativo por otro. En esta situación se estaría desaprovechando la oportunidad de lograr los objetivos de ambas áreas a través de un mismo mecanismo.

⁶⁵ Retomando el ejemplo de la nota anterior, es posible que a la larga las dos áreas en cuestión descubrieran las ventajas de la *complementariedad* de sus acciones. Lo que es poco probable es que, luego de haber puesto en marcha estrategias y acciones distintas, acordaran confluir en un mecanismo único que cumpliera distintas funciones y enfrentara distintos objetivos de manera *simultánea*. Es claro, entonces, que la estrategia de acción adoptada por la municipalidad de Villa El Salvador es superior desde el punto de vista de la eficiencia en la generación de valor que la situación hipotética propuesta.

reconocimiento que la población comenzó a tener de su labor una fuente alternativa de autoridad. Nuevamente hallamos que las *aspiraciones individuales* (el interés de los ingenieros por mantener autoridad técnica) podían ser un medio para generar un beneficio colectivo, en este caso, una gestión municipal más responsable ante las demandas de la población. Esta oportunidad y la mencionada en el párrafo anterior se complementaron, pues la movilización de dirigentes y pobladores ejerció presión sobre la gestión de los funcionarios municipales, haciéndola más permeable a sus demandas, mientras que el nuevo papel de los ingenieros facilitó que los pobladores se movilaran para priorizar y ejecutar las obras.

En conclusión, el presupuesto participativo constituyó una *buen práctica* (o una *práctica inteligente* en términos de Bardach), en la medida en que potencialmente permitía el aprovechamiento de diversas oportunidades para generar valor público a bajo costo. Tales oportunidades consistieron en el *desempeño de múltiples funciones*, la *complementariedad entre actividades* y el *aprovechamiento de las aspiraciones individuales y de grupos específicos*. El Gráfico 1 presenta las diversas oportunidades en juego y su articulación.

Gráfico 1



Las funciones a desempeñar

Bardach sugiere analizar las prácticas gerenciales desde el punto de vista de las *funciones* que se desempeñan, dado que este enfoque hace posible extraer lecciones sobre la efectividad con la que una práctica (el presupuesto participativo en nuestro caso) logra desempeñar determinadas funciones gerenciales (las relativas a la asignación presupuestal y a la ejecución de obras de infraestructura). Una función es

una categoría de análisis que indica de manera abstracta “*el fin o resultado que ha de lograr un componente en un sistema en funcionamiento*” (2000, 79). La construcción de una caracterización funcional permite así fijar un punto de referencia (abstracto) con el cual comparar el desempeño efectivo que una práctica tuvo en un momento y contexto específico. A partir de esta mirada es posible plantearse caminos alternativos que hagan más efectiva una determinada práctica gerencial.

En el caso del presupuesto participativo, proponemos un conjunto de seis funciones que es necesario desempeñar a fin de lograr un nivel elevado de participación ciudadana en el proceso presupuestal y en la ejecución de las obras de infraestructura a nivel local: ⁶⁶

1. *Asignar recursos financieros a cada zona territorial*, que implica determinar las áreas territoriales en las cuales se establecerán las prioridades y los recursos que corresponderá a cada una.
2. *Seleccionar las obras a realizar en cada zona* haciendo efectiva la participación de los ciudadanos en el proceso presupuestario (que es lo que usualmente parece más atractivo de esta práctica).⁶⁷
3. *Elaborar y aprobar los expedientes técnicos* que ratifican legal y técnicamente las decisiones de la población haciendo posible el uso de recursos.
4. *Proveer los materiales oportuna y adecuadamente*
5. *Ejecutar las obras con la población*, función que no siendo parte de otros modelos de presupuesto participativo es de particular importancia en el caso de Villa el Salvador.
6. *Rendir cuentas de los recursos invertidos* permite hacer efectivo el control ciudadano sobre la gestión municipal.

¿Fueron estas funciones desempeñadas de manera adecuada en Villa El Salvador? Para responder a esta pregunta debemos analizar cuán adecuadamente fue diseñada la práctica en cuestión. Sin embargo, el desempeño de una práctica no depende exclusivamente de la calidad de su diseño, sino de factores contextuales que afectan su evolución. El modelo de análisis funcional desarrollado recientemente por Barzelay (y Thompson 2003, y Campbell 2003) estudia la interacción entre el diseño de una práctica y el contexto en el cual opera. Barzelay considera que el *diseño de la práctica* incluye tres consideraciones: a) los dispositivos organizativos establecidos para el desempeño de una función, b) las ideas orientadoras que guían su ejecución y c) los eventos estructurados previstos (interacciones pautadas entre los actores y por lo tanto

⁶⁶ Esta caracterización funcional se inspira en otros estudios sobre el presupuesto participativo - tanto en Villa el Salvador (Chambi y Marulanda 2001) como en otros contextos (Navarro 2000) - y en la Ordenanza Municipal que buscó institucionalizar las principales etapas y procedimientos del proceso. Grey Figueroa et al (2003) con base en la consideración de diversas publicaciones y experiencias, presentan una metodología general de la práctica del presupuesto participativo, desarrollada con bastante detalle. La metodología que aquí delineamos con base en la experiencia de Villa El Salvador puede ser comprendida dentro de esta generalización.

⁶⁷ En el tipo de presupuesto participativo aplicado en Porto Alegre, por ejemplo, esta función es claramente el núcleo central de atención (Navarro 2000). Las funciones 3, 4 y 5 no resultan

planificadas antes de su ejecución). Los *factores contextuales* pueden estar referidos a: a) las organizaciones participantes o b) los sistemas institucionales que regulan la acción de dichas organizaciones. Dado que la interacción del diseño con el contexto genera situaciones nuevas e imprevistas, los participantes se ven obligados a realizar *interacciones no estructuradas* (no previstas en el diseño como eventos estructurados). La Tabla 1 considera estos elementos para el caso de cada una de las seis funciones propuestas para nuestro caso.

Las funciones (1), (2) y (6) fueron las que recibieron mayor atención por parte del Comité Técnico en el momento de diseñar la metodología de acción. En consecuencia dichas funciones contaron desde el año 2000 con dispositivos organizativos, claras ideas orientadoras (explícitamente vinculadas al Plan Integral de Desarrollo) y eventos estructurados (siendo el principal de estos los talleres territoriales). Aún con las debilidades iniciales de los dispositivos organizativos y de los eventos estructurados, el diseño de dichos elementos maduró hacia el año 2001. Las funciones (3), (4) y (5), en cambio, no recibieron gran atención en el momento de diseñar la metodología del proceso. No sorprende entonces que entre los dispositivos organizativos faltaran instancias de coordinación entre las áreas participantes (recién en el año 2001 se establece el Comité de Directores), que las ideas orientadoras no estuvieran claramente establecidas y no se hubieran previsto eventos estructurados (las licitaciones caben en esta categoría, pues no fueron un evento previsto en el diseño sino impuesto por el marco legal de las adquisiciones). Como resultado de este desigual esfuerzo de diseño, las ordenanzas del presupuesto participativo establecieron las instancias mediante las cuales la población organizada participaría en el proceso, así como las reglas de juego vinculadas a la asignación de recursos, la concertación de prioridades y la rendición de cuentas. Pero casi no mencionan los procesos y reglas que debían observarse en lo relativo a la ejecución de las obras. Es probable que el papel clave que los técnicos de las ONGs desempeñaron en el desarrollo del método y de las ordenanzas mismas fuera una de las causas de este sesgo, debido a que su interés y experiencia se centraban en los procesos participativos y no tanto en los de implementación. Por otra parte, los funcionarios municipales – que potencialmente podrían haber compensado este sesgo dado su mayor compromiso con la operativa de los programas públicos – no parecieron estar en capacidad de desarrollar explícitamente las reglas del juego en este sentido.

Los factores contextuales desempeñaron un papel importante en el cumplimiento de las funciones analizadas. Las funciones (3), (4) y (5) enfrentaron un conjunto de normas institucionales marcadamente restrictivas (las normas legales relativas a la elaboración de expedientes y a las adquisiciones). Adicionalmente, enfrentaron procesos de trabajo orientados a la contratación externa de las obras, incapaces por lo tanto de sostener las tareas de ejecución directa de las obras por parte de la administración municipal. Un mayor esfuerzo en el diseño del proceso de ejecución de las obras, incluyendo eventos estructurados que facilitarían la reorientación de los procesos de trabajo, hubiese ayudado a enfrentar este contexto adverso. En ausencia de tales eventos, la

relevantes en la medida en que en dicha experiencia no se persigue la ejecución conjunta de las obras entre la autoridad local y la población.

modificación de los procesos de trabajo fue resultado de la iniciativa de ciertas áreas (especialmente de la Dirección de Desarrollo Urbano), quedando solamente al nivel de las interacciones no estructuradas. Las funciones (1) y (6) también enfrentaron sistemas institucionales relativamente rígidos (como las normas relacionadas con el uso de FONCOMUN y las normas de contabilidad del sector público), pero la existencia de eventos estructurados y de ideas orientadoras claras hizo posible que el proceso avanzara aún con dichas restricciones.

Tabla 1

FUNCIONES	DISEÑO DEL PROCESO			FACTORES CONTEXTUALES		INTERACCIONES NO ESTRUCTURADAS
	DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS	IDEAS ORIENTADORAS	EVENTOS ESTRUCTURADOS	RELATIVOS A LA ORGANIZACIÓN	RELATIVOS A LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES	
1. Asignar recursos al PP en cada zona	Comité Técnico (2001: C. Consultivo) Consejo Municipal (2001: Comité de Directores)	Recursos en función de condiciones vida y contribución de cada zona	Reuniones Comité Caja asigna recursos FONCOMUN	Centralidad papel Director Municipal Competencia de otras obras por recursos	Normativa FONCOMUN	Vecinos y dirigentes interesados en decidir el uso de los recursos Recurso al préstamo BN para contrarrestar críticas de regidores
2. Seleccionar obras en cada zona	Comité Territorial Agencia Municipal Comité Técnico (2001: C. Consultivo)	Concertación de necesidades Participación organizada Implementación objetivos PID	Talleres Territoriales	Papel y liderazgo de Jefes Agencias M. Papel técnico ONGs Organizaciones de base fortalecidas por proceso PID	Rol de dirigentes CUAVES Rol de regidores	Vecinos y dirigentes interesados en decidir el uso de los recursos Facilitadores ONGs suplen a otros actores D. Urbano modifica su proceso de trabajo Ingenieros amplían su papel técnico (promoción)
3. Elaborar expedientes técnicos	Agencia Municipal D. Dillo. Urbano (2001: Comité de Directores)	La población debe considerar el costo de las obras		Procesos establecidos para generar pocos expedientes	Normas para la elaboración de expedientes	D. Urbano modifica su proceso de trabajo Ingenieros amplían su papel técnico (promoción)
4. Proveer materiales	Agencia Municipal D. Administración (2001: Comité de Directores)		Licitaciones	Procesos establecidos para <u>tercerización</u> obras	Normas para el abastecimiento (adjudicación directa)	D. Urbano modifica su proceso de trabajo (contabilidad gastos) Establecimiento de alianzas con proveedores
5. Co-ejecutar las obras	Comité Territorial Agencia Municipal (2001: Comité de Directores)	Participación vecinal para generar empleo, bajar costos y promover control		Procesos establecidos para tercerización obras		Ingenieros amplían su papel técnico (supervisión varias obras)
6. Rendir cuentas de los recursos invertidos	Comité Territorial Agencia Municipal D. Dillo. Urbano (2001: Comité de Directores)	Ejercer control vecinal sobre acción MVES	Sesiones rendición de cuentas		Normas para la contabilidad en el sector público	D. Urbano modifica su proceso de trabajo Ingenieros amplían su papel técnico (rendición)

El desempeño de las funciones (1) y (2) enfrentó limitaciones contextuales de otro carácter. Una provino de la competencia de otras obras por los recursos financieros. En el año 2000 fue posible superar dicha limitación mediante el préstamo del Banco de la Nación. En el año 2001 no fue posible enfrentar el problema, el cual se convirtió en una de las principales vulnerabilidades del proceso. Otra limitación impuesta por el contexto provino de la capacidad de oposición de ciertos dirigentes vecinales y regidores, que utilizaron los recursos políticos a los que tenían acceso mediante sus papeles formales (vinculados a la CUAVES y al Consejo Municipal) para trabar el proceso. En el año 2000 dicha oposición fue superada gracias al gran interés y participación que otros dirigentes y pobladores tuvieron en el proceso. En el año 2001 la revisión de los papeles dentro del Comité Técnico (que pasó a denominarse Comité Consultivo) dio mayor relevancia al papel de los regidores, con lo cual fue más difícil contrarrestar su influencia en el proceso.

En conclusión, los impulsores del presupuesto participativo lograron enfrentar con mayor éxito las restricciones y adversidades contextuales cuando desempeñaron aquellas funciones que habían recibido una mayor atención en el momento del diseño. Esto muestra que *la inversión de tiempo y esfuerzo en diseñar los dispositivos organizativos, las ideas orientadoras y los eventos estructurados de una práctica favorece su viabilidad.*

Cabe ahora preguntarse si mediante el desempeño de las funciones mencionadas la práctica bajo estudio fue o no capaz de sacar provecho de las oportunidades existentes para la generación de valor. Al respecto, el desempeño de las funciones (1) y (2) hizo que los dirigentes y pobladores se organizaran para tomar decisiones respecto a los recursos correspondientes a su zona. Los pobladores veían así realizadas sus aspiraciones por mejorar la calidad de vida en su barrio y los dirigentes las referidas a gozar de un mayor espacio de autoridad y reconocimiento. El desempeño de las funciones (4), (5) y (6) ofreció a los pobladores y dirigentes la posibilidad de ejercer cierto control sobre la gestión de los recursos, lo que promovió su interés por participar en el proceso. Los *recursos financieros*, la *capacidad de decisión* sobre ellos y la *capacidad de control* sobre la gestión de los mismos constituyeron un *incentivo* para que dirigentes y pobladores contribuyeran con el objetivo de fortalecer el tejido organizativo de Villa El Salvador. Los procesos diseñados hacían posible aprovechar las aspiraciones de pobladores y dirigentes como un medio para fortalecer la trama organizativa del distrito.

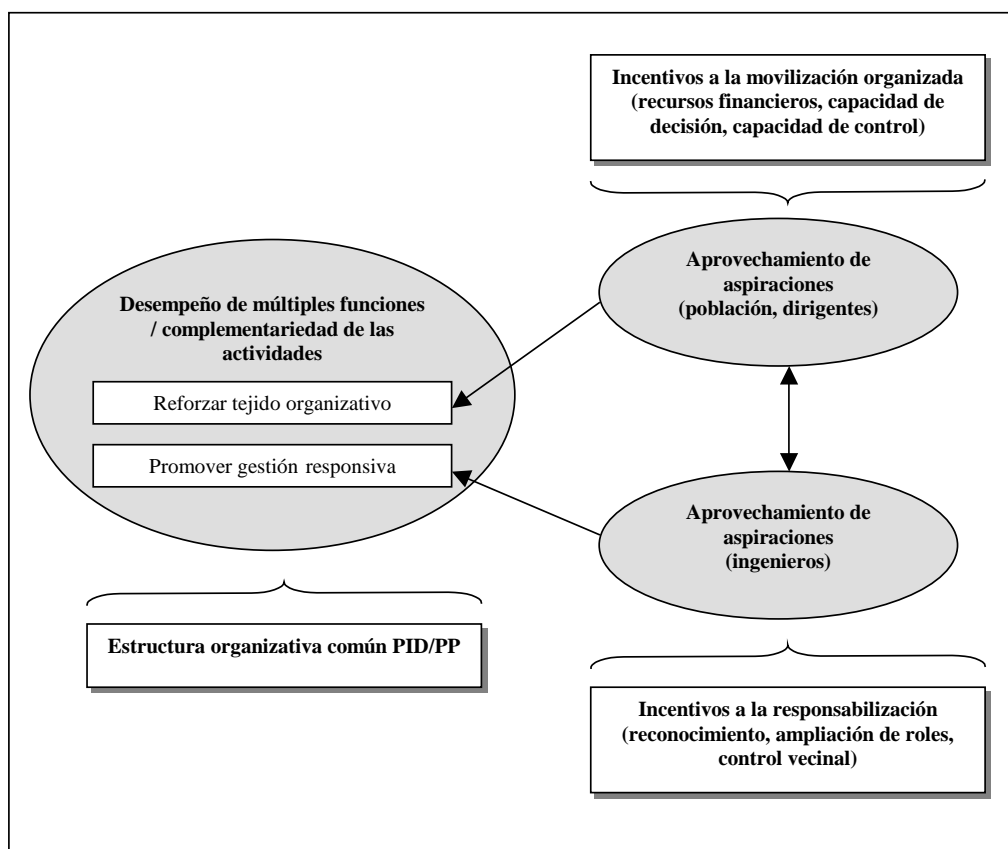
Por otra parte, los procesos ligados a las funciones (3), (4), (5) y (6) impulsaron a los funcionarios municipales – principalmente a los ingenieros de Desarrollo Urbano – a considerar las aspiraciones y opiniones de la población y sus dirigentes en la realización de su trabajo. A hacerlo, los funcionarios recibieron un mayor *reconocimiento* por parte de la población (hasta entonces su papel los ocultaba de la mirada pública y por lo tanto de todo posible reconocimiento directo por parte de los vecinos) y *ampliaron su papel laboral* (pues un conjunto de actividades ligadas a la movilización ciudadana comenzó a ser parte constitutiva de su papel como funcionarios). El efectivo *control vecinal* también incentivó una mayor permeabilidad de los ingenieros hacia los deseos

de pobladores y dirigentes. De esta manera, el presupuesto participativo ofreció también *incentivos* para que los funcionarios municipales contribuyeran con el logro de una gestión municipal más responsable ante los ciudadanos.

Los dispositivos organizativos diseñados nos ofrecen otra pista respecto al aprovechamiento de oportunidades. Como hemos visto, los dispositivos organizativos establecidos (Comité de Directores, Comités Territoriales y Comité Técnico o Consultivo) eran *simultáneamente* responsables del desarrollo del PID y del diseño e implementación del presupuesto participativo. Esta situación permitía aprovechar la complementariedad entre las actividades relativas al PID y las referidas al presupuesto participativo, así como explotar las múltiples funciones que las actividades del presupuesto participativo podían desempeñar.

El Gráfico 2 muestra los mecanismos que permitieron al presupuesto participativo aprovechar en alguna medida las oportunidades existentes para la generación de valor público.

Gráfico 2



En conclusión, el desempeño de las funciones relativas al presupuesto participativo hizo posible sacar provecho de manera *inteligente* de las oportunidades de generación de valor existentes. Sin embargo, la menor atención que recibieron los procesos que incentivaban el papel de los funcionarios municipales dejó abierta la posibilidad de un aprovechamiento desigual de las oportunidades disponibles.

Las capacidades desarrolladas

¿La municipalidad y las organizaciones vecinales desarrollaron suficientemente las capacidades necesarias para gestionar un proceso participativo complejo y de largo aliento? Para responder esta pregunta es necesario considerar los procesos de *aprendizaje* que se produjeron. En el caso de los dirigentes vecinales y los pobladores vemos que desarrollaron de manera importante capacidades de concertación, de vigilancia y control de las obras, e incluso algunas capacidades relativas al diseño técnico de las mismas (elaboración de costos, selección de materiales, etc.). En este aprendizaje influyeron positivamente el mayor desarrollo que el método del presupuesto participativo tuvo en lo relativo a la participación vecinal, así como el esfuerzo explícito que las ONGs hicieron por formar tanto a dirigentes como a pobladores en la metodología del presupuesto participativo.

La menor atención que recibió el diseño de los procesos operativos relevantes para el presupuesto participativo (elaboración y aprobación de expedientes, adquisiciones, contabilidad y planificación presupuestal) restó importancia a los aprendizajes que se produjeron en el interior de la organización municipal, en especial en la Dirección de Desarrollo Urbano. Los funcionarios e ingenieros de esta Dirección desarrollaron capacidades de negociación y diálogo técnico con pobladores y dirigentes, adquiriendo habilidades para hacer sus conocimientos técnicos asequibles a personas no formadas profesionalmente en ingeniería. Además, los ingenieros vieron sus puestos laborales radicalmente ampliados, dado que tuvieron que incursionar en áreas técnicas que no necesariamente eran su fuerte y desarrollar labores de movilización vecinal que exigieron habilidades de liderazgo y concertación. La propia estructura organizativa y los sistemas de trabajo de la Dirección de Desarrollo Urbano se vieron afectados, introduciéndose cambios en los horarios de trabajo, la distribución de tareas y los papeles técnicos desempeñados en el interior de la Dirección.⁶⁸

Ninguno de los cambios y aprendizajes desarrollados en el interior de la administración municipal fue considerado en el proceso de institucionalización del presupuesto participativo. Las autoridades municipales no impulsaron tales cambios con decisión, considerándolos aparentemente cambios menores que resultaban de la operación del presupuesto participativo. En consecuencia, los cambios se produjeron de manera

⁶⁸ La introducción de responsabilidades territoriales para cada ingeniero y la constitución de un equipo central de apoyo a los mismos son una muestra de los cambios relativos a la distribución de tareas. La inclusión de contadores dedicados a la liquidación de las obras es una muestra de los cambios en los papeles técnicos.

improvisada y fueron iniciativa exclusiva de los jefes y funcionarios de las áreas comprometidas (principalmente Desarrollo Urbano, las Agencias Municipales y el área de Abastecimiento), que fueron “tanteando” diversas maneras de responder a las exigencias que provenían del proceso participativo.

Sin embargo, no todas las áreas de línea de la administración municipal se sintieron obligadas a introducir cambios que facilitaran la marcha del presupuesto participativo. Las áreas de Presupuesto y Contabilidad, por ejemplo, cambiaron poco o nada su forma de trabajo, generando incluso importantes dificultades para el desenvolvimiento del proceso. ¿Por qué los cambios generados en Desarrollo Urbano o en las Agencias Municipales no impulsaron a otras áreas a introducir cambios importantes en su gestión? En primer lugar, porque la principal fuente de cambio provenía de la presión y exigencias de los vecinos y dirigentes, los cuales estaban en contacto directo con los funcionarios que trabajaban en Desarrollo Urbano y en las Agencias Municipales, mas no con aquellos que trabajan en otras dependencias municipales. En segundo lugar, porque la falta de visibilidad de dichos cambios impidió que se produjera un *efecto de arrastre* al interior de la organización.⁶⁹ Aunque la constitución del Comité de Directores en el 2001 pudo haber promovido cambios articulados en toda la organización municipal, ello no ocurrió debido a la disminución del ritmo de avance del presupuesto participativo.

En conclusión, aunque la puesta en marcha del presupuesto participativo incluyó importantes procesos de aprendizaje organizacional, estos tuvieron un desarrollo muy desigual. Aquellos vinculados a la participación vecinal recibieron toda la atención posible y fueron institucionalizados mediante las ordenanzas. Aquellos relativos a la gestión operativa de las áreas de línea de la municipalidad, en cambio, no se visibilizaron y fueron dejados a la iniciativa de los funcionarios municipales. De esta manera, se perdió la oportunidad de realizar un proceso de *cambio organizacional* generalizado mediante mecanismos de arrastre, competencia o imitación interna. Esta oportunidad era, sin embargo, crucial pues estaba directamente vinculada al objetivo de hacer a la administración municipal más responsable ante las demandas de los ciudadanos.

¿Qué falló?

Luego de haber analizado con cierto detalle la lógica interna de la puesta en marcha del presupuesto participativo, debemos preguntarnos cómo y por qué los mecanismos que venían haciendo viable dicha práctica comenzaron a funcionar mal o dejaron de funcionar, hasta el punto de poner en serio riesgo su continuidad. Desde el punto de vista del encadenamiento de los eventos ocurridos, la acumulación de retrasos en la ejecución de las obras en el año 2000 y especialmente en el año 2001 desencadenó la crisis del proceso. Los retrasos tuvieron un efecto fatal en la credibilidad del proceso debido a que dificultaron el funcionamiento de dos de los mecanismos que daban

⁶⁹ El único caso significativo de *arrastre* ocurrió cuando los cambios en Desarrollo Urbano llevaron al área de Abastecimiento a adoptar la idea de la “alianza con los proveedores.”

impulso al presupuesto participativo: los incentivos a la movilización organizada de la población y los incentivos para una mayor responsabilización de los funcionarios municipales ante la ciudadanía.⁷⁰

La población y los dirigentes participaron activamente en el proceso durante el año 2000 y la primera mitad del 2001 porque fueron testigos de la realización efectiva de las obras del primer año. Pero, dado que la expectativa había crecido para el segundo año de implementación del presupuesto participativo, se desconcertaron ante el hecho de que ni siquiera se diera inicio a las obras del 2001. La motivación por participar en el proceso se transformó así en una agria crítica de la gestión municipal. Como consecuencia de esto, los funcionarios municipales que estaban en mayor contacto con la población dejaron de recibir reconocimiento por su labor, para pasar a ser objeto de críticas cotidianas. De esta manera los dos incentivos que eran la fuente de dinamismo del proceso – pues eran los que permitían aprovechar las aspiraciones de pobladores, dirigentes y funcionarios para el logro del doble objetivo de reforzar el tejido social y lograr una gestión más responsable – dejaron de funcionar adecuadamente. En consecuencia, el proceso perdió impulso y se estancó.

¿Que hizo que el conjunto básico de incentivos que hacía funcionar al presupuesto participativo fallara? Responder a esta pregunta implica pasar revista a las vulnerabilidades de la práctica. Bardach denomina *vulnerabilidades* a los factores que influyen en la falla general de la estructura interna de una buena práctica. Son así *debilidades potenciales* vinculadas a la estructura esencial de la práctica, que es la que la hace inteligente o buena. Dado su carácter potencial, las vulnerabilidades no siempre se transforman en problemas efectivos, sino que ello depende del contexto general y del curso de acción que tomen los actores involucrados. Para identificar las vulnerabilidades del presupuesto participativo analicemos los factores vinculados a la pérdida de impulso y a la virtual paralización del presupuesto participativo en el 2001.

Tras el debilitamiento del impulso inicial del proceso estaban, como hemos dicho, los importantes retrasos en la ejecución de las obras. Tras estos retrasos se hallaban, a su vez, dificultades vinculadas a la *gestión operativa* y a la *gestión política* del proceso. En relación con la primera, la falta de un proceso de cambio y aprendizaje en áreas como Abastecimiento, Contabilidad y Presupuesto condujeron a que las actividades de aquellas áreas claramente comprometidas con el presupuesto participativo (como la Dirección Municipal y la de Desarrollo Urbano) se viera recargada. En el mediano plazo, sin embargo, fue imposible que estas áreas impulsaran todo el proceso a un ritmo adecuado. Así, las fallas registradas en la planificación presupuestaria, en los procesos de adquisición y en la contabilidad condujeron a una continua acumulación de retrasos. La falta de atención a los procesos de gestión operativa impidió que los actores involucrados percibieran a tiempo la gravedad del problema y lo resolvieran. De esta manera las *vulnerabilidades operativas* del proceso se tornaron en crecientes problemas de gestión.

⁷⁰ Utilizamos el término “responsabilización” como traducción del inglés *accountability*.

Pero los retrasos fueron también resultado de la competencia por recursos con otras obras de gran envergadura. La Alameda de la Juventud, el Estadio Municipal y una cantidad importante de pavimentaciones de caminos comunales fueron obras que consumieron los recursos de la municipalidad, posponiendo la ejecución de las obras priorizadas participativamente en el año 2001. Dichas obras respondían a los intereses y proyectos políticos del Alcalde y de los Regidores. Los impulsores del presupuesto participativo no lograron articular suficientemente sus prioridades con aquellas de los actores políticos. En realidad, el problema venía arrastrándose desde el año 2000, pues la oposición sistemática que la mayor parte de regidores ofrecieron al proceso respondía justamente a que sus prioridades políticas se veían afectadas. Como se ha mencionado ya, el método tradicional para la realización de obras públicas en el distrito hacía de los políticos electos los mediadores privilegiados entre la población y la administración municipal. El presupuesto participativo debilitaba dicha mediación al dar poder a la población para decidir directamente las obras que se ejecutarían. Este desencuentro constituía así una *vulnerabilidad política* sumamente importante para el presupuesto participativo.

Esta vulnerabilidad fue potenciada por dos factores contextuales. En primer lugar, por la debilidad política del Alcalde y su entorno inmediato, factor que limitó el margen de acción del propio Alcalde y el de los funcionarios y ONGs interesados en el presupuesto participativo. Todos estos actores estuvieron así constantemente expuestos a la exacerbada crítica de los regidores y dirigentes opuestos al presupuesto participativo. Un segundo factor fue la convivencia del presupuesto participativo con un mecanismo presupuestal tradicional (no participativo) que controlaba el 65% de los recursos de inversión del municipio. La existencia de este mecanismo alternativo – que no era otro sino aquel que tradicionalmente permitía a alcaldes, regidores y dirigentes acumular capital político con base en las obras públicas – permitió a los actores políticos concentrar los fondos municipales en aquellas obras que creyeron tendrían impacto en su capital político. Es más, la limitación definitiva del presupuesto participativo al 35% de los fondos de inversión que resultó aprobada mediante las ordenanzas, atentaba contra la idea de que la mayor parte de las obras del municipio debieran algún día ser decididas participativamente y fortalecía el mecanismo tradicional de inversión.

En conclusión, la falta de articulación del presupuesto participativo con las prioridades de los actores políticos y el efecto de importantes factores contextuales potenciaron las *vulnerabilidades políticas* del presupuesto participativo. La falta de atención a los procesos de la gestión operativa potenció las *vulnerabilidades operativas* del mismo. Ambas vulnerabilidades se convirtieron en problemas que debilitaron el compromiso de los actores involucrados, dañaron la credibilidad de la cual comenzaba a gozar el presupuesto participativo y pusieron en riesgo su viabilidad.

Lecciones aprendidas

¿Qué podemos aprender de la experiencia estudiada? A continuación proponemos algunas lecciones desde la perspectiva de la gerencia social, que pueden servir de guía

para aquellos interesados en impulsar programas participativos y en lograr que las organizaciones públicas sean responsables frente a la ciudadanía.

- ☑ **Articular participación y responsabilización es provechoso.** La promoción de una mayor participación organizada de la ciudadanía puede articularse con una mayor responsabilización por parte de las organizaciones públicas. Los gerentes sociales deben promover aquellas prácticas que – como hizo el presupuesto participativo en Villa El Salvador – persigan ambos objetivos de manera *simultánea* y *complementaria*. La razón es que, en primer lugar, tales prácticas reducen significativamente los problemas de coordinación entre las iniciativas ligadas a ambos objetivos. En segundo lugar, que dichas prácticas reducen la resistencia al cambio en las organizaciones públicas, pues hace de la participación ciudadana un elemento que presiona directamente por una mayor responsabilización de los funcionarios.

- ☑ **Emplear el reconocimiento ciudadano y la ampliación de papeles como incentivos a la labor de los funcionarios.** No siempre es posible (ni deseable) ofrecer incentivos monetarios o de promoción en la carrera pública a los funcionarios que se muestran más permeables a las demandas de los ciudadanos y modifican en consecuencia su manera de trabajar. Pero el reconocimiento que pueden aportar los ciudadanos es también un incentivo poderoso para el cambio. La ampliación del puesto (ocurrida por ejemplo en el caso de los ingenieros de Desarrollo Urbano) es también una fuente importante de incentivos para un desempeño más eficiente y responsable, usualmente en manos de los gerentes públicos.⁷¹ Utilizar estos incentivos constituye una práctica que facilita la articulación de la participación ciudadana con una mayor responsabilización de los funcionarios públicos.⁷²

- ☑ **Prestar suficiente atención a los procesos de implementación.** Aunque los procesos operativos mediante los cuales se implementan las decisiones parezcan a veces secundarios o de menor jerarquía, resultan siendo tan decisivos para la solución de los problemas públicos como tener un buen diseño o evaluar cuidadosamente los resultados. Concentrar la mirada exclusivamente en el diseño de los mecanismos y reglas de juego que facilitan la participación ciudadana puede conducir – como sucedió en Villa El Salvador – a prestar poca atención a la operativa propia del proceso de implementación. Los gerentes sociales deben considerar la implementación de las decisiones que emergen de los procesos participativos como un momento que merece atención específica, evitando relegarlo

⁷¹ La ampliación de puestos se refiere al incremento de las atribuciones y tareas correspondientes a un puesto de trabajo. La ampliación es horizontal cuando no incorpora atribuciones de mando o supervisión sobre otros puestos laborales, sino que incluye nuevas actividades del mismo nivel jerárquico. Este sería el tipo de ampliación de puesto que sucedió informalmente en el caso de los ingenieros de Desarrollo Urbano.

⁷² Estudios sobre otras experiencias muestran también que la ampliación del puesto y el reconocimiento que los funcionarios públicos reciben de los ciudadanos y usuarios (y no sólo de sus superiores) son un poderoso incentivo para el cambio del desempeño, haciéndolo más permeable a las demandas y expectativas de la ciudadanía (Tendler y Freedheim 1994).

como un área de trabajo meramente administrativo que escapa a sus objetivos y preocupaciones. Esto implica sumergirse en los problemas de *gestión operativa* que son indispensables para el desarrollo de cualquier intervención en el área social.⁷³

- ☑ **Generar las condiciones necesarias para el aprendizaje organizacional.** Si una mayor participación ciudadana presiona de manera efectiva el desempeño de la administración pública, probablemente creará incentivos para una gestión más responsable, permeable y flexible. Ello puede conducir a que – como sucedió en el caso de Villa El Salvador – los funcionarios más expuestos a la presión ciudadana se vean incitados a modificar sus procesos de trabajo e incluso la estructura organizativa que los sustenta. Los gerentes sociales deben procurar las condiciones para que los funcionarios cuenten con un margen de maniobra que les permita ensayar y equivocarse, es decir, *aprender* a realizar sus labores de una manera diferente. Dar insuficiente atención en los procesos de aprendizaje y cambio organizacional puede limitar seriamente los esfuerzos de innovación, desincentivando a aquellos funcionarios más audaces que corrieron el riesgo de modificar sus procesos de trabajo. Tal falta de atención puede también llevar a que se desaprovechen las oportunidades existentes para que el cambio en un área de trabajo arrastre a otras a realizar cambios que favorecen la responsabilización de los funcionarios.
- ☑ **Institucionalizar los cambios.** Dar reconocimiento formal a las reglas de juego que permiten la participación ciudadana es una práctica útil para evitar que en el futuro se pierdan los avances logrados. Pero también es recomendable institucionalizar los cambios que resultan de los procesos de aprendizaje organizacional al interior de la administración pública. Siguiendo con la idea de articular la participación ciudadana con la mejor gestión de las organizaciones públicas, es importante que los gerentes sociales procuren institucionalizar aquellos dispositivos organizativos, ideas orientadoras y eventos estructurados que han mostrado utilidad para hacer viables *ambos* procesos. Institucionalizar sólo aquellos vinculados a la participación dejando de lado los vinculados a la gestión organizativa, puede transformar las vulnerabilidades operativas de los procesos participativos en problemas efectivos, como sucedió en Villa El Salvador.
- ☑ **Minimizar aquellos procesos que compiten con los participativos.** La existencia de mecanismos alternativos a los participativos suele comprometer la viabilidad de las prácticas participativas, pues ofrecen una ruta fácil para escaparse de los problemas y tropiezos que las innovaciones plantean, dando así marcha atrás en los avances logrados. Es cierto, sin embargo, que no parece recomendable “quemar las naves” y tener un solo mecanismo participativo para el desempeño de determinadas funciones esenciales (como la de planificación presupuestal). Pero, si los mecanismos no participativos resultan siendo más importantes en términos de

⁷³ Moore propone una sólida argumentación en favor de la consideración de la gestión operativa como una de las áreas de acción indispensables para generar valor público (1998, capítulos 3, 6 y 7).

control de recursos que los otros – como sucedió en Villa El Salvador - la viabilidad de las prácticas participativas puede verse comprometida en el mediano plazo.

- ☑ **Fomentar y mantener el compromiso de los políticos electos.** Los gerentes sociales deben ser capaces de articular los procesos participativos que impulsan con la agenda de las autoridades electas. Esto es muy relevante en el caso de prácticas participativas que ponen en cuestión los mecanismos tradicionales mediante los cuales los políticos acumulan poder y logran ser elegidos. Dado que muchas veces los políticos buscan ser electos o reelectos utilizando los mecanismos clientelistas que tradicionalmente han sido útiles para ello, promover un cambio hacia mecanismos más participativos y democráticos suele requerir compromisos explícitos y verificables. Tan importante como lograr este tipo de compromisos en los momentos de competencia electoral, es lograr que dichos compromisos se mantengan en el mediano plazo, cuando la aparición de nuevas prioridades políticas puede llevar a que los procesos participativos dejen de ocupar un lugar prioritario en la agenda de las autoridades electas. En consecuencia, es importante que los gerentes sociales que promueven procesos participativos realicen una *gestión política* capaz de lograr compromisos crecientes y verificables por parte de los actores políticos, minimizando las vulnerabilidades políticas de los procesos participativos.⁷⁴

Bibliografía

- Abbott, Andrew (2001) *Times Matters. On Theory and Method*. The University of Chicago Press.
- Bardach, Eugene (1998). *Getting Agencies to Work Together. The Practices and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington: The Brookings Institution.
- Bardach, Eugene (2000) *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Chatham House
- Barzelay, Michael; Gaetani, F.; Cortazar, J.C y Cejudo, G. (2002) *Investigación sobre reformas a las políticas de gestión pública en América Latina. Marco conceptual, guía metodológica y estudio de caso*. Washington: BID. (<http://www.iadb.org/int/DRP>)
- Barzelay, Michael y Thompson, Fred (2003) *Efficiency Counts: Developing the Capacity to Manage Costs at Air Force Materiel Command*. The IBM Center for The Business of Government.
- Barzelay, Michael y Campbell, Colin (2003) *Preparing for the Future. Strategic Planning in the U.S. Air Force*. Washington DC: The Brookings Institution

⁷⁴ Moore argumenta también sobre la importancia de la gestión política para la generación de valor público (1998, capítulos 3, 4 y 5).

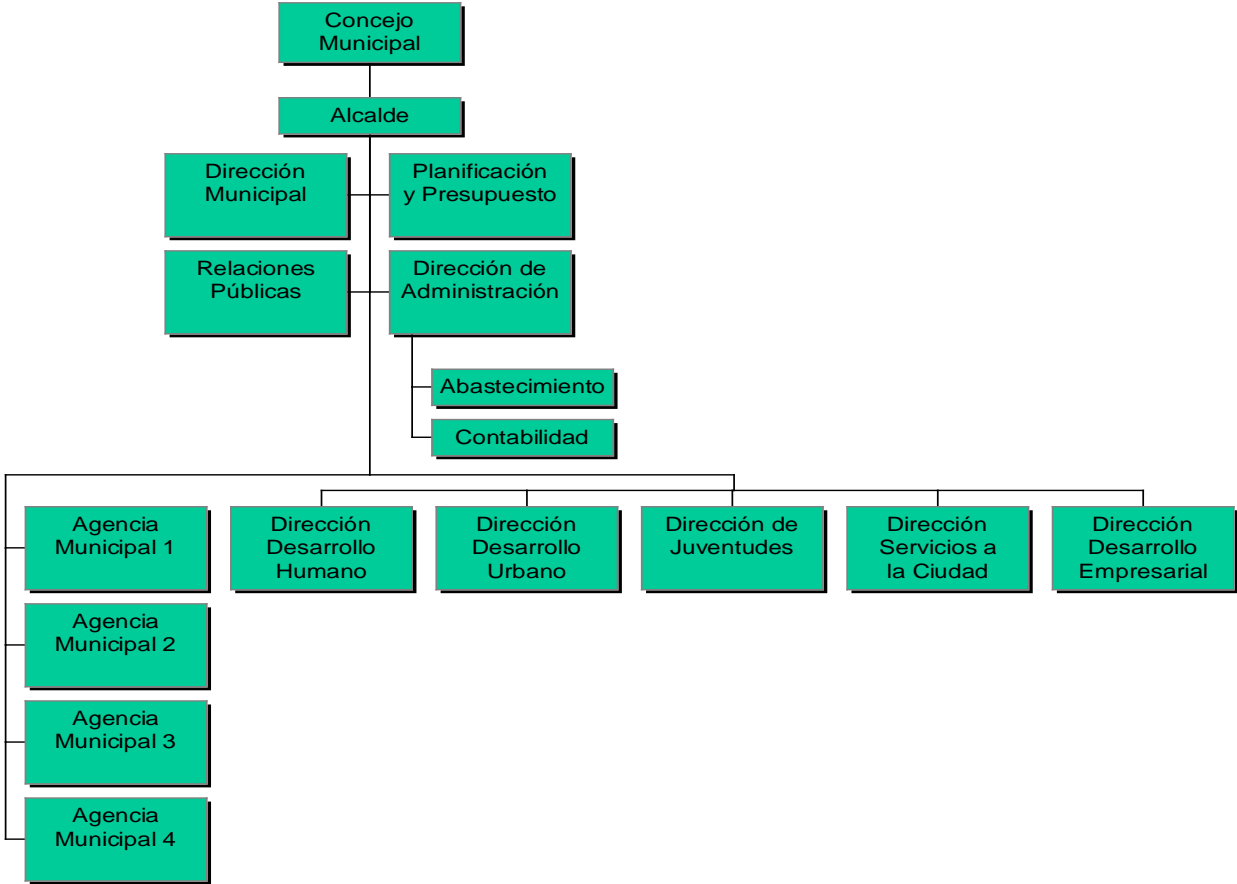
- Calderón, Julio y Marulanda, Liliana (2001) Evaluación del Proceso Consultivo Ciudadano en Villa El Salvador, Lima, Perú. Santa Cruz: SINPA.
- Chambi Echegaray, Gina y Marulanda, Liliana (2001). Presupuesto Participativo Villa El Salvador, Perú. Desarrollo Local con Gestión Participativa. Santa Cruz: SINPA.
- Fung, A. y Wright, E.O. (2003) “En torno al Gobierno Participativo con Poder de Decisión”, en: Fung, A. y Wright, E.O. Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gaskell, G. y Bauer, M. (2000) “Towards Public Accountability: beyond Sampling, Reliability and Validity”, en: Qualitative Researching With Text, Image and Sound. A Practical Handbook. London: Sage.
- Grey Figueroa, C. , Hinojosa, M. G. Y Ventuar Egoávil, J. (2003) Democratizando el Presupuesto Público. Presupuesto participativo, metodología y herramientas al alcance. Lima: CARE Perú.
- Jovchelovitch, S. y Bauer, M.W. (2000) “Narrative Interviewing”, en: Qualitative Researching With Text, Image and Sound. A Practical Handbook. London: Sage.
- Moore, Mark H. (1998) Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. Buenos Aires: Piados.
- Navarro, Zander (2000) “La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil.” En: Jarquín, E. y Caldera, A. Programas sociales, pobreza y participación ciudadana. Washington: BID.
- Oyen, Else et al (2002). Best Practices in Poverty Reduction. An Analytical Framework. London: CROP.
- Ríos Morales, Néstor (2001) Plan Integral de Desarrollo, Presupuesto Participativo y Propuesta de Marco Normativo. A partir de la experiencia de Villa El Salvador. Documento mimeografiado.
- Stake, Robert E. (1995) The Art of Case Study Research. Thousand Oaks: SAGE
- Tendler, J. y Freedheim, S (1994) Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil. World Development, vol. 22, No 12, pp. 1771- 1791.
- Yin, Robert K. (1994) Case Study Research. Design and Methods. Second Editions. Thousand Oaks: SAGE.

Materiales impresos

- Propuesta de Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador al 2010. Mimeo, s.f.
- Contigo es el futuro de VES. Memoria del proceso de concertación para el desarrollo de Villa El Salvador. Febrero 2000.

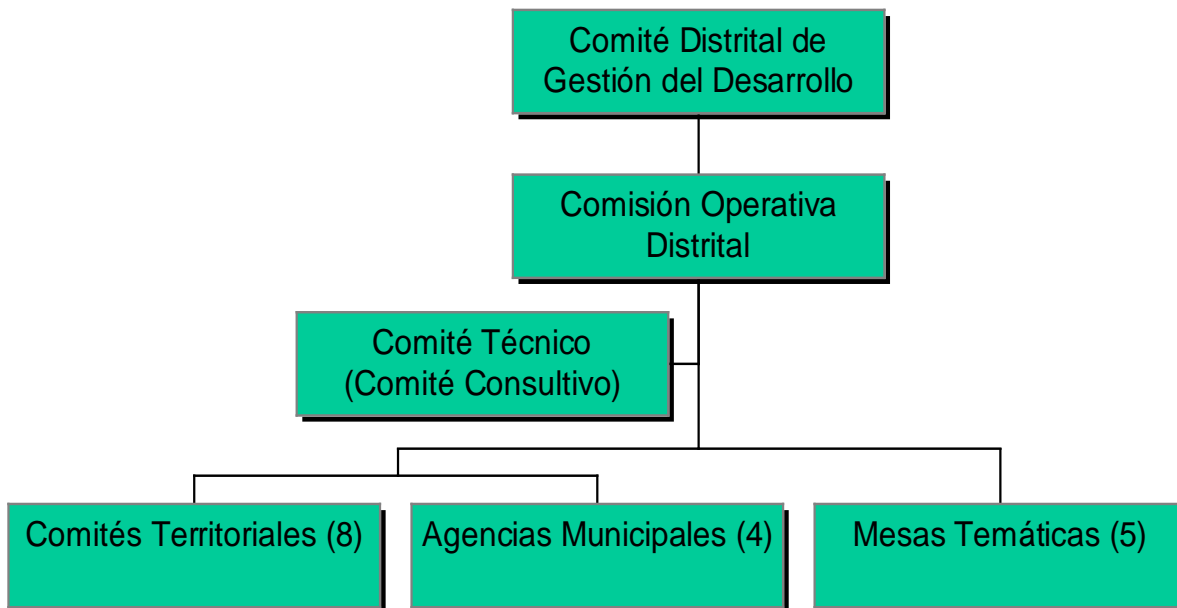
- Presupuesto Participativo. Gobierno Local de Villa El Salvador. Proyectos Identificados y Priorizados por Areas Territoriales. 2000.
- Cónclave: Presupuesto Participativo. Balance Evaluativo del Proceso Participativo 2000, Villa El Salvador. 26 mayo 2001.
- Ordenanza Municipal 030-2001- MVES (El Peruano 11 agos 2001)
- Reglamento de Ordenanza Municipal 030-2001- MVES (mimeo)
- Barrio, Año 2, Febrero 2002.
- Presupuesto Participativo. Comités de Desarrollo Territorial. Informe Parcial. Mimeo, s.f.
- Notas para la reunión de evaluación del presupuesto participativo en Villa El Salvador en el año 2001. Calandria, DESCO, FOVIDA.

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



ANEXO 2

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



ANEXO 3

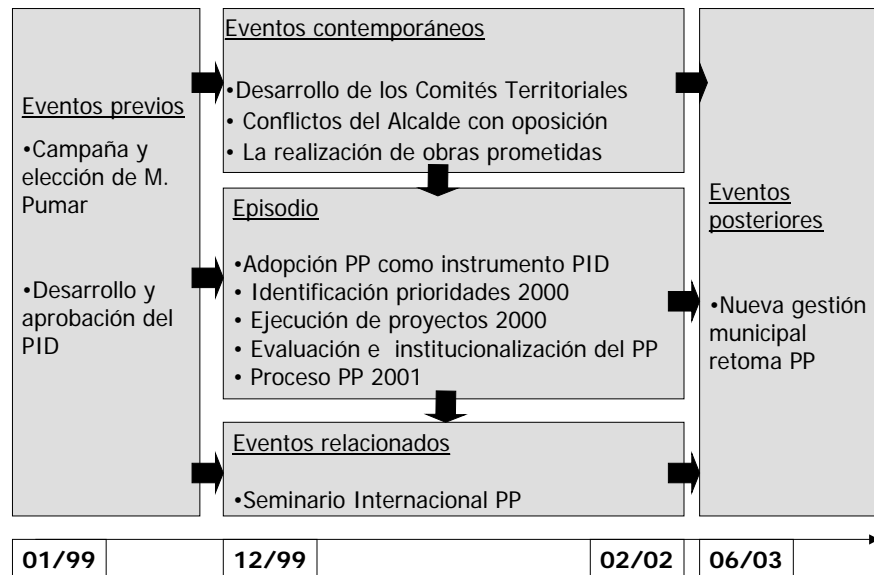
Metodología del estudio

Se eligió la metodología de estudio de casos por ser ésta adecuada para la comprensión de fenómenos contemporáneos en estrecha relación con la reconstrucción de su contexto real (Yin 1994). La opción específica dentro de esta metodología consistió en desarrollar un *estudio de caso instrumental*, es decir, enfocado no tanto a analizar la singularidad de una situación histórica específica (la evolución y operativa del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador) sino en el estudio de una problemática general que es teóricamente relevante para el campo de la gerencia social (la viabilidad de las prácticas de participación ciudadana). En este tipo de estudios, la experiencia histórica analizada no es sino una manifestación singular de un problema más general de relevancia para la construcción de un campo de reflexión teórica (en nuestro caso, el de la gerencia social) (Stake, 1995). Es por ello que además de desarrollar preguntas específicas para entender la experiencia histórica bajo análisis, se deben desarrollar preguntas teóricas sobre las que pueda arrojarse luz a partir del estudio de una experiencia singular. La pregunta teórica central que guió este estudio es: *¿Cuáles son las condiciones de viabilidad de aquellas prácticas de participación ciudadana que requieren de una elevada interacción con las organizaciones y funcionarios públicos?* Para responder a ella se plantearon cuatro preguntas vinculadas ya directamente a la experiencia bajo estudio:

- ¿Por qué se vio seriamente amenazada la viabilidad de una práctica de participación ciudadana que contaba con los recursos necesarios y el respaldo de los actores involucrados?
- ¿Existían oportunidades para la generación de valor público potencialmente aprovechables mediante la introducción del presupuesto participativo?
- ¿Las funciones desempeñadas a lo largo del proceso permitieron al presupuesto participativo sacar partido de dichas oportunidades?
- ¿La municipalidad y las organizaciones vecinales desarrollaron suficientemente las capacidades necesarias para gestionar un proceso participativo complejo y de largo aliento?

Para responder a estas preguntas era necesario organizar y analizar la *evidencia* de la experiencia histórica estudiada. Dado que nuestro interés era analizar una práctica gerencial entendida como un *proceso*, la *forma narrativa* fue elegida como la mejor alternativa para organizar y presentar la evidencia (Abbot 2001). Siguiendo la propuesta metodológica de Barzelay (2002) se estructuró la narración identificando en el proceso bajo estudio los distintos *eventos* que suceden en el tiempo. El grupo de eventos relacionados directamente con el desarrollo y operación de la práctica del presupuesto participativo se consideraron como eventos del *episodio* central. La narración del episodio requería sin embargo recurrir a eventos que no formaban estrictamente parte del mismo pero que constituían el contexto en el cual este tuvo lugar. Parte de estos eventos podían ser caracterizados como fuente (causal) de los eventos del episodio. Ellos podían ocurrir antes del episodio o durante el mismo.

Aquellos eventos que fueron fuente de ocurrencias y tuvieron lugar antes del episodio fueron así caracterizados como *eventos previos* (PE). Aquellos que siendo también fuente de ocurrencias sucedieron de manera simultánea a los eventos del episodio, fueron caracterizados como *eventos contemporáneos* (CE). Otro tipo de eventos del contexto a considerar fueron aquellos que eran consecuencia de los eventos del episodio. Aquellos que ocurrieron de manera simultánea al episodio fueron así denominados *eventos relacionados* (RE), mientras que los que ocurrieron después del episodio, *eventos posteriores* (LE). El siguiente gráfico muestra la *estructura narrativa* utilizada para organizar la evidencia del caso y que por lo tanto guió tanto el trabajo de campo, como la elaboración de la narración del caso y el análisis de la evidencia.



Como puede observarse en las secciones I a VI del texto, la narración de la experiencia en estudio está organizada en función de los eventos del episodio, haciéndose referencia a los demás eventos contextuales cuando ello es necesario para evidenciar vinculaciones que permiten una mejor comprensión de los acontecimientos.

Para obtener información relevante se recurrió a recopilar material impreso y a realizar *entrevistas narrativas* a actores que participaron en el proceso (Jovchelovitch, y Bauer 2000). Considerando los criterios de *triangulación* de perspectivas y el de *saturación* de información usualmente utilizados en la investigación cualitativa (Gasker y Bauer 2000), se realizaron 10 entrevistas semi-estructuradas a autoridades municipales electas (1), funcionarios municipales del nivel central (4), funcionarios municipales de áreas descentralizadas (2), dirigentes vecinales (2) y técnicos de ONGs (1). El material fue analizado utilizando el software Atlas Ti, codificando el material en función a los eventos considerados en la estructura narrativa ya presentada.

El marco conceptual utilizado para el análisis de la evidencia provino de la propuesta de análisis de *prácticas inteligentes* desarrollada por Bardach (1998 y 2000), que luego

Barzelay (y Thompson 2003, y Campbell 2003) ha retomado para proponer un modelo de *análisis funcional* de las prácticas gerenciales.