
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRIA EN GERENCIA SOCIAL



**“CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS
PRESENTADOS AL PROGRAMA CONSTRUYENDO PERÚ, POR
LA POBLACIÓN ORGANIZADA DE LOMAS DE CARABAYLLO –
LIMA ENTRE LOS AÑOS 2009-2011”**

TESIS PARA OPTAR:
EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER
EN GERENCIA SOCIAL CON MENCION EN PROGRAMAS Y PROYECTOS DE
DESARROLLO

AUTOR:
JOSÉ BERNARDO QUISPE GUERRA
CÓDIGO: 20103005

ASESOR:
María Elizabeth, Salcedo Lobatón

JURADO:
María Marcela Chueca Márquez
María Elizabeth, Salcedo Lobatón
Santiago Napoleón Soriano Perea

LIMA, AGOSTO DEL 2015

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Agradecimiento	05
Dedicatoria	06
Introducción	07
1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	11
1.1. Identificación del problema	11
1.2. Justificación	18
1.3. Objetivos	20
1.3.1. Objetivo general	20
1.3.2. Objetivos específicos	20
1.4. Planteamiento metodológico	22
1.4.1. Identificación de variables e indicadores	22
1.4.2. Tipo de Investigación	24
2. ENFOQUE TEÓRICO	25
2.1. Desarrollo Humano con énfasis en el empoderamiento	25
2.1.1. El capital humano	27
2.1.2. El capital social	29
2.1.3. Gestor social	31
2.1.4. Calidad de vida y necesidades de la población	35
2.2. La inversión para el desarrollo	38
2.2.1. La inversión pública	38
2.2.2. Capacidades y participación en la inversión pública	40
2.3. Los procesos sociales: programas y proyectos	47
2.3.1. Políticas nacionales para la superación de la pobreza	48
2.3.2. La participación de la población en los programas sociales	49
2.3.3. Experiencias de la población en los presupuestos participativos	54
2.3.4. Experiencia y resultados de programas sociales de empleos temporales	58
2.3.5. FONCODES y los núcleos ejecutores	59
2.4. Definiciones operacionales	62

3. MARCO CONTEXTUAL E INSTITUCIONAL	64
3.1. Lomas de Carabayllo	64
3.2. El Programa Construyendo Perú	67
4. ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS	75
4.1. Perfil de la población participante de la investigación	75
4.2. Conceptualizaciones de la población en la formulación de proyectos de inversión	79
4.2.1. El concepto de calidad de vida	79
4.2.2. La definición de proyecto de inversión	89
4.2.3. La utilidad de un proyecto de inversión	94
4.3. El proceso de formulación de proyectos de inversión por la población	96
4.3.1. La iniciativa para la formulación	96
4.3.2. La participación en la formulación	103
4.3.3. El proceso de priorización para la formulación	105
4.4. Referencias que considera la población en la formulación de proyectos	108
4.4.1. Referencias acerca del empleo temporal del Programa	108
4.4.2. Apreciaciones del poblador sobre las infraestructuras ejecutadas por el Programa Construyendo Perú	113
4.5. Contribución en la población de la difusión y asistencia técnica del Programa	116
4.5.1. El desarrollo de la etapa de difusión y asistencia técnica	116
4.5.2. La contribución de la etapa de difusión y asistencia	120
5. CONCLUSIONES	125
5.1. Conclusiones	125
6. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS. El proceso de formulación de la población organizada: mirada desde la Gerencia Social	131
6.1. Recomendaciones	131
6.2. Consideraciones generales	132
6.3. Estrategias de desarrollo	132

BIBLIOGRAFÍA	136
ANEXOS	141

Matriz de Preguntas

Ubicación y localización de Lomas de Carabayllo

Relación de Proyectos de inversión revisados

Fotografías de la zona





AGRADECIMIENTO

Expreso mi mayor gratitud y profundo aprecio a mis padres y a aquellas personas que me dieron su apoyo para el logro del presente objetivo.



DEDICATORIA

A Dios nuestro Padre Eterno y Todopoderoso, a mi familia que me enseñó a dar mis primeros y a la familia que ahora me regala un maravilloso amanecer.

INTRODUCCIÓN

La ciudad de Lima, capital del Perú, se sitúa en la costa central del país, a orillas del océano Pacífico. Es una extensa y populosa área urbana denominada Lima Metropolitana, organizada territorial y políticamente por 43 distritos.¹ Presenta áreas acentuadas por el subdesarrollo,² donde la organización, el liderazgo, el emprendimiento y la experiencia de sus pobladores son las principales características y capital social que tiene para mejorar su calidad de vida.

Es posible apreciar paisajes periurbanos³ donde se observa a mujeres con sus hijos menores en brazos asumir un rol protagónico en el sostenimiento económico de sus hogares mediante la participación directa como mano de obra no calificada (labor no técnica) en obras públicas.⁴ También se puede constatar a personas jóvenes y adultas con deseos de recibir capacitación técnica que les permita tener una ocupación, y a través de ella, obtener ingresos económicos que aporte al sostén de la economía familiar.⁵

Lomas de Carabaylo, es una zona del distrito de Carabaylo, ubicado en Lima Norte, comprensión de Lima Metropolitana, es el lugar donde opera el Programa Construyendo Perú, objeto de la presente investigación. En ésta zona se constata a los pobladores que se involucran y benefician directamente durante el proceso de ejecución de las obras públicas, debido a que ahora el Estado le permite asumir un rol decisor en las inversiones públicas que se ejecutan en el marco de procesos locales participativos.⁶ Las decisiones para la participación emergen de las reuniones de barrio y en algunos casos de reuniones de carácter informal.⁷ Muchas de estas reuniones se llevan a cabo mediante la estrategia organizacional de ir “puerta por puerta”, práctica que desarrollan desde sus orígenes como organización social, aproximadamente en la década de los años ochenta del siglo pasado.

¹ Lima Metropolitana se compone de seis subregiones: Cercado de Lima, Lima Norte, Lima Este, Lima Sur, Zona Residencial y Comercial, Callao (ésta última tiene denominación legal de Provincia Constitucional y es una región autónoma). La subregión Lima Norte agrupa a nueve distritos, uno de ellos es el distrito de Carabaylo, lugar donde opera el Programa Construyendo Perú, objeto de análisis de la presente investigación.

² Según la Real Academia de la Lengua: “Atraso, situación de un país o región que no alcanza determinados niveles económicos, sociales, culturales”.

³ Se aplica al conjunto de terrenos que rodean una ciudad, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española (vigésima edición).

⁴ Proyectos financiados con dinero del Estado.

⁵ Esto fue percibido durante los casi 12 meses que duró la investigación.

⁶ Se denomina participativo porque se cuenta con el involucramiento de los beneficiarios.

⁷ Es informal, porque se parte de la inquietud de algunos pobladores, sin previa citación.

El propósito del estudio es conocer los criterios de la población para presentar sus proyectos al Programa Construyendo Perú. Lomas de Carabayllo es una zona muy conocida por realizar prácticas de cogestión en las iniciativas y proyectos que ejecuta el gobierno central y que requieren de la participación de la población organizada con el propósito de satisfacer las necesidades básicas.

Se eligió al proyecto y a una zona de intervención como es el caso del distrito de Carabayllo debido a que es el cuarto distrito de mayor pobreza en la jurisdicción de la capital nacional (INEI, 2005). La población que vive en Carabayllo presenta 12.5% en desnutrición crónica y el 46% no tiene acceso al agua potable. En alguna medida ofrece un panorama cercano a la realidad de la mega-ciudad de Lima en lo que respecta al desarrollo de las organizaciones sociales que participan de la inversión pública. También Lomas de Carabayllo tiene una historia de organización, participación y de pujanza de su gente para alcanzar sus ideales. Como indica la frase de su Plan de Desarrollo Concertado 2004 – 2015: *“El desarrollo de Lomas depende de lo que hagamos todos juntos”*.

El Programa Construyendo Perú, institucionalizado por Ley N° 29035, adscrito al Ministerio de Trabajo, tiene el objetivo general de generar ingresos temporales para la población desempleada de las áreas urbanas, el programa está destinado a favorecer prioritariamente a aquellos pobladores de bajos niveles de ingreso económico que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza.

El proceso actual de descentralización del Estado, se estableció mediante Ley N° 26922 Ley Marco de la Descentralización, en ella se señala los diversos niveles de gobierno y las responsabilidades en la planificación y decisión de la inversión el mismo que debe tomar en cuenta y hacer partícipe a la población a través de la realización de diversos talleres participativos. En estos eventos se llevan a cabo procesos sociales que empiezan a mostrar resultados alentadores, como por ejemplo, los pobladores comprenden que para mejorar sus condiciones de vida es necesario estar organizados de modo que puedan lograr el apoyo de parte del gobierno local, el gobierno central y otras organizaciones.

La cantidad de organizaciones que llevan adelante procesos de formulación de proyectos a ser ejecutados con fondos públicos y privados cada vez se incrementa, mostrando una serie de sucesos peculiares, como son la búsqueda de consensos, la unificación de

criterios, la claridad en la priorización del proyecto y sobre todo ahora con un rol más protagónico durante la ejecución del proyecto.

Se entiende por organización social a toda aquella agrupación de personas que se establece a partir de elementos compartidos, ideas en común, formas similares de ver al mundo. Además, es importante para que tal grupo de personas sea considerado una organización social que exista un objetivo a realizar, sea este solidario o particular. Esto es así ya que una organización social debe existir siempre por una razón y no por espontáneas variables causales (en cuyo caso no estaríamos hablando de organizaciones sociales sino más bien de expresiones comunes de ciertos grupos sociales).

La presente investigación centra su atención en conocer mejor los criterios de la población de Lomas de Carabayllo para la elección de los proyectos de desarrollo del Programa Construyendo Perú entre los años 2009 al 2010, de modo que se pueda entrever cómo se puede optimizar el funcionamiento de la política institucional del Programa.

Se desea conocer los criterios básicos y comunes que dan inicio al proceso de formulación de proyectos que promueve el Programa Construyendo Perú. En la medida que el Programa opera en el distrito desde hace más de tres años consecutivos y esto porque los pobladores de manera organizada han logrado la aprobación de los proyectos que han presentado, el Programa y la población de Lomas de Carabayllo son una excelente muestra de análisis para la presente investigación. De modo que conocer cómo es que opera el Programa nos permitirá conocer con mayor profundidad a los actores, las razones de su elección, las subjetividades que las motivan que se convierten en criterios fácticos de su elección, así como el conjunto de acciones, actividades que realizan para la puesta en ejecución de los proyectos aprobados.

El conocer todo este proceso que siguen los pobladores de Lomas de Carabayllo con respecto a los proyectos que presentan y aprueba el Programa Construyendo Perú, permitirá optimizar las políticas de implementación del Programa. Aquí radica la principal motivación de esta investigación, aportar a la gestión de políticas públicas a través del caso de un programa nacional que implementa políticas públicas como es el Programa Construyendo Perú.

En ese mismo sentido conviene precisar algunos aspectos como el termino *criterio* porque este será uno de los ejes del que se desenvolverá las demás categorías de análisis. Criterio tiene su origen en un vocablo griego que significa “juzgar”. El criterio es el juicio o discernimiento que realizan las personas. Por lo tanto *una condición subjetiva que permite concretar una elección*. Se trata, en definitiva, de aquello que *sustenta un juicio de valor*.

En efecto, si los criterios de la elección será uno de los ejes a indagar, está solo tiene sentido y valor para la investigación en tanto hace alusión y es parte de lo que posibilita la oferta que propone el Programa Construyendo Perú, me explico: El Programa oferta a la población nacional en condiciones de pobreza y extrema pobreza la posibilidad de ejecutar obras de construcción cuyo principal objetivo es que mejore sus condiciones de vida, de vida de pobre o de pobre extremo. Solo en ese sentido es que aparecen los actores, como población organizada que son partícipes de la coparticipación del proyecto, pero lo fundamental no son ellos en sí mismos sino la manera como se implementa la política de favorecimiento del programa nacional caracterizado como de emergencia social productivo: Programa Construyendo Perú, el mismo que involucra a la población no solo en el proceso de participar en la presentación de proyectos sino que también genera trabajo temporal para estos pobladores. Entonces, es la política pública de cómo opera a través del Programa lo que interesa conocer en esta investigación. Saber cuáles son los criterios de los actores, las motivaciones de la elección, la relación que el Proyecto establece con los actores a través de los canales de información, difusión y capacitación. Solo así se podrá optimizar la intervención del programa Construyendo Perú.

EL TESISTA

1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Las ciudades en su proceso de expansión presentan zonas y sectores denominados periurbanos, que muestran segregación e inequidad en el acceso a servicios básicos que impiden a sus habitantes tener una calidad de vida digna y aceptable.

Lima presenta una creciente migración de las provincias a la capital, de aproximadamente 5% anual, más un crecimiento demográfico del 3%.⁸ La ocupación espontánea y premeditada de áreas, la construcción clandestina y la búsqueda de reconocimiento legal de los asentamientos humanos crean en Lima una situación constante de emergencia que excede la capacidad de ordenamiento existente. Esta dinámica social requiere de un análisis permanente a efectos que la planificación urbana no devenga en obsoleta.

Este fenómeno se presenta en diversas zonas de Lima, y en particular en el lugar donde opera el proyecto objeto de análisis de la presente investigación, Carabayllo, uno de los nueve distritos que comprende Lima Norte.

Lima Norte es la actual denominación que reemplaza a Cono Norte. El cambio se debe a que a la ciudad de Lima se le describía anteriormente como una zona central compuesta también de zonas periféricas a las que se denominó en su momento "conos". Éstas eran dependientes en todos sus aspectos sociales, económicos, urbanos, entre otros, de la zona central. El término ha sido adoptado oficialmente por el Estado peruano cuando nombra a una de sus principales instituciones como "Corte Superior de Justicia de Lima Norte", no existe ningún organismo estatal que oficialmente ostente la denominación de "Cono Norte".

Lima Norte es uno de los territorios interdistritales más importantes de Lima Metropolitana, en ella viven más de dos millones de habitantes quienes comparten un conjunto de procesos sociales, políticos, económicos y culturales, además de recursos y potencialidades para consolidar su desarrollo.

⁸ Plan de Desarrollo Concertado Carabayllo 2016, Lima – 2007.

Carabayllo es el cuarto distrito de mayor pobreza en la capital, ésta se expresa en una población que presenta el 12.5% en desnutrición crónica, el 46% no tiene acceso al agua potable de acuerdo a Información del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) del año 2007. De acuerdo con la clasificación de niveles de vida, se considera que la población del distrito de Carabayllo, pertenecería a los niveles socioeconómicos b, c, d y e. Está dividido en grandes zonas como: Progreso, San Pedro y asentamientos humanos como Lomas de Carabayllo.

Lomas de Carabayllo, se ubica al Norte del distrito de Carabayllo, cuyo acceso principal es por la Panamericana Norte a la altura del kilómetro 34. El proceso de ocupación urbana se inició aproximadamente en el año 1992.

El estudio de la institución CIDAP (2009),⁹ arrojó la siguiente información para la población de Lomas de Carabayllo: es predominantemente infantil y juvenil (55.16%), adultos entre los 30 a 59 años de edad (35.67%), adultos mayores el 9.17%. Asimismo, destaca que la población masculina representa el 50.89%; mientras que la población femenina es de 49.11%.

Otro estudio realizado en el año 2009 por el Consorcio Rojas Muñoz para elaborar el Perfil del Esquema Integral de Lomas de Carabayllo para la instalación de los sistemas de agua y desagüe, señala que existen 17,690 lotes en las distintas habilitaciones urbanas, y calculó para el año 2011 una población alrededor de 25,000 habitantes descontando los lotes deshabitados.

Entre los programas sociales implementados por el gobierno central que beneficia a la población de Lomas de Carabayllo, se ejecuta el Programa Construyendo Perú, que por Ley N° 29035 del 10 de Junio del 2007 cambió la denominación Programa Emergencia Social Productivo Urbano: A Trabajar Urbano, a Programa de Emergencia Social Productivo: Construyendo Perú, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, otorgándole autonomía administrativa, financiera y presupuestal, determinando su ámbito de intervención urbano y rural, teniendo como objetivo la generación de ingresos temporales, el desarrollo de capacidades para la población desempleada y la construcción de infraestructura social y

⁹ Principales Problemas Ambientales Lomas de Carabayllo, elaborado por CIDAP, julio 2009.

productiva necesaria en cada zona para atender a esta población vulnerable que vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

El Programa Construyendo Perú, cuenta con presupuesto asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la ejecución de los proyectos sociales productivos que resultan de sus convocatorias anuales que llevan a cabo desde el año 2006. Cuenta con oficinas zonales encargadas de realizar el monitoreo y seguimiento a los proyectos que financia: en Lima Central, en Lima Sur y en Lima Norte. Su función es focalizar la atención de la población en situación de pobreza y extrema pobreza del país.

Sólo es posible el financiamiento de los proyectos por el Programa, si la población organizada que son los potenciales beneficiarios,¹⁰ presenta en las convocatorias proyectos con sus respectivos expedientes técnicos. No es necesario que el proyecto esté adscrito al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), de acuerdo con las bases y formatos del Programa Construyendo Perú, elaborados por profesionales contratados por ellos mismos, donde se indica la infraestructura a construir, el número de personas a laborar, el tiempo del proyecto, el presupuesto que se requiere y el área a intervenir.

Las convocatorias del Programa presentan límites presupuestales en la financiación de los proyectos. Como fue el caso para la Convocatoria 2010- I, en las bases indicaba un monto promedio de financiamiento por proyecto de S/. 300,000.00, en el caso que se requería de mayor inversión se tenía que recurrir a otras instancias como el gobierno local para que cofinancie la ejecución.

La población de Lomas de Carabayllo, desde el año 2007 hasta el 2010 inicia su participación en las convocatorias del Programa Construyendo Perú y ha obtenido grandes logros, tuvo la oportunidad de conseguir un empleo temporal remunerado y de recibir capacitación en labores de construcción, dependiendo del tipo de proyecto ejecutado.

¹⁰ Para ser beneficiario el proyecto ha de ser aprobado la financiación por una comisión interinstitucional adscrita al Programa y esto se confirma por Resolución Suprema.

De acuerdo al informe¹¹ sobre el Programa A Trabajar Urbano (la denominación anterior del Programa Construyendo Perú) se indica que los beneficios adicionales para las comunidades con la ejecución de sus proyectos representan un 54% adicional de la inversión inicial realizada por el programa en pago de mano de obra. Con respecto a la utilidad de los proyectos ejecutados, estas inversiones parecieran ser poco significativas. Sin embargo, las obras realizadas pudieran haber sido importantes especialmente si estas obras fueran realmente útiles. La pregunta que plantea el informe es: ¿cómo se establece la utilidad de las obras realizadas?, se indica que “el diseño del programa confió la selección final de las obras a los propios beneficiarios”, a través de los Comités Interinstitucionales Descentralizados (CID), entendiéndose que ellos conocen mejor las necesidades de cada localidad.

En el año 2010 en Lomas de Carabaylo, según registros del Programa, se han ejecutado proyectos de muro de contención, beneficiando a 25 personas (jefes de familia en su mayoría) aproximadamente con un trabajo temporal con remuneración mensual de S/. 500.00 y capacitación por casi 2 meses, pero el impacto de la infraestructura beneficia sólo a 7 familias y se invirtió S/. 180 000.00 aproximadamente, como lo señala el Informe de Inspección del capacitador del proyecto.

En Carabaylo la población organizada, cuenta con una oportunidad para su participación en los talleres para formular acuerdos y prioridades de los presupuestos participativos anuales que convoca el gobierno local.

De acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783, se entiende como Presupuesto Participativo, al espacio de concertación por la cual las autoridades electas de los gobiernos locales, así como las organizaciones de la población, debidamente representadas definen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de Gobierno Local, así como la asignación de los recursos necesarios, teniendo en cuenta, la visión de desarrollo distrital considerado en el Plan de Desarrollo Concertado, generando compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos.

¹¹ Informe final sobre *Impacto del Programa “A Trabajar Urbano”* preparado por Juan Chacaltana en diciembre de 2003.

La población organizada participaba también del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) organismo adscrito hasta el 2011 al entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que focaliza su atención en la realización de proyectos para instituciones educativas y centros de salud, para ello en las etapas de formulación y ejecución coordina con el gobierno central y la población organizada. Los resultados de las intervenciones se presentan en indicadores cuantitativos, es decir, en montos de inversión, en áreas construidas pero no en indicadores cualitativos que sólo describa mejora del servicio. La población organizada participa en la etapa previa de identificación y es el gobierno central quien ejecuta la infraestructura, pero a partir del 2010 se tiene una participación más directa durante la ejecución de los proyectos mediante la conformación de los núcleos ejecutores.¹²

Cada vez se constata que el gobierno central, afianza la promoción de programas de emergencia y apoyo, ya sea con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios, el trabajo temporal, la realización de proyectos sociales y productivos.

La Convocatoria 2009 – II del Programa Construyendo Perú, inicia su difusión en octubre de ese año y la población organizada de Carabayllo participa en la etapa de selección y asistencia técnica. Ellos presentaron un total de tres proyectos todos pertenecientes a Lomas de Carabayllo. Fueron proyectos para la construcción de muros de contención, que colmaron todo el presupuesto de S/. 300,000.00 destinado para el distrito, tal como lo señalaron los dirigentes de la zona.

La población beneficiaria, al enterarse que sus proyectos se encontraban expeditos para ser considerados como ejecutables y financiados por parte del Programa, es que solicitan el cofinanciamiento del 30% del presupuesto total por cada proyecto a la Municipalidad Distrital de Carabayllo el cual es aceptado. Es en ese momento que el gobierno local toma conocimiento de los proyectos que se van a ejecutar en la zona.

Ante esta situación, la Municipalidad Distrital de Carabayllo elaboró los respectivos documentos técnicos –los perfiles de pre inversión dentro del marco

¹² Mediante el Decreto de Urgencia N° 085 -2009 de la Presidencia de Consejo de Ministros se reconocen a los Núcleos Ejecutores.

del Sistema Nacional de Inversión Pública– con la finalidad de desembolsar el monto de su cofinanciamiento.

El tiempo del proceso descrito anteriormente fue de casi 10 días, espacio en el que el gobierno local toma conocimiento y decide dar su apoyo con el cofinanciamiento a los proyectos del Programa, evidenciando dos aspectos, de un lado, una total direccionalidad en el apoyo a pedido de los dirigentes¹³ que representan a la población organizada; y segundo, muestra el descontrol de los proyectos que aportan al desarrollo urbano de la zona, porque no se sabe a ciencia cierta si acaso este es el proyecto que realmente se necesita. El tiempo es muy corto para una decisión como esta.

La población organizada en Lomas de Carabayllo está conformada por los representantes de los asentamientos humanos: 15 dirigentes; por las asociaciones de vivienda: 21 dirigentes; por las organizaciones sociales: 13 dirigentes; por instituciones públicas: 5 dirigentes.¹⁴

En diálogo con los dirigentes de las organizaciones sociales, llevado a cabo con motivo de la visita de campo de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Carabayllo en noviembre del 2009, se comprobó que en los lugares donde se había programado la ejecución de los proyectos, se cuenta con poca población beneficiaria, se evidenció el desconocimiento de los pobladores acerca de los trabajos que se iban a realizar, los pobladores y vecinos en su mayoría argumentaron que tan sólo eran informados sobre la posibilidad de obtener un trabajo temporal¹⁵ remunerado, el cual les parecía muy provechoso, pero desconocían el impacto y la prioridad del proyecto a ejecutar.

En la Convocatoria 2010-I del Programa Construyendo Perú, la situación fue muy similar, la municipalidad local y los pobladores llegaron a tener conocimiento del proyecto, cuando los dirigentes les alcanzaron el pedido de cofinanciamiento¹⁶ del proyecto, no se conoce cuáles fueron los criterios utilizados por los dirigentes para

¹³ Dirigente es aquel que dirige. El verbo dirigir, por su parte, refiere a llevar algo hacia un término o lugar señalado; guiar; encaminar la acción y la intención a un determinado fin; gobernar; regir el manejo de una empresa; orientar; o aconsejar la conciencia de alguien.

¹⁴ Plan de Desarrollo Concertado Lomas de Carabayllo, Lima 2004.

¹⁵ Se denomina trabajo temporal, porque no supera los 3 meses en promedio de labor diaria de 8 horas.

¹⁶ Financiamiento, es el que realiza el programa Construyendo Perú y cofinanciamiento lo hace otra entidad, porque el monto de aporte es menor en comparación al que financia.

formular los proyectos de infraestructura y los de carácter social productivo, como son las escaleras, los muros de contención y otros.

Se desconoce cuál fue el criterio de prioridad y necesidad utilizado por los dirigentes. No se pudo determinar si los dirigentes toman en cuenta algún antecedente para decidir en la proposición de sus proyectos, y sobre todo saber el por qué y para qué. Si el proyecto es pertinente para la comunidad. Esto ocasiona malestar en la población en general.

En vista de los hechos acontecidos, con la finalidad de mejorar la participación de la población y el involucramiento de ellos en los proyectos que formulan, presentan y ejecutan, se desea saber: *¿Cuáles son los criterios que utiliza la población organizada de Lomas de Carabayllo para identificar y formular los proyectos de inversión que presentan a las convocatorias del Programa Construyendo Perú?*

Responder a esta pregunta es importante porque permitiría tener elementos de juicio comprobados que aporten a precisar la pertinencia de la aprobación de proyectos. Si realmente es lo que debe la entidad estatal destinar fondos públicos para la ejecución de los proyectos que se presentan al Programa Construyendo Perú; y en el caso de la población, si es lo prioritario para mejorar sus condiciones de vida.

En tal sentido, es sugerente plantearse las siguientes interrogantes de modo que aporten a un mejor conocimiento de lo que acontece en Lomas de Carabayllo:

- ¿Cuáles son las conceptualizaciones que tiene la población organizada de Lomas de Carabayllo en la formulación de proyectos de inversión para el Programa Construyendo Perú?
- ¿Cuáles son los procesos que sigue la población organizada de Lomas de Carabayllo en la formulación de proyectos de inversión para el Programa Construyendo Perú?
- ¿Cuáles son las referencias que toma en consideración la población organizada de Lomas de Carabayllo al momento de formular proyectos para el Programa Construyendo Perú?

- ¿Cuál es la contribución de la etapa de difusión y asistencia técnica del Programa Construyendo Perú en la formulación de proyectos de inversión por la población organizada de Lomas de Carabayllo?

1.2. JUSTIFICACIÓN

En Gerencia Social,¹⁷ es sabido que la población cambió su rol de “beneficiario” a ser el “actor clave”, primordial en las políticas del Estado. Cada vez existe mayor conciencia por parte del poblador respecto al capital social que representa su actuación pública. Ahora toma en cuenta su capital social y sabe que éste se acrecienta debido a su participación protagónica en los diversos programas y proyectos gubernamentales que se desarrollan en el país. A través del capital social se puede explicar procesos complejos de relaciones sociales y las estrategias que se dan o que puedan articular grupos sociales para afrontar y tratar de cambiar su actual condición de desigualdad social.

Se entiende como “actor clave” a todo individuo, que forma parte de un grupo, organización, entidad, corporativa o institución del sector público o privado, organización no gubernamental o agencia internacional que tenga relación directa o indirecta con el proyecto a ejecutar.¹⁸

Es importante y prioritario que el actor clave esté organizado, dispuesto a participar y sobre todo fortalecido en sus procesos de formulación de los proyectos de inversión. El proceso de formulación es de un largo o corto proceso en los pobladores dependiendo del impacto del proyecto y de las definiciones que tienen acerca del desarrollo y el resultado que esperan.

17 “Hacia una nueva generación de Políticas Sociales para América Latina”. Conferencia de Bernardo Kliksberg (2011), conocido “Padre de la Gerencia Social”.

18 Guía Identificación de actores claves, Gobierno Federal de México (2007: 5).

El proyecto investiga las posiciones actuales de la población con respecto a la inversión, porque actualmente perciben a la ejecución de proyecto como la oportunidad económica del momento, como la posibilidad de obtener un dinero para solventar su economía familiar, aunque también es importante saber si acaso distinguen si saben que la inversión traerá beneficios mayores en el mediano y largo plazo, y cómo es que aporta al desarrollo urbano de su zona y a tener mejores condiciones de vida en forma colectiva.

Se pretende demostrar la importancia de la participación del poblador en el proceso de formulación, porque va permitir la adecuación de las respuestas de los diferentes niveles de gobierno a las necesidades y demandas de los pobladores. La participación y la consulta permiten anticiparse a ciertas demandas ciudadanas antes de que éstas cristalicen en reivindicaciones que pueden producir respuestas apresuradas, escasamente planificadas y probablemente más costosas económicamente.

La participación es importante porque introduce las perspectivas de los diferentes actores sociales en el ámbito de la planificación y la intervención permite orientar y gestionar de forma complementaria aquellos procesos planificadores que han identificado claramente los intereses de los pobladores.

Analizar a la población organizada y participativa, va a permitir conocer cómo logran el mayor consenso posible, cómo asumen criterios colectivos, a través de qué procesos abiertos, de consulta o de debate, ya sea dentro del modelo de participación local, mediante normas y reglamentos de participación local, consulta ciudadana o referéndum, o bien dentro de las nuevas estrategias y dinámicas de participación es pertinente.

Estudiar los criterios que maneja la población nos ofrece una oportunidad de impactar en las políticas públicas relacionadas con la ejecución de proyectos con empleo temporal y capacitación para los beneficiarios. Conociendo los criterios que tiene la población podemos saber qué realmente esperan o aprovechan efectivamente del Programa. Esto nos ayudará a elevar la calidad del programa que se ofrece actualmente y lograr que el nivel de participación de las futuras organizaciones de ciudadanos sea más fortalecido y que sea un punto de inicio angular en toda inversión pública.

Conocer de los pobladores las definiciones que tienen sobre los proyectos de inversión, los procesos que siguen para priorizar e identificar sus problemas, determinar si los proyectos ejecutados por el programa son referentes y cómo contribuyen las etapas de difusión y asistencia técnica, va permitir mostrar cómo se germina los proyectos de inversión pública que financia finalmente el Programa Construyendo Perú, con qué capacidades cuentan los pobladores y cómo hacer posible para que el impacto mejore en el desarrollo de las poblaciones en pobreza y extrema pobreza.

La investigación contribuye a analizar a uno de los principales componentes del Programa Construyendo Perú: la participación de la población, porque se trata del momento inicial para ver plasmados los proyectos de infraestructura, sociales y productivos que requiere y necesita la población. El Programa está constituido por otros componentes como: la entidad encargada de la administración; el presupuesto atendido por el Ministerio de Economía y Finanzas; la instrumentación normativa y procedimental; los productos, que son los proyectos ejecutados y los empleos temporales logrados durante la ejecución de los proyectos. Todos éstos hacen posible la operatividad del mismo.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo General

Conocer si los proyectos de inversión que presentan y ejecutan los pobladores de Lomas de Carabayllo que participan del Programa Construyendo Perú se ejecutan de manera eficiente y atienden oportunamente las necesidades de la población; cómo aportaría estos resultados a mejorar la gestión de este programa nacional, sea para los gestores públicos en la implementación de políticas públicas como para los actores participantes de modo de fortalecer su empoderamiento.

1.3.2. Objetivos Específicos.

- Identificar las conceptualizaciones que tiene la población organizada de Lomas de Carabayllo para la formular proyectos de inversión del Programa Construyendo Perú.

- Identificar los procesos de formulación que sigue la población organizada de Lomas de Carabayllo en la formulación de proyectos para el Programa Construyendo Perú.
- Identificar las referencias que toma en consideración la población organizada de Lomas de Carabayllo al momento de formular proyectos para el Programa Construyendo Perú.
- Identificar la contribución de la etapa de difusión y asistencia técnica del Programa Construyendo Perú en la formulación de proyectos por la población organizada de Lomas de Carabayllo.

1.3.3. Objetivo Propositivo:

- Proponer estrategias que permitan identificar las fortalezas de la población organizada y su rol con el desarrollo urbano de su zona a partir de una mejor interrelación del Programa Construyendo Perú con otras instancias públicas.

1.4. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

1.4.1. Identificación de variables e indicadores

OBJETIVOS ESPECIFICOS	VARIABLES	DEFINICIÓN OPERACIONAL	DIMENSION DE LA VARIABLE	INDICADOR
Identificar las conceptualizaciones que tiene la población organizada de Lomas de Carabayllo para formular proyectos de inversión pública del Programa Construyendo Perú	<i>Conceptos empleados por la población organizada para formular proyectos de inversión pública</i>	<i>Ideas o significados que tiene el poblador acerca del desarrollo y los medios para mejorar su calidad de vida</i>	Definición de calidad de vida por el poblador de Lomas de Carabayllo	- Como califica el poblador a los elementos de su vida cotidiana, a nivel de necesidades, sus expectativas y satisfactores
			Definición que tiene el poblador sobre un proyecto de inversión pública	- Idea o concepto que tiene el poblador sobre lo que es la inversión pública - Tipos de proyectos que conoce el poblador - Utilidad que encuentra el poblador en el proyecto de inversión pública - Los proyectos que requiere su comunidad según los pobladores
Identificar los procesos de formulación que sigue la población organizada de Lomas de Carabayllo en la formulación de proyectos para el Programa Construyendo Perú	<i>Procesos de priorización, identificación de problemas que aplica la población organizada para la formulación y ejecución de proyectos del Programa Construyendo Perú</i>	<i>Son los pasos, procedimientos y metodologías que lleva a cabo la población organizada para formular, priorizar y luego presentar sus proyectos ante el Programa Construyendo Perú</i>	Iniciativa de la población en la formulación de un proyecto de inversión pública para el Programa Construyendo Perú	- La representatividad que tiene la persona que dirige la formulación de un proyecto de inversión pública - Cómo se da el primer planteamiento de formulación del proyecto de inversión pública
			Formas de comunicación a la población, de la formulación de un proyecto del Programa Construyendo Perú	- Medios por los cuales la población se informa sobre la realización de un proyecto - Percepción de los líderes cuando llevan a cabo las convocatorias a la población para la realización de proyectos de inversión pública
			Procedimientos que sigue la población para priorización de los proyectos	- Como es el desarrollo de las reuniones de la población para definir el proyecto de inversión pública a presentar al Programa Construyendo Perú

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	VARIABLES	DEFINICIÓN OPERACIONAL	DIMENSIÓN DE LA VARIABLE	INDICADOR
<p>Identificar las referencias que toma en consideración la población organizada de Lomas de Carabayllo al momento de formular proyectos para el Programa Construyendo Perú</p>	<p><i>Las referencias de proyectos ejecutados por el Programa en los últimos tres años tomados en cuenta por la población</i></p>	<p><i>Saber las referencias que deja en los pobladores en materia de empleo temporal e inversiones el Programa Construyendo Perú en los últimos tres años</i></p>	<p>Conocimiento o referencia de los pobladores sobre el empleo temporal en el Programa Construyendo Perú en los últimos tres años</p> <p>Apreciaciones del poblador sobre las infraestructuras ejecutadas por el programa Construyendo Perú en los últimos tres años</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Opiniones acerca del trabajo temporal realizado - Nivel de aceptación a realizar un trabajo en los proyectos del Programa - Nivel de conocimiento luego de recibir las capacitaciones sobre oficios menores y su posibilidad de ser replicado <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Número de puestos de trabajo generados de acuerdo al proyecto - Aprovechamiento de la infraestructura ejecutada para la comunidad - Número de personas beneficiadas con la infraestructura
<p>Identificar la contribución de la etapa de difusión y asistencia técnica del Programa Construyendo Perú en la formulación de proyectos por la población organizada de Lomas de Carabayllo</p>	<p><i>Contribución de la etapa de difusión y asistencia técnica que brinda el Programa Construyendo Perú a los pobladores</i></p>	<p><i>Como aplica en el poblador el conocimiento impartido en las etapas de difusión y asistencia técnica del Programa Construyendo Perú para la comprensión de las bases y la formulación de proyectos</i></p>	<p>El desarrollo de la etapa de difusión y asistencia técnica del Programa Construyendo Perú</p> <p>La contribución de la etapa de difusión y asistencia técnica del Programa Construyendo Perú</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Medios en los que se difunde la convocatoria - Cómo es la participación de la población en estas etapas - Nivel de claridad de los contenidos de las bases - Criterios geográficos, económicos u otros que presentan las bases <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Nivel de conocimiento de la población acerca de las bases en cada convocatoria - Aspectos no tan claros de las bases por la población - Tipo de dudas que la población tenga sobre las bases

1.4.2. Tipo de Investigación

Descriptiva, porque primordialmente caracteriza algunas particularidades fundamentales de conjuntos homogéneos, porque está conformado por población de similares características socioeconómicas, edades y otros.

Cualitativa, porque requerimos profundizar en el comportamiento humano, en las concepciones, en los procesos de organización y las razones que lo gobiernan, para conocer los criterios frente a un Programa de Gerencial Social y saber la interacción social que se produce. Con el propósito de explorar estas relaciones sociales y describir la realidad tal como la experimentan los pobladores objeto de la investigación será necesario el empleo de métodos abiertos de recolección de datos.

El Universo es la población organizada de Lomas de Carabayllo del distrito de Carabayllo, que participaron de manera directa e indirecta en los últimos tres años de las convocatorias del Programa Construyendo Perú, aproximadamente un total de 247 personas¹⁹ entre representantes legales de asentamientos humanos, asociaciones de vivienda, cooperativas de viviendas, comités de base e instituciones públicas.

La muestra representativa, se eligió por conveniencia a través del “muestreo de avalancha”, que consistió en pedir a los integrantes del universo recomienden a posibles participantes. Se pudo acceder a personas con características de participación activa, liderazgos e involucramiento en los procesos de desarrollo de su comunidad. Se partió de un grupo de 15 personas identificadas por el criterio de mayor participación en proyectos del Programa Construyendo Perú y en planteamiento de proyectos en otras entidades del Estado. Luego ellos comunicaron a otras personas conocedores del tema, llegando así a un total de 84 personas que son la muestra representativa de la presente investigación.

¹⁹ Información tomada como referencia a partir del número de representantes de la población que participaron en el *Plan de Desarrollo Concertado Lomas de Carabayllo 2004 -2015*.

2. ENFOQUE TEÓRICO

2.1. Desarrollo Humano con énfasis en el empoderamiento

Se define al desarrollo, como el proceso de expansión de las capacidades humanas. El filósofo John Rawls en su *Teoría de la Justicia* (1971), señala que nuestras capacidades pueden ser habilidades naturales o ventajas que adquirimos en razón de nuestra situación social. El sistema de libertad natural se ve fuertemente determinado por contingencias naturales y sociales, para él la privación se define en términos de disponibilidad de bienes primarios, los cuales son bienes materiales y que remarca el hecho que personas deben tener la opción de perseguir fines diferentes.

Con el propósito de clarificar lo que se entiende por “capacidades”, es útil la definición de Amartya Sen (1978,1984) quien expresa que son las capacidades de las que cada persona dispondría para poder convertir sus derechos en libertades; su aproximación se enfoca en la libertad positiva, que es la capacidad real de una persona de ser o de hacer algo. No es la propiedad de los bienes que tiene. Es el goce de una larga vida, una educación superior, así como también la dignidad y el respeto a sí mismo son elementos que permiten ampliar la gama de opciones que dispone el individuo.

El desarrollo humano según Sen (1998:67) incentiva la ampliación de capacidades y oportunidades para la diversidad de habitantes –actores y sectores heterogéneos– de un ámbito territorial, considerando sus particulares, expectativas, necesidades, demandas y aportes, según sus rutinas cotidianas y sus dimensiones para el desarrollo con apuestas de cambio en la distribución del poder y el ejercicio pleno de los derechos.

Amartya Sen, propone el desarrollo humano analizado desde las capacidades, partiendo del enfoque de bienestar en los resultados de poner en práctica sus capacidades; señala que se debe comenzar por identificar un ámbito de evaluación centrado en las elecciones individuales, lo que no significa que todo lo que se considere valioso para un poblador deba serlo

también para los demás. Es necesario que se establezcan criterios para determinar que funcionamientos son relevantes para el bienestar y cuáles no.

El empoderamiento como estrategia de desarrollo humano

La definición de empoderamiento²⁰ la podemos obtener del verbo en inglés *empower*, asociado a la idea que una persona ejerce poder. Los términos en español que mejor expresan este concepto son: autofortalecimiento, control, poder propio, autoconfianza, decisión propia, vida digna de acuerdo con valores, capacidad para luchar por derechos, independencia, tomar decisiones de manera autónoma, ser libre, entre otros. Es así que podemos decir entonces que el empoderamiento se convierte en un medio (estrategia), pero también en un fin (objetivo), para lograr cambios sustanciales en la calidad de vida de las personas más necesitadas.

Esta noción de empoderamiento, aplicada a nivel de los proyectos de desarrollo puede llevar a confusiones si no se hace un deslinde frente a su concepto raíz: el “poder”, según la Real Academia Española la define como dominio, imperio, facultad y jurisdicción que alguien tiene para ejecutar algo o mandar. Por ello para los proyectos sociales aplicar el empoderamiento abarca las dos últimas maneras de entender el poder: poder para y poder desde.

El empoderamiento significa aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan su vida; la expansión de la libertad de escoger y actuar sobre las circunstancias socioeconómicas y políticas que lo afectan. Por ello a medida que los pobladores comienzan realmente a escoger y decidir cómo enfrentar sus problemas, van incrementando el control sobre sus propias vidas.

Se puede decir que para lograr el empoderamiento es necesario promover el desarrollo de capacidades individuales y colectivas de los pobladores organizados, de modo que estas aprovechen las oportunidades que el entorno público y privado les brinda, permitiéndoles contar con bienes y

²⁰ BANCO MUNDIAL. Página web institucional: www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment; (ii) ROWLANDS, Jo. “Poder y empoderamiento” (Mimeo) spdi. y (iii) NARAYAN, Deepa; “Empoderamiento y Reducción de la pobreza”. Alfa Omega Grupo Editor S.A. México DF. 2002.

servicios para acceder o mejorar su nivel de vida. El desarrollo de capacidades debe estar acompañado de una expansión de estas para poder elegir y actuar.

No es posible hablar de desarrollo humano, sino se relaciona con la pobreza, entiéndase por pobreza a la situación social y económica caracterizada por una carencia marcada en la satisfacción de las necesidades básicas. Las circunstancias para especificar la *calidad de vida* y determinar si un grupo en particular se cataloga como empobrecido suelen ser el acceso a recursos como la educación, la vivienda, el agua potable, la asistencia médica, etc.; asimismo, suelen considerarse como importantes para efectuar esta clasificación las circunstancias laborales y el nivel de ingresos.

Susan Pick y Jenna Sirkin autores de *La pobreza: cómo romper el ciclo a partir del Desarrollo Humano*, plantean que no es suficiente resolver el contexto o entorno dentro del cual se genera y preserva la pobreza, sino que es necesario que las personas tomen control de su vida y sean capaces de tomar decisiones que les permitan romper con el círculo vicioso.

La lección que aporta el libro es: “Si se quiere romper con el ciclo de la pobreza de una manera sostenida, se requiere invertir en la gente que conforma las familias, las instituciones, las comunidades y los procesos en México”. Menciona que se requiere menos programas en los que la persona actúe como receptor pasivo sino que debe ser agente o persona activa. Los programas que promueven el protagonismo activo de los agentes son los que deben ser promovidos como esquema básico de política pública en nuestro país. Esto permite que de forma certera y eficiente la población más vulnerable expanda sus opciones y oportunidades de vida de manera sostenida y que tome sus decisiones y actúe de forma informada, libre, autónoma y responsable.

2.1.1. El capital humano

Los autores Graham Bannock, R. E. Baxter y Ray Rees²¹ expresan que el capital humano es: capacitación, experiencia y habilidades que posee un individuo y que le permiten obtener un ingreso. Se puede considerar

²¹ *Diccionario Económico*. (1988).

que el ingreso que obtiene al ofrecer servicios personales (en oposición al hecho de prestar dinero o permitir el uso de una propiedad) es el rendimiento del capital humano que posee. Es posible interpretar un período de entrenamiento, formal o informal y la adquisición de esas habilidades como un proceso de creación del capital humano, al igual que cuando la cantidad de maquinaria, edificios, etc., crea capital físico.

Se podría inferir que el capital humano es la inversión que realiza una determinada sociedad en los seres humanos, para una transformación social y productiva en favor de un desarrollo sostenible, que le permite a la persona que ha pasado por este proceso alcanzar mejores niveles de vida reflejado en sus ingresos económicos y a nivel de sociedad.

En documentos del Banco Mundial (<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/surveys.htm>) se plantea que existen cuatro tipos de capital en una sociedad: los activos naturales integrados por la dotación de recursos geográficos originarios de la misma; los activos producidos por la acción humana desde infraestructura hasta medios financieros; el capital humano conformado por la población; y, el capital social integrado por los valores, las instituciones, la capacidad de asociacionismo, el clima de confianza entre los actores sociales y las pautas culturales entre otros aspectos. Se remarca que el *capital humano*, y el *capital social*, deben revalorizarse. En tiempos actuales donde la participación del poblador es valiosa su peso será decisivo. La calidad de los recursos humanos de un país, y la "inteligencia" de sus instituciones, definirán seriamente su posición relativa en los procesos de desarrollo.

No obstante, cabe preguntar si el hecho de reconocer la importancia del capital humano ayudará a comprender la importancia de los seres humanos en el proceso de la inversión social. Si considerásemos que el desarrollo es, en última instancia, la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas y valoradas libremente, sería del todo inapropiado ver a los seres humanos como instrumentos del desarrollo económico.

Ese capital humano en los últimos años recoge lo que sería necesario el “empoderamiento”, visto ya en líneas anteriores, que ha tenido una gran acogida en el discurso y en las propuestas de diversos actores sociales públicos y privados relacionados con el diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos de desarrollo tanto en el Perú como a escala internacional.

Autores como Max-Neef, Goulet, Sen, para mencionar algunos pioneros en este terreno, coinciden en afirmar que el desarrollo no puede estar exclusivamente centrado en la expansión de bienes, aumento de utilidad o incluso en la mera satisfacción de las necesidades humanas básicas. “El desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos (...) El mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas” (Max-Neel Libro “El Desarrollo a Escala Humana, Año 1993)

2.1.2. El capital social

El concepto de capital social es importante para explicar procesos complejos de relaciones sociales y las estrategias que se dan o que pueden articular grupos sociales para afrontar y tratar de cambiar sus condiciones de existencia.

A principios de la década de los años noventa del siglo pasado, las políticas de Estado, se caracterizaban porque enfatizaron como prioridad el combate de la pobreza, aplicando un esquema distinto, desde los propios protagonistas. La población será quien decida sobre sus necesidades a atender, los que hagan la gestión para la formulación y ejecución de los respectivos proyectos, de infraestructura, educación, salud, alimentación, vivienda, transporte y de seguridad entre otros.

Históricamente, la cultura centralista en Latinoamérica, se ha complementado con lo que Boisier (2004) denomina “inquilinaje campesino”, que se refiere a un tipo de relación laboral rural extremadamente dependiente de la sujeción servil del inquilino al dueño de la hacienda; al punto de crear –en el imaginario campesino– la figura del padre-patrón, dueño de la hacienda, empleador y pagador.

Esta dinámica se quiebra con la intensa migración rural-urbana del tercer decenio del siglo XX, producto de la industrialización. Sin embargo, Boiser explica que cuando el hombre rural emigra a las ciudades, reemplaza el padre-patrón por el padre-Estado;²² de modo que la mentalidad dependiente rural se transforma en una mentalidad dependiente urbana. Esto sugiere que la dependencia y el centralismo funcionan inseparablemente.

La figura del padre-Estado, es un paradigma mental que puede ir en contra de la lógica descentralista que se ha estado buscando en el país. Empero, en un análisis más profundo, la dependencia no es el único fenómeno implícito en la cultura. La dependencia hacia el Estado, también es una forma de exclusión fiscalizadora; es decir que se asume una función de pasividad, conformismo o inacción de parte de las poblaciones y del mismo Estado. El sociólogo Mario Olivera Prado considera que el “poder infiscalizado” implica la ausencia de mecanismo de participación de la población o de las colectividades en el control y fiscalización de la gestión del poder; la inacción y complicidad de las entidades y órganos fiscalizadores y de control; y la ausencia de rendiciones de cuentas periódicas y públicas por parte de funcionarios y directivos.²³ En ese sentido la “infiscalización” es bidireccional.

Esta falta de una cultura de fiscalización, probablemente heredada, es una gran barrera para el desarrollo en el Perú. Lo paradójico es que si bien existe dependencia, también existe desconfianza. Por lo que esta dependencia ciega, es involuntaria y está basada en temores; probablemente estos últimos se originan y mantienen por sistemas de creencia o por figura del “bien limitado” de Foster. Y es una cultura tradicional –con estos temores y niveles de desconfianza sobre la gestión estatal– el escenario social se construye en base a estas creencias y deja el camino libre para la autogestión comunitaria de proyectos productivos.

²² Boiser, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 30 (090), 27-40 p 31. <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n90/art03.pdf>.

²³ Varios autores. *Corrupción en el Perú I. Ensayos*. Argentina: El Cid Editor, 2002 p 97.

Como ejemplos de un programa de trabajos con comunidades se tiene a FONCODES, de acuerdo a Sader (2005), la gran ventaja de esta entidad estatal ha sido llegar a centros rurales poblados muy alejados, muchos de los cuales nunca antes habían sido alcanzados por el Estado; focalizar adecuadamente sus inversiones; y realizar las inversiones sociales de manera ágil y rápida.²⁴

En un sistema de confianza el intercambio de información es mayor y existe más fiabilidad en lo que se transmite. Al respecto, la posición dominante en los estudios empíricos sobre el desarrollo de confianza es que en esta condición se generan actitudes positivas, altos niveles de cooperación y niveles superiores de desempeño. Si la información transmitida en estos espacios de confianza tiene mayor calidad, entonces se acerca más a las necesidades reales de las personas pobres.

2.1.3. Gestor social

Señalan los clásicos del derecho: "Los hombres y mujeres sólo pueden enfrentar la construcción y reformas de la sociedad, cuando cuentan con las herramientas apropiadas en la práctica de la vida cotidiana". Desde este punto de vista, la gestión es una acción social por lo tanto es entendida como el canal promedio del cual se desarrolla en las personas y en la comunidad un espíritu emprendedor para generar un cambio social, para responder a la búsqueda de la superación de la pobreza, e igualmente para que se adquieran destrezas para abordar un entorno de turbulencia cuyos componentes políticos, económicos, socioculturales, ambientales y tecnológicos no favorecen los procesos de desarrollo social.

Es papel del gestor social desarrollar un pensamiento estratégico en él y en su colectividad:

- Un gestor social con capacidad de coordinación y de negociación dentro de su propia organización y fuera de ella con otras organizaciones e instituciones.

²⁴ Sader, Emir. (2005) *El ajuste estructural en América Latina: costos sociales y alternativas*. CLACSO.

- Un gestor social con capacidad de administrar la contingencia, la complejidad y la incertidumbre.
- Un gestor social con capacidad de promover la participación significativa, con el propio personal y con las personas de programas y proyectos sociales.

Se requiere entonces de gestores sociales con conocimientos técnicos de las problemáticas del sector que les toca atender, y con la suficiente formación, en cuanto a gestión organizacional y **planeación participativa**, sería un elemento clave para generar encuentros, alianzas, redes que redimensionen los nuevos vínculos sociales y las nuevas formas de acción colectiva.

La planeación participativa, concebida como un proceso que debe atravesar los diferentes niveles de participación, aborda el encuentro de poderes, la diversidad de escenarios, lo local y lo global, la pluralidad de actores, lo técnico y lo político, lo estructural y lo coyuntural y la articulación de recursos, así mismo:

- Fortalecimiento de la cultura organizacional de los actores públicos y privados
- Generación de la responsabilidad social y el compromiso ético
- Fortalecimiento de la gestión Institucional
- Impulso de los niveles de autogestión y/o sostenibilidad.
- Promoción de la cooperación y coordinación interinstitucional
- Generación de programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo

El reconocimiento como personas integrales: el proceso de conformación y formación de grupos de base debe incluir el tiempo necesario para que los integrantes de los mismos puedan reconocerse como personas integrales, como seres humanos que llegan a los grupos

con su propia historia, con sus cualidades, defectos, potencialidades, limitaciones, afectos, aficiones, gustos, habilidades, destrezas

El reconocimiento puede lograrse permitiendo a sus integrantes contar quienes son a través de sus historias de vida, de sus autobiografías o a través de sus escudos personales y así generar lazos de confianza que permitan la búsqueda de intereses colectivos.

Cuando un grupo de personas inicia sus primeros pasos para agruparse, los animadores del mismo, deben procurar el espacio para crear un ambiente de confianza, de entusiasmo, seguridad e impulso a la primera fase, o sea a la iniciación como grupo. Se trata de impulsar ejercicios tendientes a garantizar las primeras relaciones entre los integrantes del grupo, a facilitar el incremento de actividades comunicativas y a negociar sus expectativas como seres que se agrupan para algo.

El diagnóstico: entendido como el conocimiento previo de la realidad sobre la cual se pretende intervenir. En el diagnóstico se trata de detectar necesidades, expectativas, problemas, fortalezas, debilidades y oportunidades de los integrantes de una determinada comunidad. Este es un punto clave del proceso formativo de los grupos y del esfuerzo por animar la vida asociativa de las personas; se trata de tomar conciencia de la situación de la realidad, de que todos los miembros de la comunidad sepan que pasa porque en la medida que se tenga un conocimiento claro de los problemas será más expedita la búsqueda de soluciones apropiadas.

En esta fase es indispensable que los animadores sociales reconozcan que las comunidades y las personas que las integran no sólo son consumidores potenciales. Son actores sociales en permanente movimiento que generan su propia cultura y escriben cotidianamente su propia historia, son dueños de un saber y de unas destrezas que les permiten ser gestores de su propio desarrollo, para lo cual es necesario ayudarles a construir las herramientas para manejar conscientemente su saber y estar en mejores condiciones de afrontar los desafíos. Por lo tanto, la comunidad no es un espacio vacío, carente de conocimientos y

de experiencias que pueda ser llenado con los conocimientos de las instituciones y de los profesionales especializados.

Principios de acción de las organizaciones sociales

Los principios constituyen los criterios básicos a partir de los cuáles se organiza y desenvuelve su acción y se definen los objetivos y metas que se ha propuesto.

Con el objeto de garantizar una adecuada participación de los integrantes de las comunidades las organizaciones sociales deben acogerse a tres principios básicos:

Autonomía. Es la capacidad que debe tener cualquier organización social para decidir y actuar en forma independiente, libre y responsable.

La definición de la misión, los objetivos, las metas, las acciones, la estructura interna, entre otros, es responsabilidad exclusiva de cada organización y no puede ser el fruto de presiones provenientes de agentes externos, llámense Estado, Iglesia, ONGD, partidos políticos etc.

El logro de la autonomía no es una meta fácil, más aún si se tiene presente que promover el desarrollo de las comunidades no sólo implica establecer relaciones, o desarrollar procesos de concertación o negociación con otros actores involucrados en la gestión, sino que se requiere la inversión de recursos financieros, humanos y técnicos, que generalmente sobrepasan las posibilidades de las propias organizaciones, lo que las lleva definir nexos de subordinación con agentes externos.

Democracia. Es la posibilidad de que los miembros de la organización puedan intervenir en igualdad de condiciones en la definición de sus objetivos, metas y estrategias de acción, según reglas de juego transparentes y aceptadas universalmente, es decir, por todos o por la mayoría de los miembros.

Este principio es fundamental para la existencia y funcionamiento de cualquier organización. Las decisiones sobre la distribución de responsabilidades, de trabajo, de los beneficios, entre otros, deben ser equitativas y buscar el beneficio colectivo, no el de unos pocos. De otra parte, deben existir mecanismos que garanticen la participación igualitaria de todos en la toma de decisiones.

La democracia implica igualmente la posibilidad de una confrontación libre de las ideas. No siempre las decisiones son el producto de acuerdos o consensos de todas las personas implicadas; algunas veces se presentan disensos o puntos de vista diferentes que deben expresarse para su confrontación.

La transparencia y su contraparte, la fiscalización, son otras dos dimensiones de la democracia. En las organizaciones sociales la transparencia se aprecia en la forma como fluye la información entre sus miembros y, sobre todo, en la apertura de los organismos de dirección al escrutinio de estos últimos, a través de canales y mecanismos de veeduría claramente definidos.

Solidaridad. Este principio denota el trabajo coordinado y unificado de los miembros en beneficio propio, de la organización y de las acciones que ejecuta y desarrolla. En otras palabras, la organización debe promover el trabajo en equipo, la integración entre sus miembros a fin de lograr los propósitos comunes.

La aplicación de estos tres principios exige como condición indispensable el sentido de pertenencia de sus miembros. En efecto, las personas hacen parte de una organización porque encuentran en ella el espacio para desplegar y dar respuesta a sus intereses y proyectos. Sin embargo, no siempre están compenetradas totalmente con los propósitos de la organización.

2.1.4. Calidad de vida y necesidades de la población

Según la Organización Mundial de Salud, la calidad de vida es: "la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en

relación con sus objetivos, expectativas, normas e inquietudes. Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno".

A esto un poblador, para definir su calidad de vida, toma también como referencia sus absoluciones o satisfacciones a ciertas necesidades básicas en ellos y en sus seres queridos, partiendo por establecer jerarquías, lo que nos señaló en su momento Abraham Maslow en su teoría psicológica de su obra: "*Una teoría sobre la motivación humana*".

Maslow estableció una jerarquía de las necesidades fundamentales que el ser humano busca satisfacer. Las representó en una pirámide de cinco niveles –conocida como la Pirámide de Maslow–. En la base o *nivel 1* situó las fisiológicas: primeras necesidades que cualquier individuo desea colmar con el fin de garantizar su supervivencia: respirar, beber, comer, dormir, calentarse, etc.

En el *nivel 2* situó las necesidades de seguridad: las personas se desviven por obtener abrigo –casa, piso-, seguridad física –contra las agresiones-, violencia, seguridad moral, familiar, afectiva, etc.

En el *nivel 3* situó las necesidades de afiliación y afecto: toda persona desea la aceptación del grupo al que pertenece: trabajo, familia, asociaciones, etc.

En el *nivel 4* situó la necesidad de estima: refiriendo a la valoración proveniente de las personas que le rodean.

En el *nivel 5* situó la necesidad de autorrealización: una vez superados los niveles anteriores, llegamos a la autorrealización. La persona ha satisfecho la parte puramente material y ahora empleará su energía en colmar su parte espiritual: Lograr la felicidad e incluso contribuir a la mejora del mundo.

La idea central de esta Pirámide de necesidades de Maslow, es que sólo cuando están satisfechas las necesidades más básicas le prestamos atención a las más realizables; es decir a las superiores.

Puede ser de utilidad en numerosos ámbitos de la vida, como en las relaciones personales: sirve de ayuda para solventar los problemas relacionales teniendo en cuenta el nivel de satisfacción de las necesidades en que se encuentre cada uno de los implicados.

Maslow describió que existe dos tipos de necesidades en la estima: alta y baja.

- *La estima alta* concierne a la necesidad del respeto a uno mismo, e incluye sentimientos tales como confianza, competencia, maestría, logros, independencia y libertad.
- *La estima baja* concierne al respeto de las demás personas: la necesidad de atención, aprecio, reconocimiento, reputación, estatus, dignidad, fama, gloria, e incluso dominio.

La merma de estas necesidades se refleja en una baja autoestima y el complejo de inferioridad. El tener satisfecha esta necesidad apoya el sentido de vida y la valoración como individuo y profesional, que tranquilamente puede escalonar y avanzar hacia la necesidad de la autorrealización.

La necesidad de autoestima, es la necesidad del equilibrio en el ser humano, dado que se constituye en el pilar fundamental para que el individuo se convierta en el hombre de éxito que siempre ha soñado, o en un hombre abocado hacia el fracaso, el cual no puede lograr nada por sus propios medios.

Se podría decir que el modelo de Maslow es aplicado en una sociedad donde existe una población instruida y en el caso de poblaciones donde es bajo el nivel de instrucción, se tiene:

- Que un individuo en ocasiones intenta satisfacer necesidades espirituales aún sin haber alcanzado las básicas: Trabajo, comida etc.

- La pirámide de Maslow, es cuestionado por Virginia Henderson,²⁵ quien planteó otra variante y aseguró que las personas pueden solventar sus necesidades sin ayuda; siempre que cuenten con la voluntad, la fuerza y los conocimientos adecuados.
- Se evidencia en la pirámide de Maslow, que conforme se va ascendiendo en los niveles, la necesidad del otro es más evidente y necesaria. Pero no siempre puede ser así, ya que hay muchos estadios que no se alcanzan sin una implicación en el entorno social.
- Se tiene otros autores que añaden a los cinco niveles establecidos por Maslow, la necesidad de eternidad o inmortalidad. De ahí quizás provienen las principales enseñanzas, experiencias vividas por unos y transmitidas a otros.

2.2. LA INVERSIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO

2.2.1. La inversión pública

La inversión pública es la utilización del dinero recaudado en impuestos, por parte de las entidades del gobierno, para reinvertirlo en beneficios dirigidos a la población que atiende, representada en obras, infraestructura, servicios, desarrollo de proyectos productivos, incentivo en la creación y desarrollo de empresas, promoción de las actividades comerciales, generación de empleo, protección de derechos fundamentales, y mejoramiento de la calidad de vida en general.²⁶ La inversión pública se encuentra regulada por leyes, normas y procedimientos, que le definen lo que es viable y lo que está prohibido, los responsables y montos autorizados, actividades permitidas y requisitos que deben cumplir.

²⁵ Virginia Henderson (1897-1996), fue una enfermera teorizadora que incorporó los principios fisiológicos y psicológicos a su concepto personal de enfermería.

²⁶ Cf. <<http://www.inversion-es.com>> Acceso: 15 nov. 2012.

Estas inversiones son realizadas por el gobierno nacional, sus ministerios y entidades descentralizadas, así como las empresas públicas, y los gobiernos regionales y locales.

Los objetivos y beneficios son la redistribución de los ingresos entre la población, la prestación de los servicios básicos, la generación de empleo, el desarrollo de proyectos sociales sostenibles en el tiempo, el cubrimiento en salud y educación, el garantizar una vivienda digna para cada familia.

Una de las perspectivas que puede variar un enfoque de inversión pública²⁷ para el desarrollo, es la que pone énfasis en lo siguiente:

- Planificación de la inversión: ¿en qué invertir?
- Priorización de la inversión: ¿cómo invertir?
- Programación de la inversión: ¿cuándo invertir?

La inversión pública también presenta la opción en programas y proyectos sociales, de invertir en mejorar sus condiciones de vida, a fin que ellos puedan insertarse al mercado laboral, tener mejores condiciones y oportunidades, que no persista la desigualdad, por ello constituye un aspecto esencial para el desarrollo, incide en todos los ámbitos de la vida social y en la economía; la calidad y el nivel de vida de amplios sectores de la población están directamente vinculados con la capacidad institucional de atención de las necesidades de salud, educación, vivienda, servicios básicos y otros satisfactores.

Se entiende por proyecto de inversión a la intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios de una entidad; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los otros proyectos.²⁸

²⁷ Definición extraída del Plan Nacional para el Buen Vivir. República del Ecuador 2009-2013. Cf: <<http://es.scribd.com/doc/36953479/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2009-2013-version-completa.>> Acceso: 30 enero 2013.

²⁸ Numeral 2.3. de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública. Aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01. <

En este sentido, es bueno señalar que el proyecto se convierte, en una herramienta que tiene un plazo establecido, se realizará en el futuro, generando productos específicos.

Existen diversas categorías de proyectos, dentro de los que se distinguen los proyectos sociales o comunitarios, que abordan problemas salidos del seno mismo de las comunidades y que pretenden dar respuestas o soluciones a grupos sociales definidos. La realización de un proyecto, implica un cambio efectivo y positivo, respecto a una situación inicial, que se visualiza o proyecta hacia el futuro.

La formulación es la etapa centrada en el diseño de las distintas opciones del proyecto, lo que significa sistematizar, un conjunto de posibilidades técnicamente viables, para alcanzar los objetivos y solucionar el problema que motivó su inicio.

A través de la formulación de proyectos se orienta el proceso de producir y regular la información más adecuada, que permita avanzar de manera eficaz, en su ejecución. Implica adecuarse a una presentación o formato que se exija para tal fin, contentivo de toda la información necesaria, para su posterior gestión o ejecución.

2.2.2. Capacidades y participación en la inversión pública

La participación de la población en los actuales procesos de formulación e identificación de proyectos sociales ejecutados por inversión de los diferentes niveles de gobierno, es determinante y por qué no decir primordial, en ello se ve un verdadero potencial a sus experiencias y opiniones a ser tomadas en cuenta.

En el II Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública desarrollado en Perú en el año 2009, entre una de sus principales conclusiones se tiene: "...promover la mejora de capacidades para el diseño y gestión de la inversión pública, comprometer a la ciudadanía

http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/a2012/dic/3erDirectivaGeneralDelSNIP2011.pdf > Consulta: 29 enero 2013.

para cautelar la calidad de la inversión pública y fortalecer la institucionalidad de las políticas, planes de desarrollo con visión estratégica y programas de inversión en todos los niveles de gobierno...”.

La participación de la población desde el punto de vista conceptual y práctico puede considerarse también un concepto polisémico que carece de una conceptualización unívoca y que se vincula a categorías teóricas como ciudadanía, Estado, democracia, sociedad civil, entre otras, donde sobre abundan posiciones teórico prácticas muchas veces en abierta contradicción, es decir, con una “alta carga valorativa”.

En términos genéricos la participación de la población es la intervención de los particulares en las actividades públicas, en tantos portadores de intereses sociales. Corresponden a intereses privados de la sociedad civil, individual o colectiva, en donde se reconocen intereses públicos y políticos.

La participación en algunos casos ha sido entendida como un recurso diseñado por el gobierno para promover acciones de y en las organizaciones, de esta forma se descargan algunas tareas y responsabilidades que competen al Estado (transferencias de competencias) lo que teóricamente reduce el gasto público y el área de competencia del gobierno.

Otra dimensión de la participación es aquella que la asocia a la democratización del Estado y que hace énfasis en la necesidad de que el Estado desarrolle políticas y acciones que respondan a los intereses de los actores sociales, y propone ampliar la influencia de los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles, escalas y sectores de la gestión pública.

En la práctica podemos ver a la participación de los involucrados, antes llamados solamente beneficiarios, en un aspecto clave de la gestión de la inversión pública, donde se visualiza comportamientos particulares: a sus representantes y a la organización en pleno, tenemos que diferenciar el accionar de un representante (dirigente) proactivo,

iniciador de ideas de una organización comprometida o tan sólo interesada en el momento.

La participación de los involucrados (beneficiarios) en los proyectos sociales debe ser activa, deben tener un rol protagónico e importante. Existen muchos grados, niveles y tipos de participación de la población, desde un simple rol de informante hasta grupos organizados participantes en las distintas fases del proyecto, más aún incluirlos en la fase de monitoreo y evaluación.

El requerir la participación de los involucrados (beneficiarios) –desde un inicio– en los proyectos sociales a su favor trae importantes aportes, existen probados indicios, por ejemplo, que los proyectos sociales que mayor impacto tienen son aquellos que contemplan las demandas de la propia población.²⁹

Es entendido que lo recibido por el beneficiario es parte de la atención a su demanda y necesidad social, el reto es lograr que *no solo lo reciba, sino que lo acepte y lo valore*, ese solo hecho tiene un fuerte efecto en la efectividad del gasto social al reducir la posibilidad de filtraciones o desvíos.

Dado que los proyectos sociales tienen objetivos que apuntan al desarrollo socioeconómico de una zona específica donde vive el beneficiario y el benefactor (o su brazo ejecutor), participar pasa por la necesidad de generar confianza mutua, junto a la imperiosa necesidad de que la población se “apropie” del proyecto, lo haga suyo y sea consciente del éxito o fracaso del mismo. Siendo suyo deberá rendir cuentas por ello.

Es así que la participación tiene el propósito de lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normativa legal. Pero esta dimensión de participación ciudadana puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática, y la participación ciudadana puede constituirse en “una

²⁹ *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. Lima Universidad del Pacífico-IDRC, Mayo 2001; o *La voz de los pobres*. Banco Mundial, mayo 2000).

plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades” (Cunill 1991: 9).

Es importante también acotar lo señalado por Borja y Castells “La era de la globalización es también un momento de auge de las identidades ciudadanas y de los gobiernos locales” (Libro: “Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información” Año 1997).

En el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 de la República del Ecuador³⁰, se menciona una propuesta endógena de la inversión pública que busca desarrollar capacidades y oportunidades para la sociedad, a partir de la creación de valor que permita satisfacer las propias necesidades, expresadas en la demanda interna.

El desarrollo de las capacidades básicas en la población debe ser fortalecer su participación en el proceso participativo en la ejecución de la inversión pública, también es importante el rol de vigilancia durante todo el ciclo de gestión del proyecto.

Las competencias básicas se conciben como el conjunto de habilidades cognitivas, procedimentales y actitudinales que pueden y deben ser alcanzadas a lo largo de los diferentes momentos del proceso de inversión por parte de los pobladores. Donde tome en cuenta las características individuales de cada poblador.

En relación al desarrollo humano, esbozado en líneas anteriores, podemos afirmar que no solamente exige la fuerza del trabajo, sino también la participación de la población en el proceso de la inversión pública, a partir de sus principales capacidades para procurar que el desarrollo sea lo más conveniente y atinado para los fines y logros a obtener.

Asimismo, el desarrollo en las poblaciones se proyecta como la forma de ir articulando de manera progresiva las iniciativas locales, en

³⁰ Op. cit. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, fue aprobado en sesión de 05 de noviembre de 2009, mediante Resolución No. CNP-001-2009.

respuesta a la desprotección que produce el Estado en algunas zonas de las ciudades.

El desarrollo local por los mismos pobladores ha tenido diferentes propuestas y definiciones que han venido evolucionando, de acuerdo a los objetivos que persigue, más aún, es un proceso todavía en construcción que permite ser interpretado de muchas maneras; sin embargo, hay algunos elementos comunes que caracterizan un proceso de desarrollo local.³¹

Cada población organizada para encaminarse hacia el desarrollo, centra su poder en las principales fuerzas y capacidades de sus integrantes, las cuales son diferenciadas porque:

- a. *Se produce en un ámbito territorial determinado*, donde existen una serie de condiciones claramente observables, entre las cuales está, una pluralidad de actores, características propias, potencialidades y restricciones que comparten una realidad socio espacial y sobre todo, un proyecto que toma en cuenta, tanto la singularidad del territorio en particular, como sus enlaces sistémicos con lo nacional – global. El territorio en este caso no es meramente un soporte mecánico y de infraestructura, sino que determina y es determinado por la sociedad cuando interactúa con él.
- b. *Son parte de una estrategia integradora*, que incluye todos los aspectos de la vida local en todas sus dimensiones, esto tiene que ver con la generación de empleo, la cohesión e integración social, el desarrollo de un referente de identidad local y de códigos socio territoriales comunes, que estructuran y dan sentido a la vida, a la economía y al proyecto en ese ámbito de lo local.
- c. *Considera múltiples dimensiones* que se condicionan mutuamente, en el espacio y el tiempo, de acuerdo a las

³¹ Pintos, G y Méndez, C. 1999. *Fortalecimiento y articulación de actores: un desafío para la intervención en procesos de desarrollo local. Análisis de una experiencia en centros poblados de la región Noreste del Uruguay*. CLAEH, Uruguay.

prioridades e intereses estratégicos locales y a los objetivos nacionales de desarrollo.

- d. *Desarrolla lazos de solidaridad y cooperación* entre ellos y localidades semejantes o comunidades que comparten capacidades, potencialidades y sistemas productivos, pueden desarrollar mancomunidades solidarias. Asimismo, desarrollar el llamado triángulo de solidaridad, entre gobierno central, gobierno local y sociedad civil, en un proceso de concertación y construcción de agendas comunes, con propuestas de mutuo interés.
- e. *Es capaz de fortalecer el poder local* y el “empoderamiento” de los grupos y organizaciones sociales, a través de la promoción de capacidades individuales y colectivas en el ámbito local y municipal, para mejorar la calidad de vida y transformar las estructuras sociales, económicas y políticas que limitan dicha capacidad.

De este modo, el desarrollo en las localidades se entiende como un proceso en el cual se debe fortalecer el poder local a partir de sus capacidades, como una opción necesaria, ante el vacío que va dejando el debilitamiento del poder central, pues como señalamos antes, la tendencia en marcha es que el Estado nacional, va perdiendo poder y autonomía y se convierte en un agente de la globalización económica.

Ante esa situación, los niveles de gobierno se ven empujados a buscar respuestas a las crecientes demandas de su población. Por lo tanto, se ven urgidos a construir alternativas y un nuevo tipo de desarrollo, basado en sus propias fuerzas y potencialidades, en lo que se perfila como un desarrollo local que busca alcanzar los siguientes objetivos:³²

- a) Valorizar los recursos humanos, físicos y materiales locales.

³² Malé, Jean-Pierre. 2001. Desarrollo Local, reto estratégico para Centroamérica en el Siglo XXI. En *Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica*; Primera Conferencia Centroamericana, San Salvador, El Salvador.

b) Dinamizar a los actores locales (agentes económicos, sociales e institucionales).

c) Movilizar y coordinar a dichos agentes, alrededor de una estrategia de desarrollo consensuada.

Sin embargo, como se mencionó antes, cada quien trata de establecer la “forma” de desarrollo local que más se acomoda a sus intereses y objetivos, así por ejemplo, Malé (2001) identifica tres tendencias muy claras.

La primera se refiere a que, para los actores tradicionales, el desarrollo local es esencialmente una forma de amortiguar y canalizar los nuevos conflictos sociales.

En la segunda tendencia, para los agentes externos, el desarrollo local puede ser percibido como un fenómeno que permite subordinar activamente las fuerzas locales a los imperativos de la globalización, creando una lucha entre ellas para acceder a los beneficios de la economía global. Esto entraña un riesgo muy evidente de competencia y falta de solidaridad entre los espacios locales.

La tercera tendencia, presenta al desarrollo local como el embrión o el punto de partida de un nuevo modelo de desarrollo construido desde abajo y que representa una alternativa a la globalización. Aquí se expresa con toda claridad que el desarrollo, más que una cuestión de carácter económico, es una cuestión de voluntad política.

El desarrollo lleva esas tendencias, objetivos, pero faltaría definir, como se mide el fortalecimiento producido en los integrantes del desarrollo local; para esos propósitos, la International Adult Literacy Survey (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) que mide la habilidad de las personas entre 15 y 65 años desarrollo un método de cómo entender la información impresa y aplicarla en actividades cotidianas en el hogar, la comunidad y el trabajo. Con ese fin se examinan tres tipos de habilidades:

- i. *de prosa*, como la habilidad para entender y usar información proveniente de editoriales, reportajes, noticias, poemas y textos literarios;
- ii. *documental*, como la habilidad para ubicar y usar información contenida en formularios, itinerarios de trenes, mapas, tablas, gráficos;
- iii. *cuantitativa*, como la habilidad para calcular el saldo en un libreta de cheques o una propina, o completar una factura.

Los resultados de la prueba se clasifican en cinco niveles:

Nivel 1: Indica un bajísimo grado de competencia, donde la persona por ejemplo tiene dificultad para identificar correctamente la dosis de medicina que debe dar a un niño a partir de la información contenida en el envase del fármaco.

Nivel 2: La persona sólo puede manejar materiales simples, claramente dispuestos y en los que las tareas involucradas no son muy complejas. Corresponde, por ejemplo, a quienes se han adaptado a un nivel con bajo desempeño de habilidades pero que no tendrían dificultades para aprender un nuevo trabajo que requiera un mayor nivel de competencia.

Nivel 3: Se considera el umbral mínimo deseable en muchos países, aunque hay ocupaciones que demandan destrezas más sofisticadas.

Niveles 4 y 5: Reflejan la posesión de destrezas superiores que suponen la habilidad para integrar diversas fuentes de información y resolver problemas más complejos. Es el requisito necesario para desempeñar ciertas ocupaciones superiores.

2.3. LOS PROCESOS SOCIALES: PROGRAMAS Y PROYECTOS

En el marco de la actualización del inventario de programas sociales,³³ se ha definido “programa social” como el conjunto de proyectos o actividades interrelacionados entre sí y que tiene un objetivo común, relacionado al desarrollo humano, tanto a nivel de generación de capacidades de las personas como de condiciones básicas para su desempeño.

Se caracterizan porque poseen una unidad de gestión de sus actividades, sus objetivos son específicos, su población objetivo beneficiaria es específica, sus ámbitos de intervención son delimitados, tiene ejecución presupuestal independiente para sus actividades, y cubre al menos uno de los ejes del Plan Nacional de Superación de la Pobreza.

La gestión y ejecución de los programas sociales en el gobierno del presidente de la República, Alan García Pérez (2006-2011) se identifica la ausencia de resultados significativos en los indicadores sociales y una débil o deficiente articulación entre las intervenciones de los programas sociales, así como la inexistencia de una política integral basada en metas, objetivos comunes y concretos.

En tal sentido, y con la finalidad de optimizar la gestión y el impacto social para la reducción de la pobreza y pobreza extrema, se inició un proceso de reforma de los programas sociales, a través de la integración y fusión de los mismos, del replanteamiento de sus focos y mediciones, del recorte de los gastos administrativos que generan y de la movilización integral de todo el aparato estatal en la lucha contra la pobreza.

El Plan de Reforma de los Programas Sociales establece la metodología de presupuesto por resultados como una herramienta que debe orientar la gestión de los programas sociales. Esta metodología varía el enfoque tradicional de la asignación, ejecución y evaluación presupuestal –que ponía el énfasis en los insumos– para dirigir su atención en los resultados o impactos que se generen en la población a partir de la intervención estatal.

La gestión del presupuesto por resultados es una metodología que viene desarrollando el gobierno, a partir de la Ley de Presupuesto del Sector

³³ Dictan medidas complementarias para la mejor aplicación de la actualización del inventario de Programas Sociales dispuesta por el Decreto Supremo N° 080-2006-PCM, publicado el 14 de Noviembre del 2006.

Público para el año fiscal 2007, Ley N° 28927, y confirmada en la reciente Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008, Ley N° 29142.

2.3.1. Políticas Nacionales para la superación de la pobreza

La asistencia es válida en un país cuando este tiene una visión o un plan geopolítico; de ser así la asistencia es una herramienta, es un medio para alcanzar determinados objetivos; una vez alcanzados dichos objetivos debería desaparecer. En el Perú los programas sociales se han institucionalizado, los pobladores ya reconocen la existencia de estos, a partir de programas como el Vaso de Leche o los proyectos que ejecutó FONCODES.

Según un informe del Instituto Apoyo (2001),³⁴ del 100% de dinero destinado a los programas asistenciales, solo el 29% llega realmente a los beneficiarios, quiere decir que un 71% se queda en el camino cubriendo gastos de pagos a funcionarios principalmente.

La asistencia solo sirve cuando un Estado tiene planeado transformar su aparato económico para generar distribución equitativa de las riquezas nacionales, si no es así los programas asistenciales no tienen razón de ser, incluso la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en una publicación de abril de 2007 reconoce que estos programas “no producen cambios significativos en la reducción de la pobreza”; es decir que no sirven casi en nada a su principal meta que es la reducción de la pobreza.

La inversión que apunte al capital humano, puede estar ahí la clave para que la asistencia, no se convierta en “asistencialismo”. La inversión en programas sociales para combatir la pobreza, tiene labores de asistencia y compensación a los pobladores en pobreza extrema, es paliativo para que la población deje atrás la pobreza.

³⁴ Monitoreo y evaluación de los programas sociales públicos en el Perú. (Instituto Apoyo, 2001)

Para la comprensión de lo que significa salir de la pobreza, tenemos que precisar que la pobreza es dinámica y que los pobres no son los mismos todo el tiempo.³⁵ Sabemos que, dado un período de cuatro años, el 68% de las familias entra y sale de la pobreza por diferentes razones en el Perú, según información del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI).³⁶

2.3.2. La participación de la población en los programas sociales

La palabra participación está ligada al hecho que las personas intervengan de manera concreta en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas. Más concretamente, tal como lo señalan Edgerton, Mc Clean y otros (2000). La participación es un proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas, las decisiones y los recursos que los afectan.

De esta forma la participación en programas públicos es un proceso que no es uniforme, sino que se basa en la continuidad de modelos participativos que se pueden identificar a partir de diversos parámetros o ejes de análisis como por ejemplo: envergadura de la participación, actores, niveles, herramientas participativas y modalidades de participación. Por lo tanto, la combinación de estos parámetros generarán distintos modelos de participación en políticas públicas. Dado que la participación es un proceso, no corresponde necesariamente cualificar estos modelos como acertados o desacertados, ya que esto dependerá fundamentalmente del programa que se trate y los objetivos que se han trazado para éste.

A continuación se describen algunos criterios de análisis de la oferta participativa en programas de reducción de la pobreza.³⁷

Condiciones para la participación

³⁵ *¿Se puede prevenir la pobreza?* Juan Chacaltana, Lima, mayo del 2006.

³⁶ Cita tomada del artículo de Juan Chacaltana: "La pobreza no es como la imaginábamos", en *Socialismo y Participación* N° 97, Lima, abril de 2004 (pág. 19)

³⁷ *Participación ciudadana en Programas de reducción de la pobreza en América Latina*, Ignacio Irrarázaval - Julio 2005.

En primer lugar debe tenerse presente que las personas y hogares pobres enfrentan desafíos diarios y permanentes para asegurar sus condiciones mínimas de vida, por lo tanto, no disponen de todo el tiempo necesario para incorporarse a ejercicios participativos que no les contribuyan a este fin esencial. Por lo tanto, existirá un mayor interés en participar en la medida que esta sea efectiva, es decir, que contribuya a dar soluciones concretas a los problemas que afectan las vidas de estos hogares. Desde esta óptica, existirán al menos tres condiciones para participar en un determinado programa o política pública.

(i) Acceso o disponibilidad de mecanismos de participación

Se refiere a la existencia de procesos y mecanismos participativos en un determinado programa, los cuales deben estar abiertos para todos sus beneficiarios.

A pesar de que este aspecto es un requisito básico en cualquier democracia, en la práctica los países y las instituciones suelen tener una disposición diferente hacia la participación ciudadana, en algunas instancias se privilegia y en otras puede restringirse.

En la mayoría de los casos, la participación en programas de reducción de la pobreza, se inicia con una oferta de mecanismos de participación por parte del Estado, si esta oferta es inexistente o no hay una intencionalidad explícita para asumir procesos participativos en el programa, es difícil que esta surja naturalmente. Existe un amplio bagaje de programas sociales los cuales no son participativos, que tienen una larga historia institucional y son considerados como buenos mecanismos de provisión de un determinado bien o servicio. La participación en programas públicos surge en general una vez que se ha abierto un canal, por incipiente que este sea, y desde ahí comienzan a gestarse nuevas demandas. Aunque es poco frecuente, también se han constatado procesos participativos que surgen por iniciativa propia de los beneficiarios potenciales o actuales de los programas sociales.

(ii) Uso de los mecanismos de participación

La disponibilidad de los mecanismos de participación, no significa necesariamente la utilización de los mismos. Tal como lo reconoce el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998), en general,

los estudios muestran que el interés declarado de la gente por participar es mayor que su participación efectiva. Existen razones culturales y restricciones temporales y espaciales que llevan a que las personas no utilicen las instancias de participación que están abiertas para ellos.

Por lo tanto, el participar no es algo gratuito, pues tiene costos de oportunidad que no deben despreciarse, particularmente para las familias de escasos recursos que enfrentan problemas de inmediatez que muchas veces no son respondidos en los procesos participativos.

(iii) Eficacia de los mecanismos de participación para el ciudadano

Uno de los aspectos claves del proceso de participación es la eficacia de la misma, en otras palabras, ¿sirve de algo el utilizar algún procedimiento participativo?, ¿en qué medida esto contribuye a mejorar mis condiciones de vida y las de la comunidad en la cual estoy inserto? En algunos estudios se asocia eficacia, al nivel de satisfacción ciudadana que se puede obtener en la interacción con el sector público a través de sus servicios o programas.

En los últimos años la dimensión participativa ha estado presente en el principal programa social del gobierno en la gestión anterior, el FONCODES, por medio de la constitución de Núcleos Ejecutores (NE).

Los programas sociales actuales, sustentan su estrategia de aplicación sobre la participación de los beneficiarios, entendida como la gestión directa y activa de dicha población ante los organismos institucionales involucrados, en un eje de relación continua que pretende que la población objetivo haga suyo el proyecto a través de un proceso del empoderamiento de las organizaciones de base.

Un aspecto adicional para la caracterización de un programa social por la población está referido a principios como la eficiencia (relación costo/resultado); eficacia (logro de resultados y metas); equidad (no discriminación) y sostenibilidad (continuidad sin apoyo técnico y

financiero externo).³⁸ La población al participar toma en cuenta lo siguiente: componentes protectores, componentes habilitadores, población objetivo y población beneficiaria y focalización.

En el Programa Construyendo Perú, sus beneficiarios son personas agrupadas en organizaciones reconocidas con capacidad de aprovechar oportunidades, tiene un ciclo económico pro cíclico, su impacto de ingreso es de alto empleabilidad y oportunidades de ingreso, el criterio de selección es exógeno (depende de la situación económica y social), el tipo de focalización individual (depende a la zona donde se ubica el proyecto), el tipo de participación es individual y con financiamiento deseable.

Beneficios y resultados esperados de la participación

Hasta el momento nos hemos concentrado en definir ciertos parámetros o criterios de análisis de la participación, sin embargo es importante profundizar el por qué o el para qué de la participación. Más allá de existir una fuerte tendencia a la incorporación de componentes participativos en los programas sociales vale la pena revisar cuáles son los beneficios que se esperan al incorporar este elemento en los programas.

En un ensayo sobre diversas tesis o puntos de vista con respecto a la participación, Kliksberg realiza una revisión de algunos estudios que evalúan los resultados de procesos participativos. Después de revisar algunas experiencias tan disímiles como las de Presupuestos Participativos en Porto Alegre, Ferias de Consumo Familiar en Venezuela, Villa El Salvador en Perú y un trabajo de sistematización de experiencias participativas en proyectos rurales de agua potable, el autor concluye que para que los procesos participativos sean efectivos, estos deben darse en un marco de participación sistemática; es decir no se trata de consultas puntuales o aisladas, deben tenerse en consideración aspectos culturales e históricos de la población, y deben desarrollarse dentro de un marco amplio y no restrictivo de las instancias de participación.

³⁸ *Principios de gestión planteados por el BID para programas sociales*. Licha, Isabel. Gerencia Social en América Latina. BID, Washington DC 2002.

De esta forma, Kliksberg señala que los proyectos participativos han tenido un impacto en mejorar la sostenibilidad de los mismos en el tiempo, ya que ha existido un apropiamiento por parte de los beneficiarios de los programas, en el caso de los proyectos de agua potable, analizados por Kliksberg, esto se reflejó en mayor vida útil y menores costos de mantención.

Por su parte el Banco Interamericano de Desarrollo - BID (1997), señaló que la participación en el diseño de un programa contribuye a disminuir el costo de obtención de datos sobre factores sociales, ambientales y culturales de la población objetivo. Del mismo modo, la participación tanto en la etapa de diseño como ejecución ha contribuido a aumentar la satisfacción de los usuarios, ya que estos logran una oferta que se adecua mucho más a sus necesidades. Otro beneficio de la participación se manifiesta en la disposición de los beneficiarios a cofinanciar parte del programa, lo que significa liberar recursos para la entidad pública financiadora y fundamentalmente mayor apropiamiento, ya que las personas lo sienten como suyo.

2.3.3. Experiencias de la población en los presupuestos participativos

El nuevo proceso de descentralización en el país, trajo consigo un marco normativo que incorpora la participación ciudadana en la toma de decisiones para la gestión local. Esta presencia se da a través de los procesos de planificación concertada del desarrollo (planes estratégicos y operativos) y la programación del presupuesto público (Presupuesto Participativo). Para lograrlo se han modificado y promulgado nuevas leyes nacionales. Después de una reforma constitucional y la aprobación de la Ley de Bases de Descentralización, se ha dado forma al marco general necesario para avanzar en este proceso tanto en el terreno político como fiscal e institucional.

Incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones en la gestión local y regional y convertirla en política de Estado significa vencer aún muchas resistencias de diversos actores y en varios ámbitos donde ello es visto como un riesgo para la eficiencia y eficacia de la

democracia. En el debate está la aparente contradicción entre la representatividad y la participación universal.

La experiencia del distrito de Villa El Salvador³⁹

La capacidad organizativa de la población es una de las cualidades que identifica al distrito de Villa El Salvador. *La autogestión, la solidaridad y búsqueda de justicia* son valores socialmente reconocidos sobre los cuales se funda esta comunidad. La opinión de la comunidad organizada ha sido, desde siempre, un elemento que se ha tomado en cuenta para la gestión de la ciudad. Sobre el ordenamiento territorial se sostuvo, por mucho tiempo, la organización social de tipo piramidal: representantes de manzana, de grupos residenciales, de sector y de distrito.⁴⁰ Espacios de representación política ocupados, en su mayoría, por los dirigentes varones de la comunidad.

La ciudad de Lima concentra un tercio de la población de Perú, alrededor de 8 millones de habitantes, lo cual la coloca como la séptima ciudad más poblada del Continente Americano. Presenta una evidente segregación territorial que configura los mayores contrastes económicos del país. En la zona sur de la ciudad (Lima Sur) se encuentran las familias más pobres de la metrópoli, cuyo ingreso promedio es de US\$ 227 al mes por familia. Villa El Salvador es uno de los 43 distritos que conforma Lima Metropolitana.

Villa El Salvador alberga más de 380,000 habitantes, entre varones y mujeres. De acuerdo al Censo Poblacional del 2007, este distrito contaba con el 48% de sus viviendas con características físicas inadecuadas y 18% en condición de hacinamiento. Cerca del 29% de los niños de primaria sufrían de desnutrición crónica.

En las últimas décadas las organizaciones sociales fueron perdiendo representatividad y niveles de articulación. Influyó en ello los años de violencia política vivida en el país, el clientelismo de la década fujimorista, la poca permeabilidad de las organizaciones a la rotación de

³⁹ Basado en: Llona, Mariana; Soria, Laura; Zolezzi, Mario. *Sistematización del Plan Integral de Villa El Salvador*. ALOP, 2002

⁴⁰ Esta es la base de la organización tradicional de Villa El Salvador: CUAVES, Comunidad Urbana Autogestionario de Villa El Salvador.

los cargos y el que las necesidades básicas estuvieran medianamente satisfechas.

Este era el panorama hacia el año 1999. Las necesidades de la ciudad a puertas del año 2000 habían cambiado y reclamaban otras lógicas de gestión, comprometiendo nuevas formas de participación de la comunidad en la toma de decisiones. Así se inicia la formulación participativa del tercer Plan Integral de Desarrollo en este distrito y se implementa el presupuesto participativo como instrumento de gestión del Plan. La visión de desarrollo del distrito y los objetivos estratégicos fueron aprobados por la comunidad en una Consulta Ciudadana, realizada en octubre de 1999, con el voto de 48,000 ciudadanas y ciudadanos. En toda la etapa de planificación, la participación de la población y en especial de las mujeres y de los jóvenes fue muy importante. Luego se verá que no ocurrió lo mismo cuando se trató de decidir sobre el destino de los recursos públicos.

Villa El Salvador fue probablemente el único distrito que contó con un marco normativo local (Ordenanza y Reglamento Municipal) para institucionalizar el proceso. Este marco definió las fases del presupuesto participativo, el monto de asignación presupuestal, la organización de la comunidad para ello, la subdivisión del distrito para este fin, los tiempos, etc. En este marco normativo se determinó que la población no organizada también estuviera presente en el proceso; sin embargo, ello fue algo que fue difícil de llegar a ser operativo.

Al implementarse el proceso de toma de decisiones sobre la inversión pública, las mujeres y jóvenes dejan de tener el mismo nivel de participación alcanzado en la etapa de planificación.

Este alejamiento encuentra una primera explicación en el hecho de que el proceso del presupuesto participativo se sostiene en primer lugar en organizaciones territoriales, que son lideradas por los varones adultos de la comunidad, no teniendo claro el rol que debieran asumir las organizaciones funcionales (comedores populares, vaso de leche, entre otras) y temáticas (mesas de concertación de género, medio ambiente, educación, entre otras) en tal proceso.

La voluntad política de los actores sociales: gobierno local y sociedad civil, estuvo comprometida con llevar adelante el proceso. Los pedidos por iniciar procesos de revocatoria del alcalde distrital quedaron en el camino, en tanto se entendía que este proceso de participación ciudadana en la gestión de la ciudad, resultaba importante para el devenir de Villa El Salvador.

El primer presupuesto participativo fue realizado en el año 2000. Hasta la fecha esta comunidad ha desarrollado cuatro procesos de presupuesto participativo. El monto del presupuesto municipal asignado para tal fin ha sido el 35% del FONCOMUN, es decir, 2 millones de nuevos soles.

La ordenanza también definió la necesidad de subdividir el territorio en 8 zonas en las que a su vez se subdividía el presupuesto. En cada una de ellas se establecería un Comité de Desarrollo Territorial (CDT) que sería la instancia sobre la cual recaería la función de gestionar el presupuesto participativo en su territorio. La CUAVES, organización tradicional de VES, sintió que se le restaba poder y desde la municipalidad se creaban organizaciones paralelas. En definitiva, ello fue cierto. Los CDT han terminado siendo en muchas zonas los nuevos espacios a través de los cuales no sólo se discute la priorización de los proyectos, sino donde además se canalizan las demandas barriales.

Algunos mecanismos de *seguimiento y evaluación* del proceso fueron incluidos a partir del primer año de la experiencia. Los resultados no fueron muy alentadores. Se llegó a la conclusión que el presupuesto participativo no estaba respondiendo adecuadamente a los lineamientos generales del Plan de desarrollo. Pero se consideró valioso el proceso en tanto *fortalecía prácticas ciudadanas y promovía la vigilancia social*.

Técnicos municipales tuvieron que “aprender” a dialogar con los representantes de la población, quienes a su vez iban asumiendo un rol más activo, no sólo vigilando sus derechos, sino tomando conciencia de sus deberes.

Una nueva gestión municipal fue asumida en las nuevas elecciones del 2003. En un país carente de institucionalidad como el nuestro, siempre quedó la duda si la nueva gestión continuaría el rumbo adoptado de planificación concertada y del presupuesto participativo. Hasta ahora ha reconocido que el proceso de definición de la visión de desarrollo del distrito ha sido validado a través de la Consulta Ciudadana, lo que ha permitido continuar con los grandes objetivos estratégicos. Por Ley, ya es obligatorio que los gobiernos locales presenten al Ministerio de Economía y Finanzas sus presupuestos que hayan sido discutidos con la población. Ello ha favorecido el hecho que se continuara con el proceso de presupuesto participativo en el distrito. Sin embargo, empieza a surgir la necesidad de la culminación del plan de desarrollo (hasta los programas y proyectos) y la tentación de realizar todo el proceso de nuevo siempre resulta atractiva.

2.3.4. Experiencia y resultados de los programas sociales de empleos temporales

Cuando UNICEF presentó el libro: *El Gasto Social en el Perú 2000 – 2005*, se destacó entre otras cuestiones, la necesidad de realizar una reforma en la naturaleza del gasto social en nuestro país a pesar de que este ha tenido un comportamiento creciente. Esta recomendación se debe a que gran parte de este crecimiento se explica por un incremento importante de los gastos corrientes, es decir, básicamente en sueldos y salarios de los técnicos y operadores antes que en inversión social en los pobres propiamente dichos.

Estos resultados golpearon directamente en el principal problema del gasto dedicado a los programas sociales: su baja o nula efectividad para reducir la pobreza. Uno de los problemas es la filtración de recursos en los programas. Ningún programa social se ha salvado de este problema.

Analizar a los programas sociales en costo-efectividad,⁴¹ es una herramienta indispensable para el diseño de políticas públicas y el mejoramiento de la calidad del gasto público. Las evaluaciones de impacto permiten conocer de manera objetiva qué programas sociales funcionan y cuáles no, mediante la identificación y estimación de los efectos causales de los programas sobre las variables de interés (esto es, los ingresos laborales).

La gestión de los programas sociales⁴² debe incluir elementos de planificación básicos como una línea de base que se utilice para medir su nivel de avance del programa mediante la aplicación de indicadores de monitoreo y evaluación que les permita corregir todo aquello que no contribuye al logro de los objetivos y metas.

Los programas focalizan adecuadamente en términos geográficos y hasta en términos individuales a las familias, pero determinar la identificación de trabajadores desempleados es un riesgo difícil de controlar. En Programas Sociales donde se ejecutan infraestructuras, se determinó que tiene beneficios adicionales como el caso de la mano de obra no calificada que representa el 54% más la inversión inicial realizada por el programa.⁴³ En el medio urbano, especialmente en zonas periurbanas, existen obras pequeñas que no se realizan por falta de fondos, y el programa no ha podido llenar parcialmente este vacío.

Una idea viable, es que el programa de empleo temporal sea permanente, pero ampliándose o reduciéndose de acuerdo al ciclo económico, en el que se encuentre la economía. Es decir, este tipo de programas debería ser amplio, en ciclos bajos y reducirse en ciclos de crecimiento relativamente altos.

2.3.5. FONCODES y los Núcleos Ejecutores

⁴¹ Evaluación ex ante donde se obtiene el ratio de la división entre inversión total entre número de beneficiarios.

⁴² *Programas Sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental*. Lima: Contraloría General de la República, 2008.

⁴³ Datos actualizados del Programa Construyendo Perú, Lima – 2010.

El núcleo ejecutor es una asociación irregular de naturaleza temporal con capacidad jurídica para contratar, intervenir en procedimientos administrativos y judiciales, así como en todos los actos necesarios para la ejecución de los proyectos financiados por FONCODES, conforme lo estableció el D.L. N° 26157, su Estatuto aprobado por D.S. N° 057-93-PCM y el D.S. N° 015-96-PCM.

El órgano representativo del Núcleo Ejecutor (NE), consiste en la designación de cuatro personas de la población organizada de usuarios del proyecto, para ejercer las funciones de Presidente, Tesorero, secretario y fiscal. Los representantes son elegidos en la Asamblea de Constitución del NE o, en los casos de cambio de representantes, mediante una Asamblea General convocada especialmente con ese motivo. En los últimos años se ha evolucionado con la gestión de los NE sobre todo de proyectos productivos que fomentan el desarrollo rural y se ha llegado a constituir el Núcleo Ejecutor Central (NEC), como una herramienta de gestión del capital social originado por un grupo de núcleos ejecutores, propiciando economías de escala y contribuyendo al desarrollo económico local, con transparencia y vigilancia social en la utilización y gestión de los recursos públicos.

Los núcleos ejecutores, son una expresión de la participación ciudadana motivada por el propio Estado, el cual además brinda acompañamiento a través de las respectivas instituciones, para asesorar y supervisar las actividades de gestión de sus miembros y ejecución del gasto. De este modo, se genera un espacio de interculturalidad, donde se concibe que ningún grupo cultural esté por encima del otro; y en tal sentido, se favorece en todo momento la integración y la convivencia entre culturas –con enriquecimiento mutuo– y la generación de sinergias a favor de objetivos comunes.

Los núcleos ejecutores también se constituyen en un nexo entre los grupos que gobiernan y los gobernados; el Estado cede el poder, temporalmente, a los ciudadanos. Los empodera, para ejecutar el gasto público en las obras que sienten como suyas.

Los miembros de las comunidades que participan en la gestión de sus proyectos, mediante los núcleos ejecutores, superan la noción del bien limitado, desarrollan su capacidad de gestión, participan en el proceso de generación de riqueza y aportan sus esfuerzos para conseguirlo. La participación de varones y mujeres, en la directiva del núcleo ejecutor y como miembros de éste, favorecen a ser transversal el enfoque de género.

Los núcleos ejecutores, constituidos por más de 100 miembros de una comunidad representados por su respectiva Junta Directiva, permiten ampliar el círculo de confianza de sus miembros, caracterizada por estar limitada a un nivel familiar. Ampliar su círculo de confianza les permitirá visualizar un futuro compartido mejor, logrado mediante la aplicación de esfuerzos compartidos, que conlleva el desarrollo, el cual supone una racionalidad colectiva, que se estructura en torno a la articulación de esfuerzos, la creación de reglas compartidas, la negociación entre intereses y prioridades diversas y la deliberación para el trámite de los conflictos.

Por otro lado, los núcleos ejecutores, ponen en evidencia la debilidad del Estado (anomia del sector público), y la incapacidad del aparato estatal para realizar inversiones. Hay quienes opinan que, los núcleos ejecutores tienen el potencial de convertirse en competidores directos de los gobiernos regionales y locales, por su demostrada capacidad para asumir un rol ejecutor de proyectos de infraestructura y productivos, a favor de su propia comunidad, lo cual puede desandar lo avanzado, por falta de entendimiento y orden público, condiciones desfavorables para el desarrollo.

Actualmente existen varios tipos de núcleos ejecutores, entre los cuales se encuentra el núcleo ejecutor convencional (para la inversión pública en obras de infraestructura básica y proyectos productivos); el núcleo ejecutor para gasto público por una coyuntura presupuestal (lo utilizan otros sectores del Estado); el núcleo ejecutor para programas de compras estatales (que lo utilizan entre varios sectores articulados para los programas del millón de buzos, millón de carpetas, millón de calzados, millón de uniformes escolares), con esto se quiere crear

programas de impacto nacional articulados a la micro y pequeña empresa para atender necesidades; los núcleos ejecutores centrales para ejecutar programas de desarrollo rural (programa de micro corredores socioeconómicos, racimos estratégicos de desarrollo, red rural, proyecto mi chacra productiva, etc.)

El núcleo ejecutor al ser un ente privado facilita la ejecución de proyectos de inversión pública, porque agiliza los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios y tiene un costo mínimo para el Estado, ya que las funciones, facultades y responsabilidades que ejercen sus representantes son efectuadas ad honorem. Es sin duda un elemento crucial en el fortalecimiento de la institucionalidad local, construcción de ciudadanía y manejo de fondos públicos con transparencia. La experiencia permite concluir que es uno de los pilares de la democracia participativa cuando está bien encaminado. El núcleo ejecutor ha permitido ejecutar más de 55,000 proyectos a nivel nacional y es un instrumento conocido por la población pobre de nuestro país, de manera tal que se encuentra casi internalizado en ella.

2.4. DEFINICIÓN OPERACIONALES

Cuadro N° 01: Definiciones operacionales de los objetivos específicos

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	DEFINICIONES OPERACIONALES
Identificar las conceptualizaciones que tiene la población organizada de Lomas de Carabayllo para formular proyectos de inversión del Programa Construyendo Perú	Conceptos empleados por la población organizada para formular proyectos de inversión
Identificar los procesos de formulación que sigue la población organizada de Lomas de Carabayllo en la formulación de proyectos para el Programa Construyendo Perú	Procesos de priorización, identificación de problemas que aplica la población organizada para la formulación y ejecución de proyectos del Programa Construyendo Perú
Identificar las referencias que toma en consideración la población organizada de Lomas de Carabayllo al momento de formular proyectos para el Programa Construyendo Perú	Las referencias de proyectos ejecutados por el Programa en los últimos tres años tomados en cuenta por la población
Identificar la contribución de la etapa de difusión y asistencia técnica del Programa Construyendo Perú en la	Contribución de la etapa de difusión y asistencia técnica que brinda el Programa Construyendo Perú a los pobladores



formulación de proyectos por la población organizada de Lomas de Carabaylo



Cuadro N° 02: Definiciones operacionales de las variables

Variables	Definiciones Operacionales
Definición de una calidad de vida por el poblador organizada de Lomas de Carabayllo	Como califican el poblador a los principales elementos de su la vida cotidiana, a nivel de sus necesidades, sus expectativas y satisfactores
Definición que tiene la población organizada sobre un proyecto de inversión del Programa Construyendo Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Idea o concepto que tiene el poblador sobre lo que es la inversión pública - Tipos de proyectos que conoce el poblador. - Utilidad que encuentra el poblador en el proyecto de inversión pública - Los proyectos que requiere su comunidad según los pobladores
Iniciativa de la población organizada en la formulación de un proyecto del Programa Construyendo Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Representatividad de la persona que propone el proyecto de inversión pública. - Formas como se da el primer planteamiento de formulación del proyecto de inversión.
Formas de comunicación a la población, de la formulación de un proyecto de inversión del Programa Construyendo Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Medios por los cuales la población se informa sobre la realización de un proyecto - Percepción de los líderes cuando llevan a cabo las convocatorias a la población para la realización de proyectos de inversión
Procedimientos que sigue la población para priorizar sus proyectos	<ul style="list-style-type: none"> - Como es el desarrollo de las reuniones de la población para definir el proyecto de inversión a presentar al Programa Construyendo Perú
Conocimiento o referencia de los pobladores sobre el empleo temporal en el Programa Construyendo en los últimos tres años	<ul style="list-style-type: none"> - Opiniones acerca del trabajo temporal realizado - Nivel de aceptación a realizar un trabajo en los proyectos del Programa - Nivel de conocimiento luego de recibir las capacitaciones sobre oficios menores y su posibilidad de ser replicado
Apreciaciones del poblador sobre las infraestructuras ejecutadas por el Programa Construyendo Perú en los últimos tres años	<ul style="list-style-type: none"> - Número de puestos de trabajo generados de acuerdo al proyecto - Aprovechamiento de la infraestructura ejecutada para la comunidad - Número de personas beneficiadas con la infraestructura
El desarrollo de la etapa de difusión y asistencia técnica del programa Construyendo Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Medios en los que se difunde la convocatoria. - Cómo es la participación de la población en estas etapas - Nivel de claridad de los contenidos de las bases - Criterios geográficos, económicos u otros que presentan las bases
La contribución de la etapa de difusión y asistencia técnica del Programa Construyendo Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de conocimiento de la población acerca de las bases en cada convocatoria - Aspectos no tan claros de las bases por la población - Tipo de dudas que la población tenga sobre las bases

3. MARCO CONTEXTUAL E INSTITUCIONAL

3.1. LOMAS DE CARABAYLLO

Las ciudades en su proceso de expansión presentan zonas y sectores (periurbanos) que muestran segregación e inequidad en el acceso al desarrollo a partir de no contar con servicios básicos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En la actualidad, Lima ciudad, metropolitana y cosmopolita presenta zonas incipientes en su desarrollo, donde la invasión es una forma de emplazamiento e inclusive una razón de su progresión, y esto se traduce en un crecimiento informal y desordenado que trae como consecuencia habitantes carentes de servicios y necesidades básicas: agua, luz, vivienda, salud y sobre todo el riesgo a su propia vida, porque muchas veces la población se asienta en zonas que presentan vulnerabilidad al riesgo de desastres naturales y antrópicas, como significa asentarse en márgenes de ríos, cerros con fuertes pendientes y otros.

Lima es un ente vivo que refleja lo que sucede en el Perú; presenta una creciente migración de las provincias a la capital, del orden del 5% anual, más un crecimiento demográfico del 3%.⁴⁴ La ocupación espontánea y premeditada de áreas, la construcción clandestina, y la búsqueda de reconocimiento legal de los asentamientos humanos crean en Lima una situación constante de emergencia que excede la capacidad de ordenamiento existente. Esta dinámica social requiere de un análisis permanente a efecto de que la planificación urbana no devenga en obsoleta.

Este fenómeno se presenta en diversas zonas de Lima, en el caso materia de estudio nos referimos al lado norte, uno de los ámbitos interdistritales más importantes, con más de dos millones de habitantes. Comparte un conjunto de procesos sociales, políticos, económicos y culturales, además de recursos y potencialidades para consolidar su desarrollo, siendo uno de sus distritos que lo conforman: Carabayllo.

⁴⁴ Plan de Desarrollo Concertado del distrito de Carabayllo 2016, Municipalidad distrital de Carabayllo. 2007.

Carabaylo, se ubica en la margen derecha del río Chillón, el distrito tiene 439 años de creación política, es el más antiguo y el de más extensión geográfica, tiene una altitud entre 238 a 500 metros sobre el nivel del mar. Se conecta con otros distritos por vías como la Av. Túpac Amaru y la Av. Universitaria, se evidencia su crecimiento en la década de los años 1970, con la ocupación de los terrenos agrícolas (margen izquierda), principalmente ocupados por las urbanizaciones y asociaciones de vivienda.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (Censo 2007), Carabaylo tenía 213,386 habitantes, conformado por 105,719 hombres y 107,667 mujeres con índice de crecimiento del 1.05% anual,⁴⁵ como consecuencia del alto índice de migración, repoblamiento en la década de los años 1990 y su ubicación privilegiada para el comercio.

Carabaylo, es el cuarto distrito de mayor pobreza en la capital, tiene una población con el 12.5% de desnutrición crónica y el 46% no tiene acceso al agua potable según Información del INEI al año 2007. Su población pertenece a niveles socioeconómicos b, c, d y e, se divide en grandes zonas como Progreso, San Pedro y asentamientos humanos como Lomas de Carabaylo.

Lomas de Carabaylo, se ubica al Norte del distrito de Carabaylo, cuyo acceso principal es por la Panamericana Norte a la altura del kilómetro 34. El proceso de ocupación urbana se inicia aproximadamente el año 1992.

La situación de pobreza y extrema pobreza, según la encuesta realizada por los Jóvenes organizados Trabajando por el Progreso de las Lomas JOTPROL – GRUPO Norte en el 2004 como parte del Plan de Desarrollo Concertado de Las Lomas de Carabaylo 2004-2015, la mayor parte (28%) de hogares de Lomas de Carabaylo sobrevive con ingresos familiares inferiores a S/. 300.00. La misma fuente indica 55% de las familias presentan dos necesidades básicas insatisfechas. Destaca que el 100% de la población carece de red pública de servicio de agua y desagüe. Remarca el hecho de haberse asentado en un cerro, muchas de las viviendas (casi el 60%) requieren de infraestructura adicionales para garantizar la seguridad en las vías y sobre todo a sus viviendas.

⁴⁵ Ídem.

Las actividades de comerciantes y oficios menores son las más representativas del empleo de la población. Asimismo la edad de comienzo de laboral se encuentra entre los 9 y 15 años. El 79% de jóvenes que trabaja gana menos de 500 nuevos soles mensuales.

En Lomas de Carabaylo, debido a la pobreza extrema, cientos de familias se dedicaron a vivir del comercio de la basura, teniendo que traer residuos y depositarlos en sus viviendas para labores de segregación, muchos de los casos exponiendo a sus menores hijos a situaciones de riesgo de su salud por el mal manejo de los residuos sólidos.

Gráfico N° 01: Grandes zonas en Carabaylo



SUB GERENCIA DE CATASTRO Y HABILITACIONES URBANAS

Lomas de Carabaylo cuenta sólo con el 20% de su suelo poblado,⁴⁶ sumado a San Pedro de Carabaylo que ostenta casi la mitad del territorio del distrito que es de 364 km² (distrito más extenso de Lima).

Según el estudio realizado en el año 2009 por el Consorcio Rojas Muñoz que elaboró el Perfil del Esquema Integral de Lomas de Carabaylo para los sistemas de agua y desagüe, se contaba con 17,690 lotes en las distintas habilitaciones urbanas, y se calculó que para el año 2010 la población sería alrededor de 25,000 habitantes descontando los lotes deshabitados.

Origen de la población de Lomas de Carabaylo⁴⁷

⁴⁶ AGIDELCA – Asociación Grupo Impulsor del desarrollo de Lomas de Carabaylo

La población de Lomas de Carabaylo tiene cuatro orígenes diferentes, el primero son los yanacones, hijos de yanacones o los trabajadores de las exhaciendas, que se asientan en la zona eriaza cercana a las chacras (lado sur de la Av. Lomas de Carabaylo), aquí tenemos a los centros poblados el Bosque, La Molina, el Pacífico, Asociación Agropecuaria Santa Cruz, ellos se asientan alrededor de la década de los años 1970. El segundo origen es en base a la toma de la zona eriaza por medio de invasores que constituían una asociación de vivienda para legitimar la venta de terrenos del Estado y traficar con estos, principalmente lado norte de la Av. Lomas de Carabaylo, aparecen desde finales de los años 1980, aquí encontramos como los más antiguos al Asentamiento Humano Nueva Jerusalén (porque algunos venían del Asentamiento Humano Jerusalén ubicado en Zapallal, zona del vecino distrito de Puente Piedra).

El tercero son las zonas formadas por urbanizadoras a finales de la década de los años 1990, como Santa Rosa de Villa y San José. El cuarto a partir de 1982, al cerrar el relleno sanitario de Chillón (Puente Piedra) y de Chorrillos (Delicias), grupos de trabajadores de estos botaderos deciden seguir a la Municipalidad de Lima que instala el botadero en Lomas (Asociación Las Orquídeas) conocida como “las cenizas” por los residuos del material incinerado a través de los años y luego implementa el Relleno Sanitario de Zapallal, conformándose a la entrada la Asociación Valle Sagrado.

3.2. EL PROGRAMA CONSTRUYENDO PERÚ

Antecedentes

Al respecto del Programa de Emergencia Social Productivo Construyendo Perú, tenemos como antecedente que los programas de empleo temporal se remontan en el Perú a la década de los años 1960 con Cooperación Popular. En el primer gobierno del presidente García se implementó el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT). Recientemente durante la gestión del presidente Toledo, se inició el Programa A Trabajar Urbano, mediante el Decreto de Urgencia N° 130 del 2001, el cual inicia sus actividades en el

⁴⁷ Plan de Desarrollo Concertado de Lomas de Carabaylo (2004-2015) p. 13

2002. El objetivo que perseguía fue de *compensar la reducción en el consumo de las poblaciones urbanas más pobres como producto de la recesión de inicios de la década de los años 2000*.

La creación

El 10 de Junio del 2007, por Ley N° 29035 se cambia la denominación del que hasta entonces se denominaba Programa de Emergencia Social Productivo Urbano *A Trabajar Urbano* por el de Programa de Emergencia Social Productivo *Construyendo Perú*, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, otorgándole autonomía administrativa, financiera y presupuestal, determinando su ámbito de intervención urbano y rural, teniendo como objetivo la generación de ingresos temporales, el desarrollo de capacidades para la población desempleada y la construcción de infraestructura social y productiva necesaria en cada zona para lograr su desarrollo de dichos sectores.

Organización

El Programa de Emergencia Social Productivo Construyendo Perú, es una unidad ejecutora del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), que cuenta con autonomía administrativa financiera y presupuestal teniendo como objeto de su trabajo la generación de empleo temporal y el desarrollo de las capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales, favoreciendo prioritariamente aquellas con menores niveles de ingreso económico, en situación de pobreza y extrema pobreza.

Objetivos

Generación de empleos temporales y desarrollo de capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales, favoreciendo prioritariamente a aquellas con menores niveles de ingreso económico, en situación de pobreza y extrema pobreza y el otro la realización de infraestructura sociales y productivos en dichos sectores. El Programa Construyendo Perú, es atendido su presupuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas para la ejecución de los proyectos sociales productivos resultados de las convocatorias que llevan a cabo, realizando para ello la labor de monitoreo y seguimiento. A través de sus oficinas zonales focaliza la población en situación de pobreza y extrema pobreza localizada en su mayoría en áreas periurbanas.

Áreas

Presenta tres áreas temáticas que son: Proyectos Regulares (mayormente orientado a infraestructura), Proyectos de Servicios (más orientado a labores de mantenimiento de infraestructura como puede ser pintado y limpieza en general) y proyectos de intervención inmediata (en caso de suscitar algún acontecimiento imprevisto como puede ser sismos, inundaciones u otros), y cada uno de estos cuenta con sus propios instrumentos básicos para la convocatoria, como: bases, la lista de distritos focalizados, formatos, absolución de consultas y resultados, y se indica una fase de elegibilidad.

Componentes

Tenemos que señalar que el Programa, tiene los siguientes componentes:

1. Generación de empleo temporal, el Programa genera empleos temporales mediante el financiamiento y supervisión de la ejecución de obras de infraestructura pública de carácter económico, productiva y social, las cuales incluyen accesos peatonales, canales de irrigación, infraestructura post cosecha, muros de contención, infraestructura educativa y de salud, entre otras; según las modalidades mencionadas anteriormente.

2. Desarrollo de capacidades, existen 2 tipos de capacitación, las cuales se realizan en forma paralela a la ejecución de los proyectos:

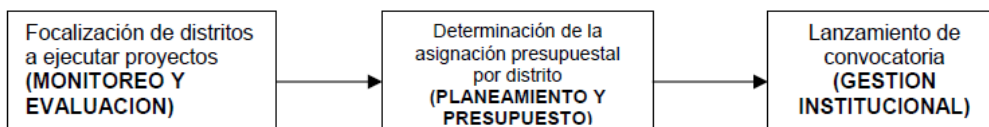
- *Capacitación general*: En habilidades sociales, autoestima, emprendimiento, así como en vigilancia social en la ejecución de proyectos. Esta capacitación se inicia con una sesión de inducción, donde se da a conocer a los participantes los lineamientos del Programa, los contenidos del componente de capacitación y los compromisos que deben asumir capacitadores y participantes para el logro de los objetivos. Luego, se desarrollan una serie de talleres, en los cuales se trabajan los contenidos de una guía didáctica previamente elaborada.
- *Capacitación específica*: orientada al desarrollo de las competencias y habilidades técnicas de los participantes, de acuerdo con la demandas del mercado laboral local.

Para llevar a cabo sus procesos y actividades el Programa cuenta, además de la Dirección Nacional y la Secretaría Ejecutiva, con dos órganos de asesoramiento y apoyo (Administración y Finanzas, y Planificación y Presupuesto) y con dos órganos de línea (Dirección de Promoción Social y Capacitación, y Dirección de Proyectos). Asimismo, el Programa tiene 31 oficinas zonales, que abarcan todas las regiones del Perú. De acuerdo a información proporcionada por el Programa en el 2011.

Focalización y asignación de recursos

El Concurso de Proyectos Regulares se inicia con el proceso de focalización y asignación de recursos, que se basa en criterios técnicos referidos a pobreza, demografía, desempleo, acceso a recursos financieros, entre otros. Este proceso, que está a cargo de la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) y que determina como resultado el conjunto de distritos a ser atendidos por el Programa dentro de cada modalidad de intervención y su respectiva asignación presupuestal, será descrito con mayor detalle más adelante en el presente documento.

Gráfico N° 02: Flujograma de Focalización y Asignación de Recursos



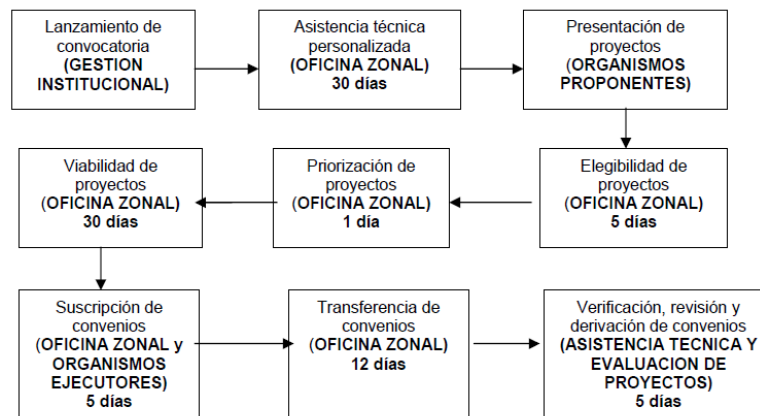
Selección de Proyectos

Un segundo proceso es el de selección de proyectos, que incluye las siguientes actividades:

- Las oficinas zonales brindan información, difunden la intervención y aportan con asistencia técnica personalizada a los organismos proponentes de proyectos, a través de talleres de capacitación.
- Los organismos proponentes (que pueden ser pobladores, autoridades, organizaciones de la sociedad civil, instituciones privadas, instituciones públicas) preparan sus proyectos y los presentan.

- Elegibilidad: las oficinas zonales eligen los proyectos, en base a criterios que, si bien varían según tipo de intervención, priorizan el uso intensivo de Mano de Obra No Calificada (MONC).
- Priorización: los actores locales (vía Comités Interinstitucionales) priorizan los proyectos, en base a criterios que, si bien varían según tipo de intervención, priorizan la contribución al desarrollo local y el impacto en el bienestar de la población objetivo.
- Viabilidad: tomando en cuenta los proyectos definitivos, el Programa verifica la viabilidad de los mismos, tomando en cuenta aspectos técnicos, financieros y documentarios.
- Suscripción de convenios entre el Programa (vía la Dirección Nacional o el Jefe de las Oficinas Zonales) y los organismos ejecutores y, de ser el caso, los cofinanciantes.

Gráfico N° 03: Flujograma de selección de proyectos



Fuente: Programa Construyendo Perú, 2010.

Análisis de eficiencia

- Durante el período 2006 – 2008 se ha cumplido con creces la meta para los indicadores de propósito: número de empleos temporales generados (115% en relación a lo previsto en el Marco Lógico) y número de participantes que reciben compensación económica (106%). En cambio, la meta prevista para el 2009 no se alcanzaría (durante los 9 primeros meses solamente se alcanzó el 40% del número de empleos temporales

que se tenía previsto generar en el 2009) lo cual se explica indudablemente por el recorte presupuestario para este año.

- El costo de generación de un empleo temporal durante el período 2006 – 2008 ha sido, en promedio, S/. 2,231, aunque dicha cantidad varía cada año. El costo unitario más alto en el 2008 se explica básicamente por dos motivos: el incremento en el salario diario que recibe la Mano de Obra No Calificada (MONC), de S/. 14 a S/. 16, y la mayor proporción de proyectos regulares, que son más caros que los proyectos de servicios, en detrimento precisamente de estos últimos que pasaron de tener una participación de 18% sobre el total de proyectos en el 2007 a únicamente 11% durante el 2008.
- Además de Lima y Callao, las regiones donde se han generado un mayor número de empleos temporales han sido Puno, Ayacucho, Piura y La Libertad; lo contrario, ocurre con Madre de Dios, Tacna, Tumbes, Pasco, Amazonas y Moquegua. Mientras que la cantidad de empleos temporales generados en las regiones está fuertemente relacionada con la inversión ejecutada (el coeficiente de correlación entre ambas variables es prácticamente 1), el costo unitario de generación de empleo temporal está asociado más bien al número de participantes por proyecto (el coeficiente de correlación de ambas variables es -0.24).
- Durante el período 2006 – 2008 se ha cumplido con creces la meta para los indicadores de resultado: número de participantes que reciben capacitación general (179% en relación a lo previsto en el Marco Lógico) y número de participantes que reciben capacitación específica (138%). En cambio, para el 2009 nuevamente la reducción presupuestaria limita el cumplimiento de la meta: de hecho en los 9 primeros meses no se registró capacitación específica alguna.
- En el 2008, la cifra invertida en capacitación general y específica representaron apenas el 0.5% y 1.5% del total ejecutado por el Programa. Estas cifras revelan que se trata de un componente claramente secundario para el Programa, lo que plantea la pregunta si vale la pena seguir invirtiendo en capacitación específica, tomando en cuenta que existen otros Programas en los que la capacitación es un

servicio central como por ejemplo PROJOVEN o REVALORA, con el consiguiente riesgo de duplicación de esfuerzos y recursos.

- El tipo de cursos de capacitación específica varía en cada región y son sugeridos por cada Oficina Zonal a la sede central, lo cual es un aspecto positivo por el mayor nivel de conocimiento que, en teoría, deberían tener acerca de la demanda real del sector productivo. No obstante, no todos los cursos de capacitación específica que ha brindado el Programa han tenido un éxito similar y se puede ensayar un par de explicaciones: el nivel de calidad del aliado estratégico (instituciones y agentes formativos) que brinda la capacitación es variable; y los criterios que utilizaron las oficinas zonales para decidir qué curso sugerir a la sede central tampoco fueron los mismos (en algunos casos se consideró la demanda de las empresas por determinado tipo de ocupaciones pero en otros únicamente lo que quieren los participantes).

Metas de impacto

El indicador más adecuado para medir el resultado del componente de la infraestructura económica-productiva y social mejorada debería reflejar la opinión de los beneficiarios o representantes de la comunidad sobre los proyectos de infraestructura ejecutados. Para complementar este indicador y mejorar su medida se toma los siguientes indicadores:

- Satisfacción expresada por los Comités Distritales u otro organismo representativos.
- Los pobladores manifiestan satisfacción por las obras realizadas (requiere resultado de encuesta).
- Los costos de las obras son costos directos que representan ingresos para los participantes de Mano de Obra No Calificada de la comunidad (dato contable).
- Porcentaje de distritos con mejorada infraestructura económica-productiva.
- Número de Distritos que cuentan con por lo menos un proyecto financiado por el Programa.

Se tiene también Externalidades positivas:

- Incremento de la dinámica económica – productiva de la comunidad por efecto de mejoramiento de la infraestructura elaborada.
- Promoción de la participación de la población en los procesos de formulación y ejecución de proyectos.
- Participación de las autoridades priorizando las zonas de intervención a nivel local y los proyectos a ejecutarse.

La versión 2011: Programa Trabaja Perú

Trabaja Perú es el programa que puso en funcionamiento el gobierno del presidente de la República, Ollanta Humala Tasso (2011-2016), que capacitará y dará empleo a miles de peruanos considerados en mano de obra no calificada, con el propósito de facilitarles, con los conocimientos técnicos que adquieran, su inserción en el mercado laboral. El mandatario Ollanta Humala, lanzó la primera convocatoria en el distrito de Comas, perteneciente a Lima Norte y espera el Programa beneficiar a medio millón de pobladores. La inversión del Estado en este Programa, hasta diciembre del 2012, se proyectó en 274 millones de nuevos soles y con ello se espera dar empleo a quienes se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema en el país.

Paralelamente, además de dar empleo, las obras del Programa Trabaja Perú, resolverán las necesidades de infraestructura social y productiva de los distritos de mayor pobreza, desde alcantarillado, veredas y accesos peatonales, áreas verdes, miradores turísticos, y otras que mejorarán su calidad de vida. Este programa priorizará además, la ejecución de proyectos de infraestructura productiva que tengan un verdadero impacto económico en la comunidad, como plantas procesadoras de lácteos, fruta y cultivos de café, piscigranjas e instalaciones para la crianza de truchas, ganado, etc.

A diferencia de programas anteriores, Trabaja Perú pagará sueldos equivalentes a la Remuneración Mínima Vital (S/.675.00) si el trabajador cumple 8 horas diarias de labores durante todo el mes, además de certificado de trabajo al término de la obra. Cada obra dará trabajo por tres o cuatro meses de manera permanente a cada beneficiario.

En su propósito de inclusión, las vacantes serán destinadas a jefes de familia, jóvenes en situación de riesgo, personas con discapacidad y adultos mayores que puedan participar de los proyectos. La propuesta de proyectos pueden realizarla las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), organizaciones sociales de base, comités de gestión y asociaciones de propietarios; así como gobiernos locales municipales, en cuyo caso las obras serán cofinanciadas.

4. ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS

4.1. PERFIL DE LA POBLACIÓN PARTICIPANTE DE LA INVESTIGACIÓN

De acuerdo al reporte del año 2007, realizado por la ONGD CIDAP se identificó que Lomas de Carabayllo cuenta actualmente con 52 pueblos con una población aproximada de 39,000 habitantes y tan sólo el 20% de su suelo se encuentra poblado.⁴⁸

La presente investigación tomó una muestra representativa, elegida por conveniencia a través del “muestreo de avalancha”, que consistió en pedir a los componentes del universo recomienden a posibles participantes. Se estableció una relación de confianza que permitió el acceso a personas que participaron directa e indirectamente del Programa Construyendo Perú. Se partió de un grupo de 15 personas identificadas bajo el criterio que cuenten con la mayor participación en proyectos del Programa Construyendo Perú y, o en el planteamiento de proyectos en otros estamentos del Estado. Luego éstos informaron quiénes pueden tener más información de acuerdo a los criterios e indicadores que deseamos recoger, así se llegó a entrevistar a un total de 86 personas, a través de 9 focus groups en el participaron alrededor de 8 a 9 personas por cada grupo focal.

Cuadro N° 03: Género de los entrevistados

Género	Masculino	Femenino
Número	51	35

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 04: Edades de los entrevistados

⁴⁸ Plan de Desarrollo Concertado Lomas de Carabayllo 2006 – 2015.

20 a 30 años	31 a 40 años	41 a más años
17	44	25

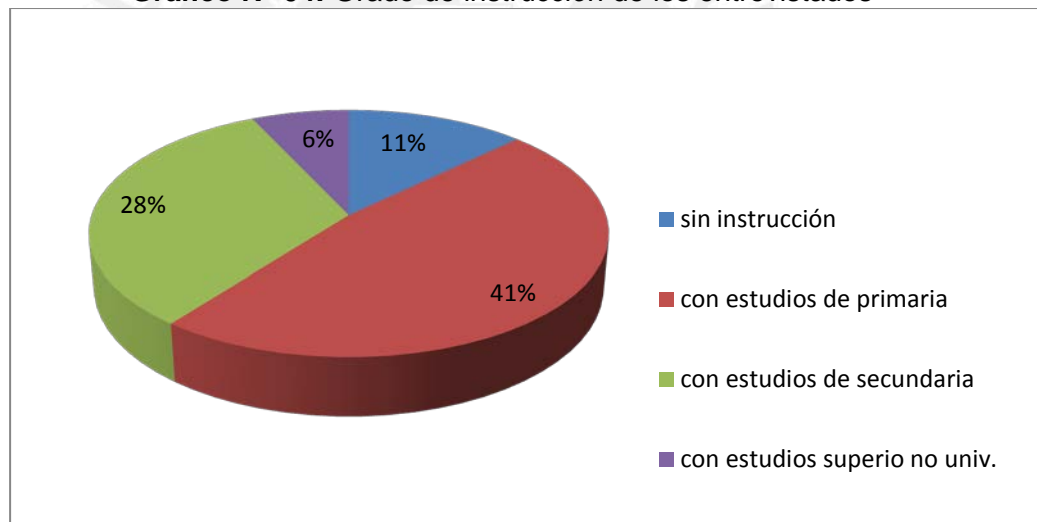
Fuente: Elaboración propia.

La representación institucional de los participantes fueron: 28 del Asentamiento Humano Juan Pablo II; 31 del Asentamiento Humano Nueva Jerusalén II; 27 del Asentamiento Humano Nueva Juventud. Estos lugares fueron donde los dirigentes participaron y ganaron las convocatorias del Programa Construyendo Perú en los últimos tres años.

Grado de Instrucción

Es notorio el bajo nivel de instrucción de los participantes, especialmente de las madres, que en su mayoría no han terminado los estudios de primaria, según la información recopilada al iniciar los focus groups, se tiene a 11 personas sin un nivel de instrucción, 41 con estudios de primaria, 28 con estudios de secundaria y 06 con estudios superior no universitaria.

Gráfico N° 04: Grado de instrucción de los entrevistados

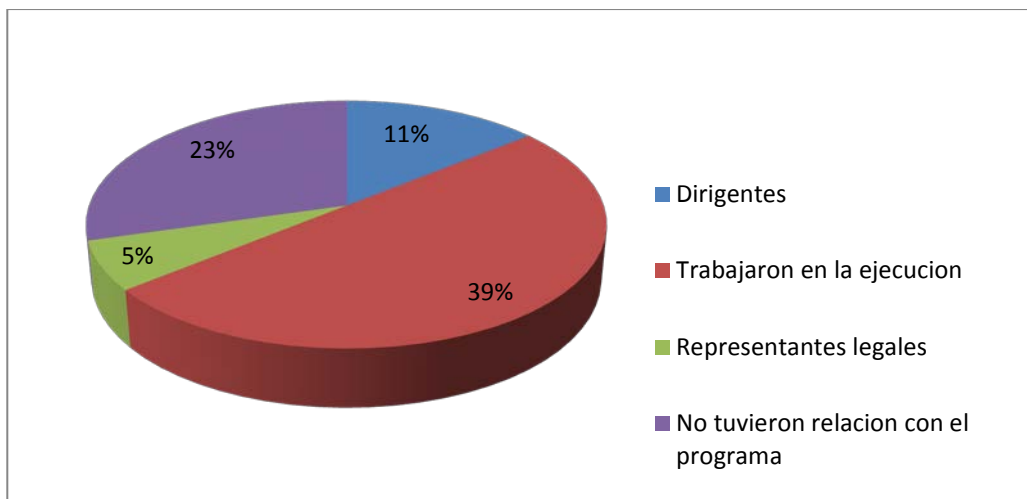


Fuente: Hoja de datos de los entrevistados. Elaboración propia.

Cargo o relación que tuvo con los proyectos del Programa Construyendo Perú

Entre los participantes se tuvo a 19 dirigentes de algún nivel de organización social; 39 personas que trabajaron en la ejecución de los proyectos; 5 personas que fueron representantes legales ante las convocatorias del Programa; 23 personas no tuvieron relación directa con el Programa.

Gráfico N° 05: Cargo o relación con el Programa Construyendo Perú



Situación socio-económica

Según la encuesta realizada por JOTROL – Grupo Norte; la mayoría de hogares de Lomas de Carabaylo sobrevive con ingresos familiares inferiores a S/. 300.00 nuevos soles. La misma fuente indica que el 55% de las familias tiene afectada dos necesidades básicas, destacando particularmente que el 100% de la población carece de red pública de servicio de agua y desagüe; asimismo, existe un 25% de la población que vive en situación de hacinamiento y un 21% con alta dependencia económica, referida a que es necesario la realización de alguna labor en el día para poder conseguir medios y comprar sus alimentos de primera necesidad.

Nivel de organización

Según la encuesta de hogares de la ONGD Plan Internacional (Año: 2004) el 45% de la población participa en organizaciones religiosas, el 16% en asociaciones vecinales, el 14% en comités vecinales.

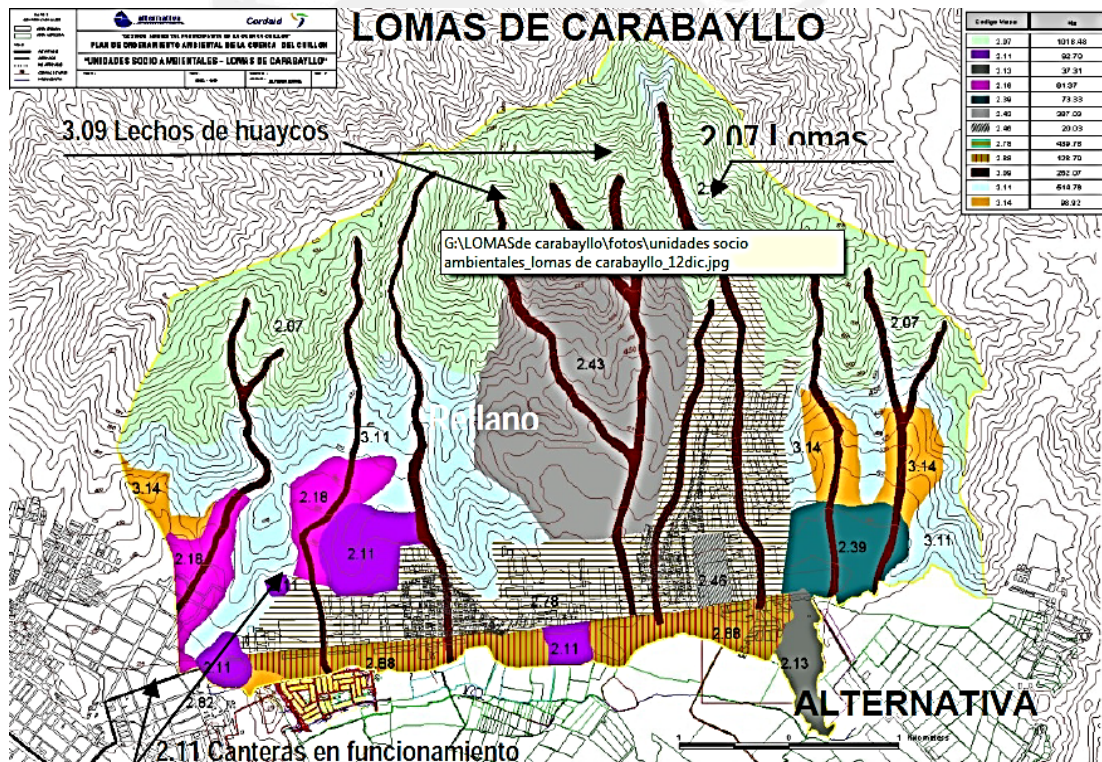
Los peligros y riesgos que asumen los entrevistados al vivir en la zona

Los peligros en Lomas de Carabaylo, están relacionados con los huaycos, deslizamientos y sismos. A esto hay que agregar factores como la

precariedad de las viviendas, la vivencia sobre lugares con riesgos adicionales (fuerte pendientes, antiguos botaderos de basura, cercanos a canteras, zonas deslizables, entre otros).

Los entrevistados viven en una zona con alto riesgo de destrucción urbana, frente a la ocurrencia de sismos fuertes (que no ocurren desde el año 1974); debido a la inestabilidad geotécnica de los suelos en laderas fuertes, suelos profundamente modificados por las excavaciones y acumulaciones de desmontes para las edificaciones urbanas y accesos, sin tratamiento de estabilización geotécnica. Las zonas de lechos de huaycos esporádicos (ver gráfico adjunto) tienen también alto riesgo y vulnerabilidad al tener ocupación urbana por tramos.

Mapa N° 01: Vulnerabilidad del suelo Lomas de Carabayllo



Fuente: Plan de Desarrollo Concertado Lomas de Carabayllo 2006-2015

La población de Lomas de Carabayllo lleva más de 20 años asentados en la zona de lomada, es posible suponer que deben requerir la instalación de servicios básicos para iniciar su vida urbana y en comunidad, pero la realidad no es así, es por ello que tienen una fuerte presencia de líderes que asumen acciones a través de diversos medios para la ejecución de otros tipos de proyectos, por ello es importante el diálogo con estas personas, de

modo que permita conocer cuáles son sus criterios al momento de formular proyectos a atender en su zona, que como muchas otras en Lima se ubica sobre una lomada.

Funcionarios de la Municipalidad Distrital de Carabaylo

Se entrevistó a los profesionales que ven directamente la formulación y ejecución de los proyectos de inversión pública en la Municipalidad Distrital de Carabaylo, el primero de ellos fue el gerente de Desarrollo Urbano, Sr. Víctor Baltazar Ramos, de profesión Ingeniero Civil, lleva 4 años en el cargo; el segundo fue el subgerente de Programación de Inversiones, Sr. Wilfredo Zamudio Morales, de profesión arquitecto, lleva dos años en el cargo.

Funcionarios del Programa Construyendo Perú

Se entrevistó al especialista de Promoción Social y Capacitación al Sr. William Ipanaque, de profesión ingeniero civil, quien tuvo a su cargo la supervisión de los proyectos y una antigüedad laboral de 3 años; también se entrevistó al jefe Zonal Lima Norte, Sr. Javier Gutiérrez Paúcar, de profesión ingeniero, quien desempeña el cargo de confianza con antigüedad de un año.

Profesionales de la ONGD Plan Internacional y de CIDAP

Se entrevistó al coordinador de la ONGD CIDAP en Lomas de Carabaylo, Sr. Oswaldo Moisés Ríos Zúñiga, de profesión ingeniero civil, con 6 años en la organización; también a la Srta. Viviana Arriola Vigo, de profesión arquitecta, con dos años de pertenencia a la organización.

El tener las apreciaciones de los funcionarios de instituciones como las ONGD, la Municipalidad Distrital de Carabaylo y del Programa Construyendo Perú, permite conocer el otro lado de la formulación de proyectos, saber cómo los profesionales del tema ven a los pobladores que ahora forman parte del proceso.

4.2. CONCEPTUALIZACIONES DE LA POBLACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

4.2.1. El concepto de calidad de vida

La expresión *calidad de vida* aparece en los debates públicos en torno al medio ambiente y al deterioro de las condiciones de vida urbana. Durante la década de los años 1950 y a comienzos de los años 1960, el creciente interés por conocer el bienestar humano y la preocupación por las consecuencias de la industrialización de la sociedad hacen surgir la necesidad de medir esta realidad a través de datos objetivos, y desde las Ciencias Sociales se inicia el desarrollo de los indicadores sociales, estadísticos que permiten medir datos y hechos vinculados al bienestar social de una población. Estos indicadores tuvieron su propia evolución siendo en un primer momento referencia de las condiciones objetivas, de tipo económico y social, para en un segundo momento contemplar elementos subjetivos (Aróstegui, 1998).

El concepto de calidad de vida del poblador que formula proyectos de inversión es importante porque es la idea desde la cual emerge un principio organizador para ser aplicable en la mejora de su organización y su propia vida, la cual se encuentra en permanente proceso de transformación sea de carácter sociales, políticos, tecnológicos y económicos.

En este sentido, el poblador ha empleado este concepto en una serie de propósitos, incluyendo la evaluación de las necesidades de las personas y sus niveles de satisfacción, la dirección y guía en la provisión de los servicios y cuando es participe en la formulación de políticas locales, durante diversos procesos como son el presupuesto participativo que convoca la municipalidad distrital.

Según la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS), calidad de vida es la percepción del individuo de su situación en la vida, dentro del contexto cultural y de valores en que vive y en relación con sus objetivos, expectativas, valores e intereses, lo que conlleva a inferir que la definición puede ser distinta a la empleada para la formulación de proyectos.

Conviene también tener en cuenta que la calidad de vida se aprecia desde la población de manera subjetiva, pero está lejos de ser un logro individual, pues involucra al entorno y a los otros. (Sánchez, Pascual, De

Pablo & Cabrera, 2000), sobre todo en zona periurbanas como lo es Lomas de Carabaylo.

La calidad de vida, de acuerdo con De Pablos y Sánchez (2002: 420) conviene tener en cuenta las dimensiones del concepto, como *estado*, es decir como el orden o situación de las cosas que se disfrutaban en ese momento, y como *proceso*, relativo al carácter dinámico que tiene su búsqueda: En ese sentido, “como estado nos lleva a considerar el resultado de un conjunto de variables que interactúan entre sí: *la situación* que definiendo el contexto –social y natural– en el que se mueve el agente establece límites y potencialidades; los *recursos*, que se poseen, en su sentido más amplio, y que se han de poner en juego; las *actividades* que se llevan a cabo, donde se halla la satisfacción intrínseca de la calidad de vida; y por fin, *el proyecto personal* (Giddens, 1995), que supone la capacidad de organizar y controlar las distintas facetas de la propia vida, integrando metas y objetivos, los recursos que hay que disponer y los modos para conseguirlos”. Esto es lo que se mostrará a continuación.

La conceptualización de calidad de vida que tiene el poblador de Lomas de Carabaylo, hace referencia a como se encuentran los elementos que conforman su vida cotidiana pero no de una manera individual, sino incluso a su grupo familiar.

En el desarrollo de los 9 focus groups, llevados a cabo durante los meses de mayo y julio del año 2011 en espacios semiabiertos (en tiendas y viviendas prestadas por los mismos vecinos), los grupos estuvieron conformados por 7 a 9 personas, al comienzo se explicó cuál sería la temática y sobre todo la dinámica para el desarrollo de los focus groups, remarcando que se tratarían de preguntas abiertas, donde la participación es libre, voluntaria y sobre todo necesaria, teniendo la posibilidad de interpelar alguna primera idea lanzada por un poblador o reforzar la idea inicial.

Es así, que cuando se les pide que definan su calidad de vida, se percibió un gran silencio y timidez para asumir alguna respuesta.

En los focus groups se percibió que la mayoría preferían no asumir una posición, deseaban que algún otro integrante sea quien responda. Las participantes madres mostraban renuencia a asumir una respuesta, tomando en cuenta que muchas de ellas son jefes de familia y por lo tanto asumen un rol de protección en el hogar y ante sus hijos. Observar, percibir esta situación, recuerda lo expresado por Maslow, con respecto a que es probable que ocurre esto porque no cuentan aún con una necesidad realizada: la de protección o de alimentación; por tanto, no pueden asumir otra necesidad que es la autosatisfacción, y es por ello que algunos optaron por el silencio.

A la persistencia del investigador, algunos entrevistados, sobre todo los mayores de 40 años, fueron muy enfáticos al referirse: “*que no existe calidad de vida*”, se tuvieron afirmaciones complementarias como “mi vida la representan mis hijos...”, sobre todo por las mujeres mayores que al inicio de la entrevista grupal se identificaron como dirigentes, a lo que un varón de avanzada edad replicó: “*mi vida no es la adecuada para mí, ni para mis hijos*”, al ver que ya existían primeras respuestas, se tuvo entre varios de los diálogos, una respuesta algo extensa que decía: “se percibe pobreza y pobreza extrema, sólo contamos con lo necesario...”, y la pregunta del investigador para conocer a que hace referencia con la afirmación “sólo lo necesario”, otra persona responde “*lo necesario es tener acceso a materiales de fácil obtención para poder construir las viviendas*”.

En otro de los focus groups, se obtuvo la respuesta: “*esto es vida, acaso tener que caminar tanto en una lomada para llegar a mi casa*”, a lo que un señor de aproximadamente 30 años dijo: “*mi vida es la casita que acabo de construir y para eso tuve que trabajar bastante*” y otra respuesta hizo alusión a la condición diaria que tiene que pasar: “*mi vida lo representa el trabajo que hago día a día*”.

Como se pudo evidenciar se obtuvo afirmaciones de orden individual, pero con relación directa al bienestar de otros seres queridos, porque aquellas personas que mencionan al trabajo, es porque se presentaron como padres de familia.

Gráfico N° 06: Definición de calidad de vida

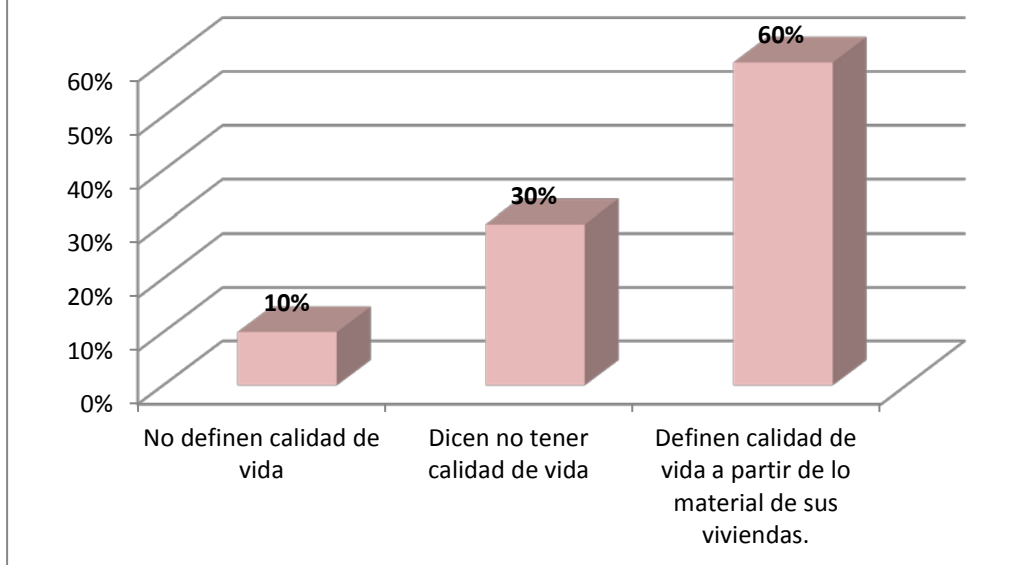


El gráfico N° 06 nos muestra un breve resumen de las principales respuestas obtenidas. Primero tenemos a aquellos que dijeron no tener una definición de calidad de vida; en un segundo grupo, los que dijeron que si tienen una definición, pero que debido al incipiente desarrollo conceptual que dicen tener, les hace suponer que no poseen mayores oportunidades para mejorar su vida, por ello afirman no tener calidad de vida; y en un tercer grupo, tenemos a aquellos que si definen su calidad de vida a partir de sus principales elementos de su primer bien adquirido que es su casa y sobretodo resaltando el hecho que está constituido por elementos de fácil obtención.

Diferenciar las respuestas recogidas a partir de la similitud entre ellas, permite mostrar el gráfico N° 07 donde el 10% no diferencia lo que es calidad de vida; el 30% define que no tiene una calidad de vida; y el 60% define calidad de vida a partir de los bienes materiales que compone sus vivienda.

Gráfico N° 07: Principales respuestas a la definición de calidad de vida

Conceptualización de Calidad de Vida.



En la conceptualización con mayor compromiso consigo mismos tenemos aquellos que señalan que la vida está representada por los aspectos materiales que conforman sus viviendas (materiales de construcción de bajo precio y por lo tanto fácil para poder contar con ellos), a ello si hiciéramos una analogía con la pirámide de Maslow, estaríamos recién iniciando por la base, debido a que las necesidades fisiológicas no son satisfechas en su totalidad, así tenemos la carencia de agua y alcantarillado que se observa en gran parte de la zona.

Otro hecho relevante a resaltar es que los pobladores de Lomas de Carabaylo, vienen realizando acciones para dar respuesta al primer nivel de la pirámide de Maslow, siendo la actuación colectiva una de las estrategias más empleadas, evidenciándose formas de organización comunitaria como la constitución de comités de vivienda. Sin embargo, el funcionamiento de esta forma de organización no es permanente en el tiempo, ya que una vez satisfecha la necesidad, la organización se desintegra o disminuye su nivel de participación.

Cabe indicar que debido al origen de la población de Lomas de Carabaylo que proviene de zonas alejadas del distrito, tal y como lo señala el *Plan de Desarrollo Concertado de Lomas de Carabaylo*, la vivienda debería

representar el primer elemento de necesidad satisfecha, porque una persona para poder dar libertad a sus capacidades y llegar a un adecuado desarrollo humano debe satisfacer su primera necesidad básica, para a partir de ello empoderarse, condición que debería potenciar para responder a las necesidades de los demás niveles.

Una vez definida la conceptualización de calidad de vida, es necesario identificar que se puede hacer para mejorarla, sobre todo a partir de la satisfacción de sus necesidades definidas por ellos como básicas. Maslow estableció una jerarquía de las necesidades fundamentales que el ser humano busca satisfacer, si nos quedáramos con el nivel que trata de las necesidades fisiológicas como las primeras necesidades que todo individuo debe primero satisfacer. Esta fue una de las ideas que presidió el diálogo con los entrevistados.

Si bien es cierto que la calidad de vida, no es la más adecuada para ellos y para sus familias, entonces es necesario que asuman y sepan conocer que pueden hacer para satisfacer sus necesidades y así su calidad de vida pueda mejorar, por ello a la pregunta: *¿Qué hacen para el logro de sus necesidades?*, respondieron: *“tenemos que estar unidos y organizados”*, complementando la respuesta dijeron: *“como resultado ya contamos con el servicio de energía eléctrica, aunque no de manera formal”*, cabe señalar que la instalación de la energía eléctrica es una sola de parte de Luz del Sur y de ahí se deriva a cada vecino para luego asumir todo el pago en forma solidaria e igualitaria. Como resultado de esa organización también se viene gestionando la instalación del servicio de saneamiento básico.

Entre las principales respuestas de parte de las mujeres mayores de 40 años, manifestaron: *“para nuestras necesidades tenemos que comprar todo”* a dicha afirmación se pidió mayor aclaración, consiguiendo de parte de otra mujer, jefa de familia, la respuesta: *“pues, abastecerse del agua a través de cisternas”*.

Como se muestran en las respuestas a tan importante pregunta, si es que ellos saben qué hacer para lograr satisfacer sus necesidades y por consiguiente mejorar su calidad de vida, los varones mayores consideran que la participación y el capital humano organizado como sus principales

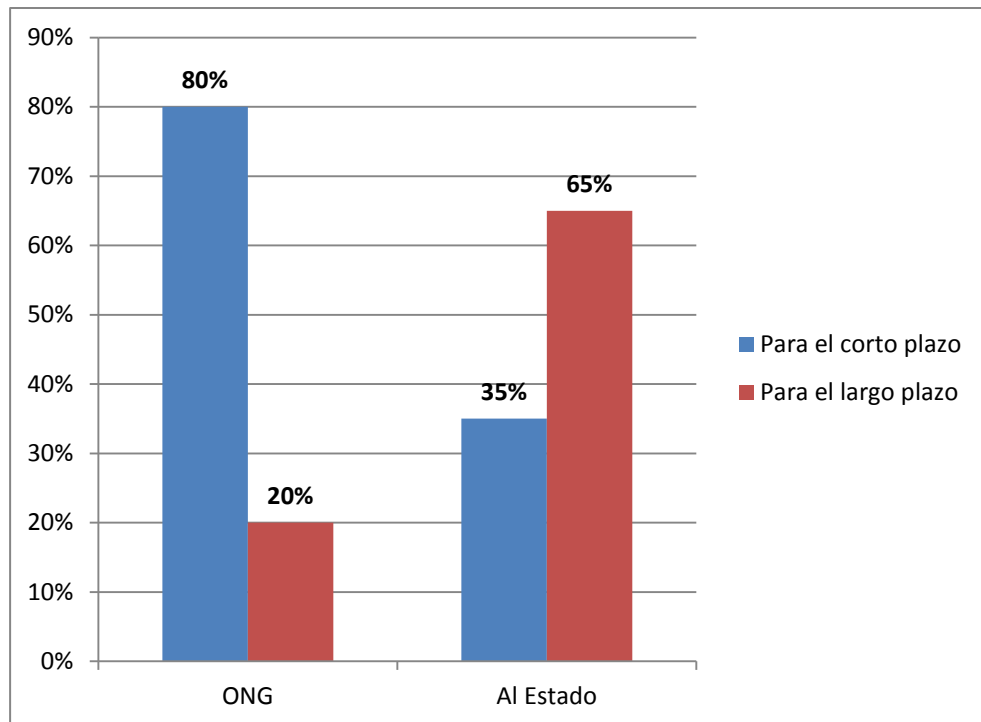
estrategias; en cambio las mujeres consideran el hecho de empoderarse para poder conseguir el elemento básico para sus hogares, ellas no esperan que existan tal o cual reunión, asumen una decisión pragmática, a partir de su capacidad de emprendimiento individual de elección.

Empero, el empoderamiento no viene sólo cuando ejercen su labores colectivas, sino que se inicia en el fortalecimiento de sus bienes familiares, a partir de la obtención del saneamiento físico legal de sus lotes, es decir, la obtención de los títulos de propiedad, pues se encontraron afirmaciones diversas como: “sin título de propiedad nadie nos va hacer caso”, “sin título de propiedad será difícil contar con algún servicio”, “si tuviéramos título de propiedad podríamos conseguir algún préstamo del banco”.

... manifestaron que organizados consiguen solucionar sus necesidades...

Algunas respuestas encontradas en otros grupos, hicieron referencia a que logran satisfacer sus necesidades con el apoyo, en estos últimos años, de organismos internacionales, afirmando lo siguiente: “*las ONGD también nos apoyan, nos ayudan y hasta nos asesoran*”, entre otras respuesta se dijo que: “*el ingeniero de la ONGD CIDAP nos acompaña en nuestras reuniones*”. Estas afirmaciones tienen respaldo a las circunstancias actuales, porque uno de los entrevistados comentó que ya pronto contarán con infraestructura provisional que de cierta medida va a mitigar la ausencia del alcantarillado con la instalación de los “baños saludables” por parte de la ONGD CIDAP.

Gráfico N° 08: En qué circunstancias recurren a la ONGD como al Estado en la soluciones de sus necesidad para el corto o largo plazo



El gráfico N° 08 muestra que la población recurre a las ONGD para la solución inmediata a sus necesidades, diferencian que si bien es cierto su apoyo no demora mucho, pero tan sólo es para acciones momentáneas; en cambio, son conscientes que al involucrarse en los extensos procesos sociales del gobierno central, eso les va traer soluciones para un largo plazo, como es la instalación definitiva de los servicios básicos.

Para mejorar su calidad de vida y la de sus familiares, la totalidad de los entrevistados en los focus groups reconocieron que necesariamente va a ser el resultado de estar unidos, "...porque organizados y unidos...", fue posible acercarse a todos los niveles de gobierno, a institución públicas o privadas, pues así se logra en su localidad la ejecución de proyectos que luego trae oportunidades de trabajo, sobre todo para las mujeres.

Remarcar el hecho que el empoderamiento es una práctica en ascendencia entre los pobladores y se logra porque se desarrolla las capacidades individuales y colectivas de organización, como es el caso de las madres de familia en la obtención del agua y los pedidos ante los diversos niveles de gobierno, pedidos que van de la mano con petitorios sustentados y asesorados como resultado del diálogo establecido con

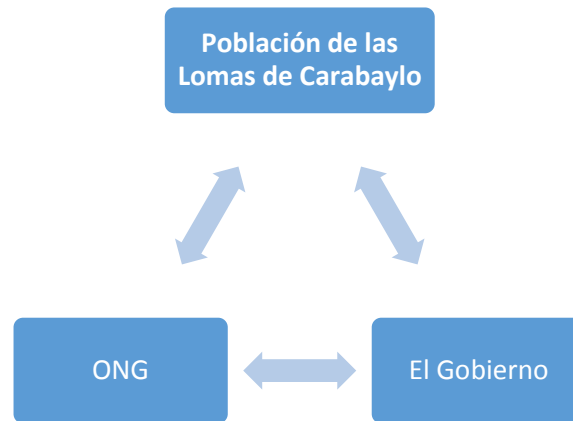
profesionales en su mayoría de las ONGD que trabajan en la zona, es decir el capital humano que está siendo reforzado trae consigo el desarrollo individual y colectivo de Lomas de Carabayllo.

Cabe destacar que otros espacios donde los pobladores evidencian los resultados de su organización es en las oportunidades que brindan las ONGD a través de la cooperación internacional, porque los asesoran y coparticipan de la elaboración de los proyectos e incluso en la misma ejecución, como lo reconocen a través de las afirmaciones “*las oportunidades también hay que buscarlas y para eso están las ONGD*” u otra que mencionaba: “*con las ONGD venimos participando de sus proyectos hace varios años atrás y es lo que más rápido que vemos por acá*”.

De parte de los entrevistados se reconoce también que para mejorar su calidad de vida, deben ser organizados, participativos (como lo hacen en los proyectos de las ONGs) y estar representados por alguien que vele por los intereses de su localidad, que gestione más apoyo ante los organismos del gobierno u otra institución. Otras afirmaciones, en minoría, señalan que para mejorar la calidad tienen que ir a sitios alejados de sus distritos, como fue la afirmación: “*tengo que ir lejos, porque acá no consigo trabajo, me tengo que ir más al sur*”.

Algunos entrevistados, dirigentes varones de mayor edad, manifestaron en las entrevistas que: “*es bueno escuchar y recibir asesoría de profesionales en temas como: infraestructura, salud y otros*”; esto evidencia que el poblador valora el capital humano que posee en sí mismo y que ve en los demás, como lo menciona Max-Neel: el mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas.

Gráfico N° 09: Participación de instituciones para mejorar la calidad de vida en Lomas de Carabayllo



Los entrevistados consideraron importante el diálogo entre población organizada, ONGD y gobierno (central o local). Tres estamentos que están aportando a mejorar su calidad de vida, quizás uno destaque más que otro, pero es por momentos o tiempos, pero necesariamente se relacionan entre ellos, como se mostrará más adelante.

Para poder complementar lo hallado en las conceptualizaciones de los adultos respecto a la calidad de vida, las oportunidades que cuentan y lo que necesitan hacer para mejorarla, se muestra cuál fue la idea principal de los niños como resultado de los talleres realizados durante la elaboración del *Plan de Desarrollo Concertado de Lomas de Carabaylo 2006 – 2015* en el año 2006.

“Queremos un lugar bonito con veredas, pistas, puente, que tenga agua, luz, desagüe, con árboles y plantas, sin contaminación, tranquilo, con niños que no trabajen y que jueguen contentos, felices, con ropa limpia, que puedan leer y estudiar, bien alimentados y con padres que puedan trabajar”

...de grupos y en respuesta a la afirmación hecha por los niños que representarían a los hijos de la mayoría de ellos, que tenemos conceptualizaciones muy básicas, muy primarias para su desarrollo individual y grupal, a 6 años de haberse dado esa afirmación en el *Plan de Desarrollo Concertado* mencionado, la realidad no ha variado mucho, e incluso está bien retrasada, porque ya no ven al gobierno como un principal apoyo a necesidades, sino a otras organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

Es necesario resaltar el hecho, que si bien es cierto tienen las necesidades básicas incluso insatisfechas, pero tienen un compromiso con el capital humano evidenciado en pobladores empoderados, inclusive a nivel de sus familias, empezando por las jefas de hogar. Capitalizan que lo más urgente es el día a día y que pensar en el futuro se da cuando se trabaja a nivel colectivo, como lo es para la obtención de un bien, por ejemplo, el agua potable.

4.2.2. La definición de proyecto de inversión

La inversión pública es el dinero destinado por el gobierno (central o regional, en este caso) en la realización de obras públicas, proyectos sociales o económicos limitadas en el tiempo y que busca atender una necesidad o servicio determinado. Cada vez aumenta el control con respecto a la inversión que realiza el Estado, en los últimos años los mecanismos y procedimientos tratan de hacerlo más sencillo, algo que alguna vez se hizo tan complejo o en muchos de los casos de forma dictatorial, en otros tiempos, antes que tuviéramos la Ley del Presupuesto Participativo era común ver en los distritos ejecución de obras, donde sólo tomaba la decisión el profesional de la municipalidad y el alcalde.

Que el poblador comprenda la definición de inversión pública, le va a permitir saber que el Estado asigna recursos disponibles y también lo delimita en parte, que existen características para el destino de esa inversión y otras variables, que es necesario que cuenten con una conceptualización más clara y amplia, e inclusive compartida por sus vecinos.

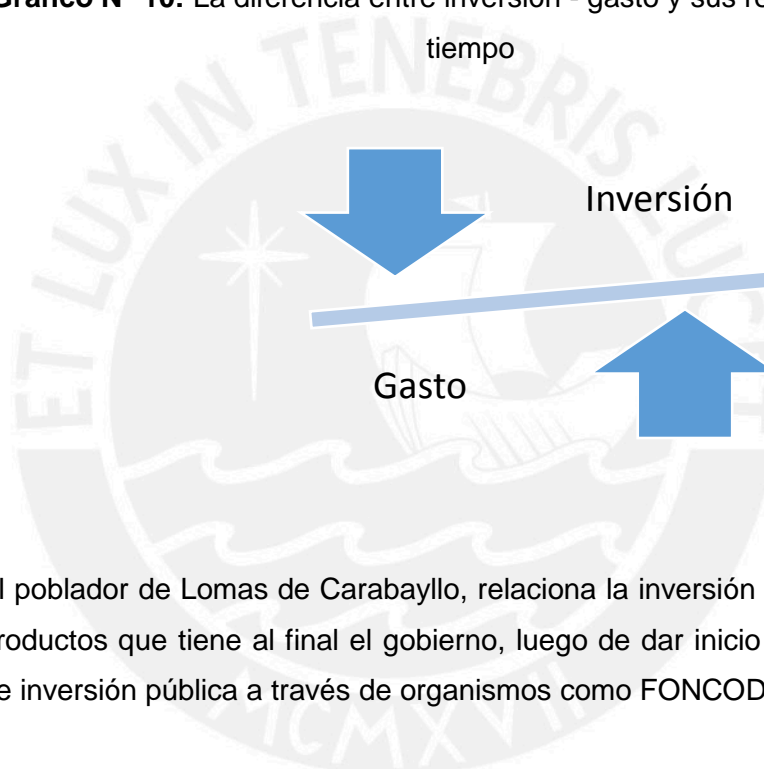
Saber diferenciar que existe perspectivas que puede variar un enfoque de inversión pública para el desarrollo, es la que pone énfasis en lo siguiente: ¿en qué invertir?, ¿cómo invertir?, ¿cuándo invertir?

Cuando a los entrevistados se les pidió que defina ¿qué es inversión pública?, se evidenció que el poblador de Lomas de Carabaylo no pudo encontrar un concepto claro, lo confundió con conceptos como: “gasto público”, se obtuvo respuestas como: “*si es público pues viene del Estado*”, “*será pues lo que gasta el Estado*” u otras respuestas similares como

“inversión pública pues serán las escuelas, las postas y todo lo que nos construyen, ¿no?”

El investigador, cuando escuchó la definición de “gasto público”, pidió que dieran algún ejemplo, encontrando la afirmación de una señora que mencionó: *“será pues el Vaso de Leche”*. Pero en uno de los grupos se tuvo la respuesta de un dirigente de mayor antigüedad que mencionó: *“inversión pública será aquello que realiza el Estado en las poblaciones más necesitadas”*.

Gráfico N° 10: La diferencia entre inversión - gasto y sus resultados en el tiempo



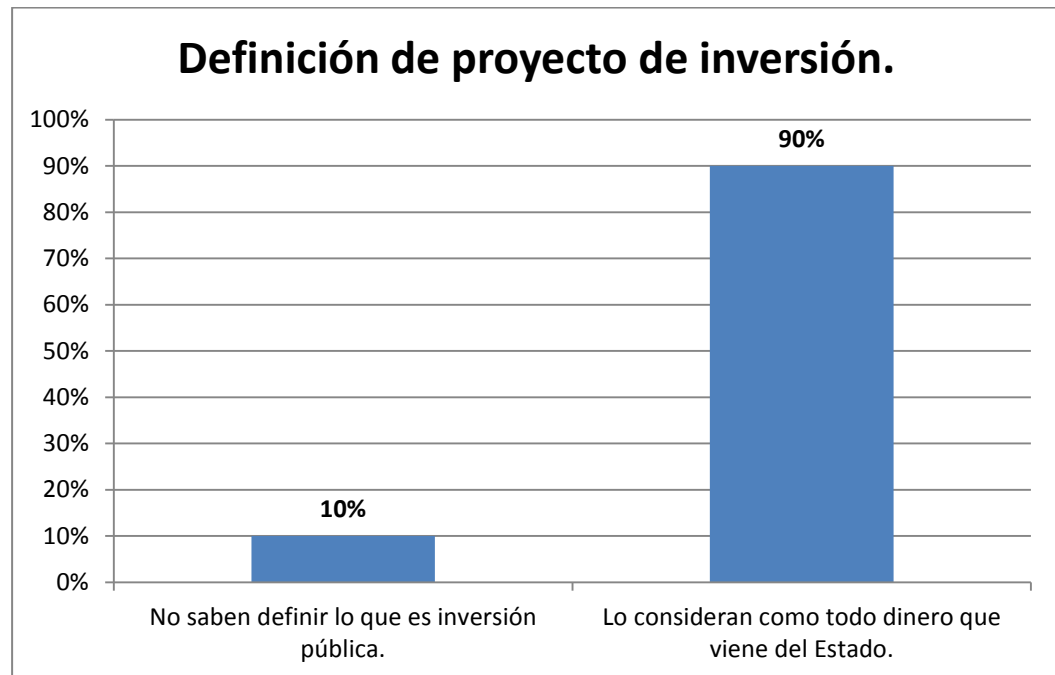
El poblador de Lomas de Carabayllo, relaciona la inversión pública con los productos que tiene al final el gobierno, luego de dar inicio a las acciones de inversión pública a través de organismos como FONCODES.

Entre otras definiciones encontradas se dijo: *“inversión pública serán los expedientes técnicos”*, es decir lo relacionan con los planos, costos y demás especificaciones que se tienen para realizar obras.

Como ya se puede mostrar, no son muy lejanas las aproximaciones que realizan los pobladores, para personas organizadas que saben lo necesario para mejorar su calidad de vida, diferencian muy bien lo que van a conseguir y que es lo que van a ver luego de solicitar inversión pública al Estado.

Se muestra a continuación un gráfico que resume la definición o posible definición que esbozaron los pobladores, el 10% no pudieron definir exactamente, el 90% lo relacionaron con temas de dinero proveniente del Estado como se da a través de FONCODES, Vaso de Leche y otros temas importantes de la inversión públicas como fines, beneficios, resultados entre otros.

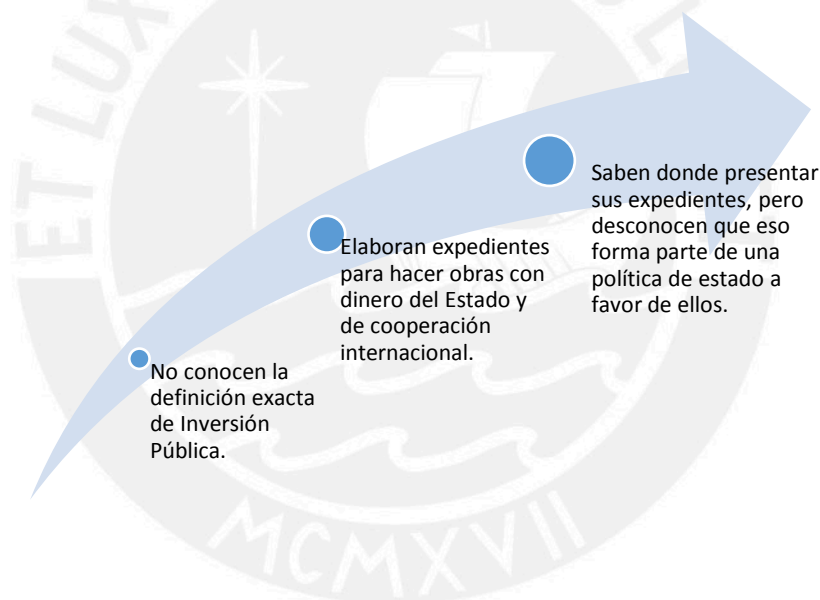
Gráfico N° 11: Definición de proyecto de inversión por la población



Los procesos participativos en los programas sociales están cada vez más institucionalizados por los diferentes niveles de gobierno, por ello el poblador sabe que tiene que presentar sus proyectos de inversión con la posibilidad de ser ejecutados. Se comprobó que los estudios de inversión que cuentan los pobladores son de mucha calidad técnica debido a la asesoría de profesionales de la ONGD CIDAP o porque son el producto de la contratación de profesionales externos (como ingenieros civiles), quienes conocen los componentes de un expediente técnico (planos, costos, especificaciones y otros), instrumentos que luego son empleados por los dirigentes en la fundamentación en una asamblea comunal de modo que se obtenga el respaldo para iniciar la gestión de aprobación y ejecución del proyecto.

Con sus correspondientes estudios de inversión para ejecutar proyectos, los dirigentes conocen las opciones que tienen para presentarlos, como puede ser el Programa Construyendo Perú como su primera gran opción, luego FONCODES, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. A nivel local tienen los talleres realizados como parte de la formulación del Presupuesto Participativo de la Municipalidad Distrital de Carabaylo, y a nivel de fuentes externas se tiene la presencia de ONGD que ejecutan proyectos, incluso las mismas ONGD presentan sus propuestas de proyectos o en mucho de los casos son resultados de coordinación y diálogo entre la población y los profesionales de estas instituciones.

Gráfico N° 12: El proceso que asumió el poblador de Lomas de Carabaylo, respecto a la inversión pública en su zona

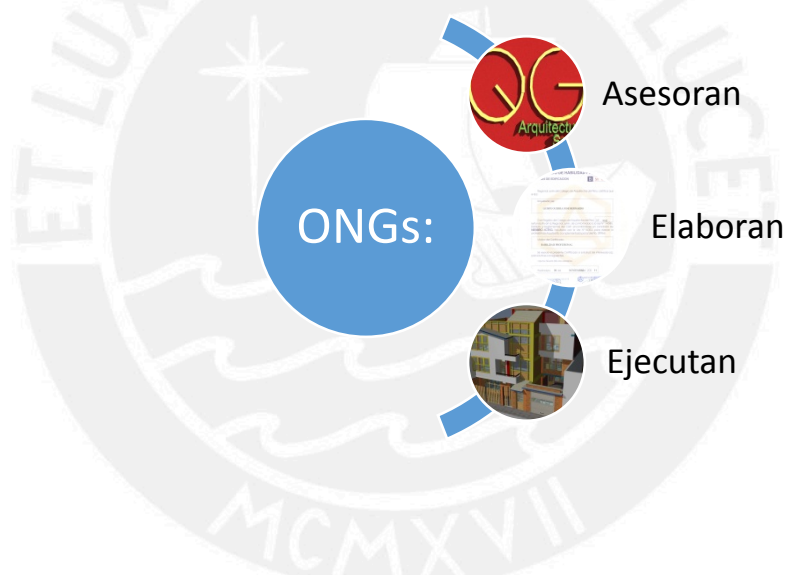


Con los pobladores de Lomas de Carabaylo se cumple la premisa: “... *Que la participación de los beneficiarios de los proyectos sociales debe ser parte activa en los mismos, deben tener un rol protagónico, más aún cuando lo participativo es lo importante. Existen muchos grados, niveles y tipos de participación de la población, desde un simple rol de informante hasta grupos organizados que participan en las distintas fases del proyecto incluida por cierto la evaluación....*”. La necesidad de la participación de los beneficiarios –desde un inicio– en los proyectos sociales que se hacen en su nombre. Existen probados indicios, por ejemplo, que los proyectos

sociales que mayor impacto tienen son aquellos que contemplan las demandas de la propia población.⁴⁹

En la práctica podemos ver la participación de los involucrados, antes llamados solamente beneficiarios, en un aspecto clave de la gestión de los programas sociales, donde se visualiza comportamientos particulares son los referidos a sus representantes y a la organización en pleno. En ese sentido tenemos que diferenciar el accionar de un representante (dirigente) proactivo e iniciador de ideas, que pertenece a una organización comprometida, de otro tan sólo interesado en el momento, alguien esporádico en la participación del desarrollo de la comunidad.

Gráfico N° 13: ¿Cuál es la participación de las ONGD en los proyectos de Lomas de Carabayllo?



Las ONGD si bien es cierto apoyan y asesoran en la realización de expedientes técnicos para el Programa Construyendo Perú, pero formulan proyectos conjuntamente con la población los cuales los ejecutan con financiamiento de cooperación internacional, muy a la par de los proyectos del gobierno.

Con respecto, a la pregunta: ¿si el *Plan de Desarrollo Concertado de Lomas de Carabayllo* es tomado como referente para priorizar sus proyectos? los entrevistados respondieron que desconocen la existencia

⁴⁹ Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú. Lima Universidad del Pacífico-IDRC, mayo 2001; o La voz de los pobres. Banco Mundial, mayo 2000).

de dicho documento, incluso algunos no comprenden a que se refiere, algunos entrevistados que son dirigentes activos de las organizaciones sociales indican que si saben de la existencia, han tenido oportunidad de leerlo, que participaron de los talleres y reuniones, pero que no cuentan con una copia y tampoco se les capacitó en su posterior empleo como instrumento de gestión para el desarrollo de la zona.

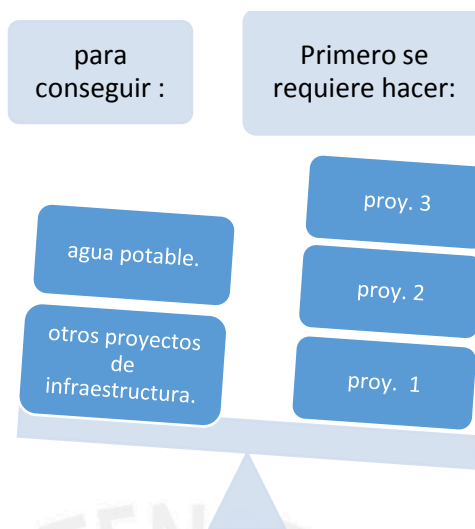
4.2.3. La utilidad de un proyecto de inversión

Desde el año 2004, el gobierno central, a través de la implementación de la política de descentralización, tiene la Ley del Presupuesto Participativo, donde la población organizada es capacitada y participa en talleres conjuntamente con los profesionales de los gobiernos locales para decidir qué proyectos u obras se van a ejecutar en su localidad; al año 2011, momento de la presente investigación, se tiene más de 5 años de esas prácticas de presupuestos participativos y la población va evidenciando los resultados de esos procesos.

Comprender porque es útil la inversión pública permite inferir que los resultados de la inversión pública no es tan sólo el dinero desembolsado, sino el impacto que éste causa en la población beneficiaria, porque ya queda claro que el reto es lograr que *no sólo lo reciban, sino que lo acepten y valoren la inversión*. Este sólo hecho tiene un fuerte efecto en la efectividad de la inversión pública.

Es así que conocer la utilidad de la inversión, hace que los pobladores cuenten con referentes para sus decisiones de ejecución de los proyectos, conocen de la construcción de escaleras en los cerros por parte del gobierno metropolitano, la construcción de aulas en la escuelas y colegios, construcción de postas de Salud y Wawa Wasis por FONCODES, infraestructuras muy necesarias para la atención médica y la educación de los niños, haciendo constar que todo el apoyo es por parte del gobierno nacional y no del gobierno local.

Gráfico N° 14: El desbalance: para conseguir satisfacer una necesidad básica, se requiere de la ejecución de otros proyectos



La población de Lomas de Carabayllo manifestó en las entrevistas grupales saber diferenciar cuáles son sus proyectos de mayor necesidad para su comunidad, en realidad a más muro de contención mejores serán sus condiciones de vida a nivel de manzanas; para la instalación del agua potable se necesita de muros de contención en las manzanas donde se ubican viviendas en pendientes. Esto lo reafirman en las visitas que hicieron los profesionales del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento con motivo de la ejecución del Programa Agua para Todos, pero también se muestra que los pobladores necesitan de otros proyectos como parques, pistas. Se contó la experiencia de haber realizado el arreglo de un parque, el cual se deterioró rápidamente debido a la simpleza en la construcción.

En la población de Lomas de Carabayllo, un 40% participa en la etapa de la elaboración de los estudios técnicos, subvencionando el pago a los profesionales, para lo cual realizan actividades sociales, dan cuotas, otros en cambio entregan sus cuotas en la etapa de ejecución, el restante 60% de la población cuenta con los estudios elaborados por las ONGD CIDAP o Plan Internacional.

La población que contó con el apoyo de los profesionales de las ONGD al inicio para la elaboración de los estudios técnicos se involucran durante la ejecución de los proyectos no quizás con el pago monetario, pero si lo hacen a través de faenas, incluso aquellas personas que no estuvieron

desde un inicio, pero por tratarse de obras que van a beneficiar a la colectividad, se ven obligados a apoyar.

4.3. EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN POR LA POBLACIÓN

4.3.1. La iniciativa para la formulación

La mejor forma que tiene la población para participar en la formulación de los proyectos, es a través de plantear sus iniciativas, primeras ideas a la solución de problemas y satisfacción de necesidades colectivas e individuales, para ello definimos primero que la participación está ligada al hecho que las personas intervengan de manera concreta en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas. Más concretamente, tal como lo señalan Edgerton, Mc Cleany otros (2000), La participación es un proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas, las decisiones y de los recursos que los afectan.

Ignacio Irazzaval (2005: 6) sostiene a propósito de la participación de la población en los programas gubernamentales para la reducción de la pobreza, que “Así como la participación, las iniciativas de la población en los proyectos públicos es un proceso que no es uniforme, sino que se basa en continuos modelos participativos que se pueden identificar a partir de diversos parámetros o ejes de análisis; tales como envergadura de la participación, actores, niveles, herramientas participativas y modalidades de participación”.

De este modo, las iniciativas que tiene la población para participar en procesos sociales de inversión pública, parte de ellos mismos, porque permanentemente están atentos de presentar sus propuestas y soluciones a sus necesidades insatisfechas a través de diversos medios, porque participan de convocatorias de organismos como FONCODES, el gobierno local y los provenientes de la cooperación internacional

Por lo tanto, la combinación de estos parámetros generarán distintos modelos iniciativos a los proyectos públicos. Dado que la iniciativa es el

inicio de todo un proceso de participación, no corresponde necesariamente cualificar estos modelos como acertados o desacertados, ya que esto dependerá fundamentalmente del proyecto que se trate y los objetivos que se han trazado para este.

Luego de haber hallado que estamos ante una población que define en su mayoría a su calidad de vida a partir de elementos materiales – básicos de su vivienda, donde valoran el hecho que la vida tiene que ser superado a partir de conseguir un trabajo o una mejor fuente de ingreso económico, una población que no tiene una definición clara de inversión pública o la confunden muchas veces con gasto público, desconocen como ésta se maneja y cuál es el objetivo principal del gobierno central cuando realiza inversión pública. Pero si pueden determinar cuáles son las utilidades inmediatas de la inversión pública, conocen el proceso para llegar a ésta en un plazo inmediato, el participar en procesos sociales hace varios años permite que conozcan a que institución pública e incluso privada pueden acercarse, es decir la población practica un proceso que en mucho de los casos ya se ha vuelto mecánico o repetitivo, pero si transmitido de dirigente a dirigente.

Está claro también que el poblador para lanzar sus primeras ideas, sus primeras inquietudes de desarrollo, lo realiza diferenciando en primer término las oportunidades y estrategias para mejorar su calidad de vida.

Durante el diálogo con los pobladores, se les preguntó: ¿cuentan con apoyo para presentar sus iniciativas al Programa Construyendo Perú? , se respondió que: *“para la presentación de proyectos al Programa Construyendo Perú acudimos a los profesionales de la ONGD CIDAP”*, es decir que cuando algunas personas que están interesadas en conseguir el financiamiento de un proyecto para su zona, se asesoran y logran contar con los expedientes técnicos o estudios, que en muchas ocasiones han sido elaborados por profesionales especialistas de la ONGD CIDAP.

Al respecto los profesionales de la ONGD señalan que debido al tiempo de permanencia en la zona (más de 5 años), a su experiencia profesional y en el marco de la ejecución con apoyo de cooperación internacional del proyecto: *"Mejorando las condiciones de vida en Lomas de Carabayllo"*

están comprometidos y conocen las necesidades de infraestructura en la zona y así entablan diálogo con los dirigentes quienes los llaman a sus teléfonos celulares para invitarlos a participar en sus reuniones. Durante las entrevistas a los funcionarios del Programa, ellos afirmaron que lo más necesario para Lomas de Carabaylo son los muros de contención por encontrarse en un terreno de pendiente pronunciada y de suelo inestable “una lomada” que pone en riesgo el tránsito peatonal por las calles, en sus viviendas y la instalación de sus servicios básicos.

Si bien es cierto el poblador cuenta con asesoría de profesionales, esto aunado al hecho de dar sus primeros pasos como “gestor social”, porque desarrolla en las personas y en la comunidad un espíritu emprendedor para generar un cambio social, para responder a la búsqueda de la superación de la pobreza, e igualmente, debido a que ha adquirido destrezas para abordar un entorno de turbulencia cuyos componentes políticos, económicos, socioculturales, ambientales y tecnológicos no los tiene muy a su favor.

El poblador de Lomas de Carabaylo presenta un empoderamiento ascendente y esto se expresa en que se observa que da los primeros signos de ser un gestor social; demuestra que tiene capacidad de coordinación dentro de su propia organización social; y se evidencia que está decidido a asumir la administración y gestión de los proyectos a partir de conocimientos muy básicos, como lo pudimos comprobar en las respuestas encontradas durante las entrevistas.

Los pobladores que toman las iniciativas para ser representantes legales, contaron en las entrevistas grupales recibir de sus vecinos apreciaciones como: “...esos ya saben porque seguramente tiene favoritismo en el programa...”, pero no es así, porque esa iniciativa que presenta un poblador luego tiene que ser ratificada por los demás vecinos, primero lo tienen que nombrar dirigente o representante legal arriesgándose inclusive a la indiferencia, y a veces sólo recibe el respaldo de muy pocas personas.

De parte de las madres de familia, que se identificaron como ex trabajadoras del proyecto, se obtuvo respuestas como: “...a más proyectos presentados más posibilidades tendremos de conseguir un trabajo...”. Un

dirigente de mayor edad indicó: “...que esa representatividad ya debe recaer en los jóvenes porque ya los mayores parecen estar cansados para esas cosas...”.

Gráfico N° 15: El inicio: cuando un poblador va a presentar un proyecto al Programa Construyendo Perú



El Programa Construyendo Perú, de acuerdo a las bases de sus convocatorias, señala que los proyectos tienen que ser presentados por un representante legal, nombrado por los vecinos de la manzana (agrupación de vivienda de una a dos cuadras), para salvaguardar sus propios intereses, como se vio en los proyectos de muros de contención. El nombramiento y ratificación a los representantes se realiza mediante una asamblea de los vecinos, quienes a su vez son los futuros beneficiarios con la obra.

Los pobladores que deciden ser representantes legales, refieren que no esperan el reconocimiento de parte de la Municipalidad de Carabaylo ya que eso demora mucho y el Programa indica que se nombre al "representante legal" mas no refiere la forma cómo debe estar reconocido.

Se tiene también el caso que no todos los representantes legales y dirigentes esperan ser nombrados por sus vecinos; tan solo identifican que su manzana requiere de un muro de contención, e inician la labor de ir

casa por casa a solicitar que lo nombren para representar a la manzana o cuadra (grupo de viviendas que tienen aproximadamente nueve viviendas) o dos manzanas según sea el caso. Al respecto un dirigente reconocido en Lomas de Carabayllo dijo: “...claro, sin son para obras pequeñas, es cosa que entre ellos nomás han de organizarse...”, así es de entender porque el nombramiento de los dirigentes o representantes legales no pasa por la Asamblea General de todo el *esquema urbano*.⁵⁰ Un poblador en las entrevistas grupales remarcó que luego que son nombrados los dirigentes, algunas cosas no informan como lo acontecido en el arreglo del parque, se percibió en los dirigentes cierto autoritarismo, porque entre ellos solos toman las decisiones.

Una vez que se conoce quienes serán los dirigentes o representantes legales elegidos por los vecinos o aquellos que tomaron iniciativa propia, los profesionales de las ONGD CIDAP o Plan Internacional brindan asesoría y asistencia técnica, tan igual o más ampliada que cuando se tiene sus primeras ideas de proyectos, les facilitan los expedientes técnicos en forma digital e impresa sin costo alguno, para esto la población participa en los trabajos de mediciones, anotaciones, fotografías, construcción de zanjas, etc.; en cambio hay otros dirigentes que optan por contratar a un ingeniero civil, según lo manifestado por ellos: “...porque más rápido nos entrega...”; también se tiene el caso de algunos profesionales que son presentados a los dirigentes y les proponen la realización del expediente técnico por la oportunidad de luego ser el residente de obra en la ejecución del proyecto.

Como podemos apreciar por las evidencias, la participación de la población en los actuales procesos de formulación e identificación de proyectos sociales ejecutados por los diferentes niveles de gobierno, se va tornando vinculantes, porque ellos ya se sienten parte de la formulación de un estudio técnico, no se tiene los procesos antiguos, donde sólo la presentación de una solicitud o de un petitorio de firmas hacia posible la ejecución de un proyecto, sino que ellos ya se constituyen en “el capital humano”, porque tienen capacidad de producción a partir de sus conocimientos adquiridos.

⁵⁰ Esquema urbano, esa denominación tiene todo el grupo de asentamiento humanos, asociaciones de viviendas u otros que conforman Lomas de Carabayllo.

La importancia del capital humano en Lomas de Carabayllo implica que las personas ya identifican su rol de dirigente, algunos ya asumen el compromiso sin esperar que exista un reconocimiento económico, el desarrollo de su zona prima en su iniciativa, teniendo en claro que inician la labor de gestores del desarrollo no obstante las limitaciones y carencias conceptuales que desde luego se esfuerzan por superarlas. En ese mismo sentido, resaltan sus conocimientos de la vida en condiciones de desigualdad social y la suficiente experiencia que poseen en organización y gestión para mejorar sus condiciones de vida.

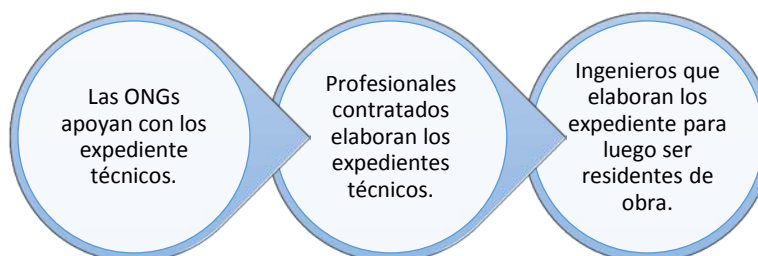
A partir de las relaciones de la población con instituciones de asesoría como las ONGD, ya se cuenta con un capital social, definida conforme lo sugiere Trigilia (2003: 129), como el conjunto de las relaciones sociales de las que en un determinado momento dispone un sujeto individual (poblador) o un sujeto colectivo (privado o público)".

Tomar en cuenta este aspecto de la población como capital social, es necesario porque "se constituye como el único capital que no disminuye o se agota con el uso, al contrario, entre más se usa, más crece (Kliksberg, 1999:89). Pero, queda claro que como todo capital, necesita de constantes inversiones, genera costos (tales como tiempo, dinero, atención, información, etc.) y beneficios (Piselli, 2003: 59-60) (como información compartida, actividades coordinadas, toma de decisiones colectivas, buenos canales de comunicación, veeduría social, seguridad, etc.⁵¹). Asimismo, facilita la consecución de fines que de otra manera no serían alcanzados o tendrían un costo mucho más alto (Trigilia, 2003: 129. Putnam, 2002: 177). Y esto es en esencia el valor del capital social: que al utilizar nuestra red de relaciones y ponerla a funcionar, podemos alcanzar nuestros objetivos de una manera más sencilla y eficaz (Piselli 2003: 60)".

A continuación se presenta cómo se da el proceso, para obtener los estudios técnicos por parte de los dirigentes, un proceso lineal, muy básico pero ya es comprendido por la población.

⁵¹ Baena, C. 2003 "Hacia la formación de capital social en Bogotá", en: "*Bogotá, sistema político y cultura democrática*".

Gráfico N° 16: Formas de conseguir los estudios técnicos por parte de los dirigentes



La elaboración de los expedientes técnicos durante los últimos tres años, el 80% han sido elaborados por la ONGD CIDAP y el 20% por profesionales externos, todos cumplen estrictamente con las bases, en lo que respecta a los planos, costos, presupuestos y descripciones técnicas cuentan con las actas de opiniones favorables de parte de la población. Los formatos firmados y llenados por un ingeniero civil de la misma ONGD y todos con la aceptación del representante legal.

Al respecto del apoyo de la Municipalidad Distrital de Carabaylo algunos indican que sólo es un lugar de retraso en sus gestiones.

... lo más valioso fue que algunos nuevos representantes legales recibieron asesoría de aquellos que ya tuvieron la experiencia de anteriores convocatorias.

Resultado de los Talleres Grupales

Los representantes de una ONGD manifestaron tener la disposición para apoyar a los dirigentes, pero les resulta insuficiente ante la demanda de asesoría solicitada por varias agrupaciones de vivienda, especialmente porque la población no apoya económicamente en contratar a un profesional que elabore el expediente técnico, lo que conlleva a que muchas veces queden trucas las ideas de los dirigentes.

4.3.2. La participación en la formulación

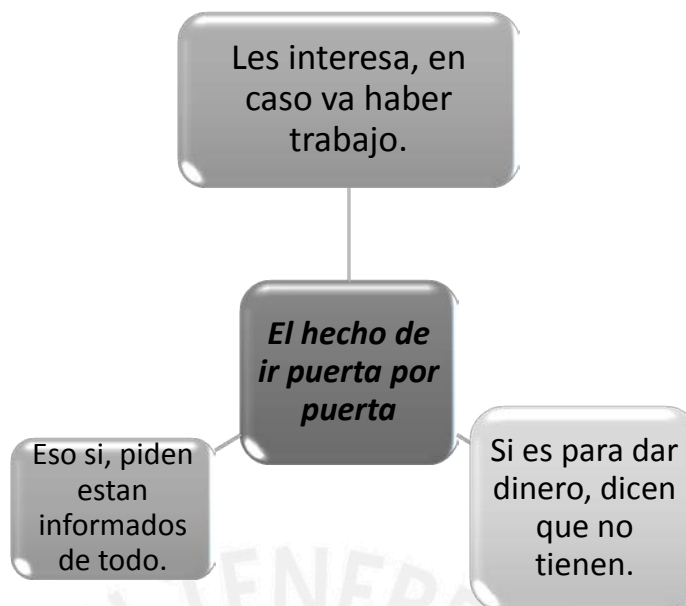
La participación de los ahora “actores del desarrollo” es muy importante, tomando en cuenta que antes sólo eran considerados como beneficiarios; a través de los diversos procesos sociales se han mostrado como un actor clave en la gestión de la inversión pública, mostrando comportamientos particulares de sus representantes y de toda la organización en pleno, se diferencia roles y acciones de un representante (dirigente) proactivo, aquel iniciador de ideas de una organización comprometida o de tan sólo dirigentes interesados en el momento.

Posterior a la iniciativa de los dirigentes y pobladores de elaborar un estudio de proyecto para la manzana y ser presentados en las convocatorias del Programa Construyendo Perú, continúa el proceso con la participación de los vecinos. Contaron algunos dirigentes y representantes legales la desazón por tan amarga experiencia, resulta que a las reuniones no acuden, dijeron irónicamente *"para recibir alimentos si van primero"*, a éste comentario vertido en una entrevista grupal, una madre se disgustó y respondió: *"...en esas reuniones más hablan de trámites, requisitos y documentos, al no entender prefiero estar en mi casa, porque tengo muchas cosas que hacer y estoy muy ocupada..."*.

Un dirigente contó su experiencia de ir de puerta en puerta, encontrando diversas reacciones, que van desde: *"...si es por dinero dicen que luego lo darán..."* u otros que preguntan: *"¿si habrá nuevos trabajos?"*, es ahí donde muestran su mayor interés, pero siempre le recuerdan al dirigente de mantenerlos informados de todo lo que va gestionando.

A comparación de procesos anteriores, ya es posible percibir el interés de la población, tal como lo señalaron algunos dirigentes antiguos, remarcaron el hecho que por lo menos ahora hay cosas que motivan a los vecinos, y es el trabajo, porque antes no les interesaba nada.

Gráfico N° 17: Las reacciones de la población, al ser convocados para la ejecución de los proyectos



La población organizada cuenta también con la experiencia de participar del Fondo de Compensación para el Desarrollo Social (FONCODES) organismo dependiente del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que focaliza su atención en poblaciones de extrema pobreza para construir instituciones educativas y centros de salud. Participa al momento del recojo de información de parte de los profesionales. Ahora con la reciente incorporación de los núcleos ejecutores, es necesario que la población se organice y nombre a un comité encargado de monitorear, administrar los recursos que el Programa les asigna para llevar a cabo los proyectos, también tiene participación indirecta a través de la mano de obra no calificada la cual es remunerada inclusive a costos más elevados que los percibidos por el Programa Construyendo Perú.

En la etapa de ejecución de los proyectos se trabaja en forma coordinada: gobierno central y población organizada, los resultados a dichas intervenciones son presentados en indicadores cuantitativos de inversión, áreas construidas pero no en indicadores cualitativos que describa un mejor servicio, pudiendo también ser sujeto de medición el fortalecimiento de la población como resultado de su trabajo coordinado para la ejecución del proyecto.

Es de conocimiento que la población organizada participa en la etapa previa de identificación de los proyectos para el Programa Construyendo

Perú y es el gobierno quien ejecuta la infraestructura, a partir del 2010 se institucionaliza a la población organizada a través de los denominados núcleos ejecutores.⁵²

4.3.3.El proceso de priorización para la formulación

Priorizar un proyecto, se entiende como el paso siguiente, luego de que algún poblador o dirigente presentó o dio a conocer su idea de proyecto.

Entre las respuestas recogidas en las entrevistas grupales, respondieron que la prioridad de los proyectos, *pasa por ser estos expuestos y presentados en sus reuniones*, se toman decisiones que son asumidos por la mayoría en forma democrática, luego de haber sido sustentado por el dirigente que lo presente, como ya se dijo en líneas anteriores, con su respectivo expediente en mano elaborado por algún profesional de una ONGD y previamente haber anticipado "puerta por puerta" a sus vecinos.

Durante una participación de una reunión en la manzana G del Asentamiento Humano Nueva Jerusalén II, los pobladores resaltaron el hecho, de tener como tema prioritario en agenda los títulos de propiedad de sus terrenos, denominado por ellos mismos como: "*las partidas de nacimiento*", porque son conscientes que sin ese documento no contarán con la instalación de los servicios básicos.

La participación organizada assembleísta demuestra que la forma más efectiva de combatir la pobreza pasa por el desarrollo del capital humano y de las oportunidades colectivas. Porque la inversión pública requiere de decisión y compromiso, y es uno de los principales instrumentos de estrategia, que la movilización y acumulación de capital hacia los enclaves que potencian las cadenas de desarrollo

presidente del Comité de Vivienda, él convoca a la reunión llamando puerta por puerta indicando como único tema de agenda: el proyecto (*muros de contención*), para la convocatoria del Programa Construyendo Perú, además explica en qué consiste, motiva a los vecinos con la

⁵² Mediante el Decreto de Urgencia N° 085 -2009 de la Presidencia de Consejo de Ministros se reconocen a los Núcleos Ejecutores.

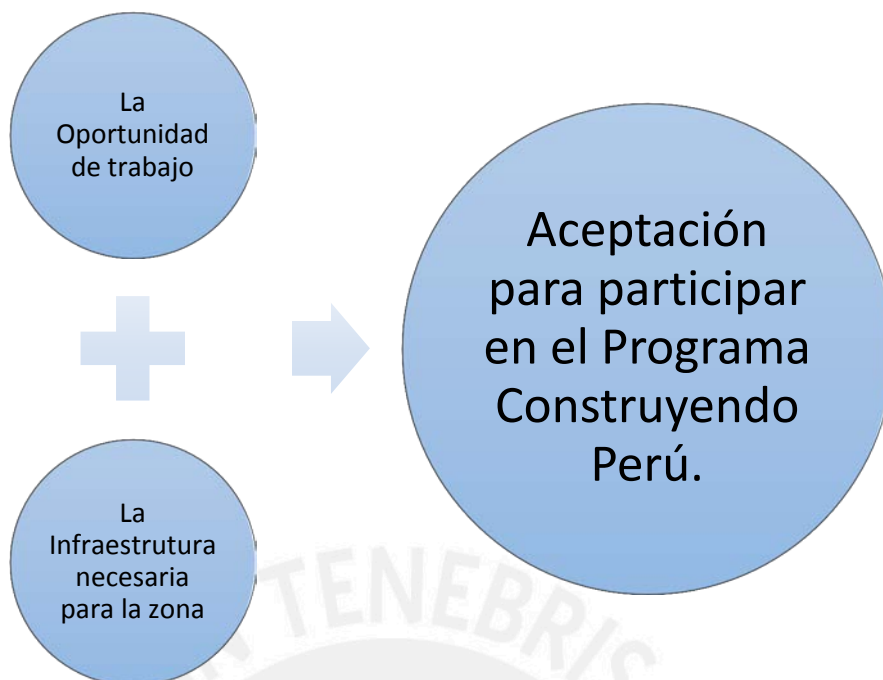
oportunidad de conseguir un empleo temporal que se obtendrá con la ejecución de la obra.

Estas reuniones las lleva a cabo, aproximadamente faltando un mes antes de culminar la convocatoria, por ejemplo, en el 2009 hubo tres convocatorias y eso llevó a los vecinos a estar reunidos por lo menos tres veces al año.

En las reuniones que convocan los dirigentes o representantes, generalmente la realizan cuando tienen listo el expediente técnico o en proceso de culminación, pero se aseguran de tener una idea clara de la obra que se va ejecutar, en el caso de Lomas de Carabayllo, la mayoría de veces es un muro de contención; como se ha referido, las ONGD se involucran proporcionando los expedientes técnicos.

Al inicio, por parte de los pobladores se muestran incrédulos ante las convocatorias a las reuniones y la posibilidad de ganar un proyecto en el Programa Construyendo Perú (*así lo manifestaron los representantes legales en las entrevistas grupales*), pero también hay vecinos que expresan su confianza a los representantes legales brindándoles todo su apoyo, aceptan ir a las reuniones, colaboran directamente con las cuotas y forman parte del comité o el apoyo indirecto que sería con la firma de la aceptación en la prioridad, pues conocen por experiencia que la ejecución del proyecto va a demandar el empleo de personas y esto será remunerado.

Gráfico N° 18: ¿Qué motiva a la población a participar de las convocatorias del Programa Construyendo Perú?



El programa Construyendo Perú en la Zonal Lima Norte, realizó el proceso de priorización de proyectos a cargo del Comité Interinstitucional de Servicios (CIS), conformado por la representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el representante de la iglesia católica, los gobernadores de los distritos priorizados y el jefe zonal.

En una de las convocatorias del año 2009, los proyectos priorizados para esta modalidad de intervención en esta jefatura zonal fueron 30, los cuales se distribuyen en los distritos de Carabaylo, Comas, Independencia, Puente Piedra y San Martín de Porres, cada uno con seis proyectos. Estos proyectos tienen una asignación presupuestal de S/. 600,000.00 nuevos soles, los cuales generarán 1,500 empleos temporales durante 21 días.

4.4. Referencias que considera la población en la formulación de proyectos

4.4.1. Referencias acerca del empleo temporal en el Programa Construyendo Perú

Los pobladores organizados, como consecuencia de sus definiciones y objetivos de vida, relaciones, conversaciones, juicios, etc., van creando referentes que son claves en todo el proceso de maduración de una idea, de tal manera que la toma de decisiones se basan en actitudes y valores adquiridos en sus experiencias para este caso específico del Programa Construyendo Perú.

El proceso para la toma de decisiones, a partir de referentes, consiste en detectar lo correcto e incorrecto para poder fijar un objetivo. Se debe responder a las preguntas: ¿qué se debe hacer?, ¿cómo y cuándo hacerlo? Es importante mencionar que éstos estarán inmersos en otros factores de tipo mental, administrativo y político.

La toma de decisiones a partir de las referencias es contingente, porque depende de una circunstancia específica, ya que la valoración será diferente dependiendo de los resultados visibles y tangibles a actividades desarrolladas en este caso por proyectos del Programa Construyendo Perú.

En muchas ocasiones cuando se cuenta con referentes favorable se convierte en una intuición propiamente ya desarrollada en los dirigentes de mayor experiencia. La intuición es en suma el estudio técnico y la experiencia.

Un dirigente o representante legal y su toma de decisiones es un binomio y un corolario. Las buenas decisiones fortalecen a los dirigentes y representantes legales, ya que es el reflejo de la capacidad de obrar y reflejar la visión clara de la situación o simplemente el temor a la responsabilidad de las consecuencias.

Acerca de las referencias que deja el empleo temporal en la ejecución de proyectos del Programa, son muy necesarias porque va a permitir a un poblador decidir si aparte de su pago quincenal recibe otros beneficios muy provechosos, y como consecuencia, esos resultados difundirlo entre

sus demás vecinos, que luego se traduce en una demanda laboral en las convocatorias que realiza el Programa.

Los funcionarios del Programa Construyendo Perú nos indican, que una vez aprobado el proyecto y firmado el convenio, prosigue las convocatorias para la contratación de la mano de obra no calificada, etapa a cargo de los representantes legales que invitan a sus vecinos y público en general a inscribirse a una vacante de trabajo temporal, dando preferencia aquellos que no han participado anteriormente en otros proyectos.

En las entrevistas realizadas a los funcionarios del programa, mencionaron que el trabajo temporal de mano de obra no calificada de mayor demanda, es para labores de acarreo de materiales y agregados, traslado de movimiento de tierras, apilado de piedras y otros, donde se tiene más actividad física u operativa que aquellas labores donde es necesario el conocimiento técnico básico de construcción.

Los mismos funcionarios señalaron que el programa realizó el pago en forma semanal, a partir del reporte remitido por los responsables de obra (profesionales a cargo de la ejecución) y el monto remunerado es igual para todos aquellos que están en el rubro de "mano de obra no calificada". Lo que puede variar es la labor que el capataz les encarga durante el día o durante la semana.

El inspector del Programa Construyendo Perú, contó que en las visitas realizadas con motivo de las inspecciones se conoció a personas que están por su tercera convocatoria y obtienen más destrezas e incluso ya pasan hacer labores técnicas constructivas como "emboquillado de muros" o "trazo y replanteo de los muros"; remarcando que el programa lo que busca es que más personas puedan aprender estas destrezas para poder ser aplicados en labores privadas y no necesariamente esperar a las obras del Estado. Estos resultados encontrados son muestra del empoderamiento que van obteniendo los involucrados en el Programa, porque las habilidades y destrezas que desarrollan las pueden emplear posteriormente para la generación de sus ingresos económicos y por lo tanto la mejora de sus condiciones de vida.

En el contextual actual el crecimiento aún es insuficiente, debido a problemas como la baja empleabilidad de ciertos grupos, así como la existencia de mecanismos de exclusión y discriminación en el empleo generalmente. En otras palabras, cuando el tipo de crecimiento genera pocas oportunidades se debe a que existen mecanismos de exclusión – por edad, género, educación, raza, apariencia, procedencia– generando inequidad y descontento en las poblaciones.

Estar empleado durante un mes o dos meses en la ejecución de un proyecto del Programa Construyendo Perú, permite conseguir un ingreso a las precarias economías de los pobladores, pero si incrementamos el valor de las capacitaciones recibidas, el tiempo invertido puede ser provechoso más adelante en la réplica del mismo trabajo en sectores públicos y privados.

Gráfico N° 19: Cómo percibe la población la oportunidad de haber trabajado en el Programa Construyendo Perú



El Estado en el marco del rol promotor que le corresponde en el mercado laboral está asociado precisamente a la atención de situaciones de desventaja de ciertos grupos –a veces mayoritarios– sea como consecuencia de baja empleabilidad (por carencia de educación, formación o experiencia) o como consecuencia de mecanismos de

exclusión o discriminación. Siendo la estrategia operativa en los últimos años la forma de programas focalizados.

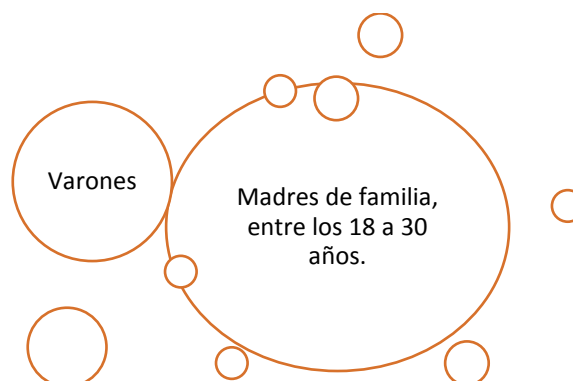
Hecho relevante en una población donde el grado de instrucción no alcanza la primaria completa, donde las destrezas técnicas para la empleabilidad tienen que ser asumidas cuanto antes, para mejorar sus condiciones laborales.

Los funcionarios del Programa Construyendo Perú indican que el pago de mano de obra no calificada es igual en todas las zonas del país. Ellos precisan que antes de iniciar en las entrevistas de trabajo anticipan el pago de S/. 16.00 nuevos soles por jornal de 8 horas diarias, así mismo el Programa prevé de indumentaria mínima de trabajo y de seguridad a los trabajadores. Lo variable es la cantidad de demanda de mano de obra no calificada, eso va de acuerdo al proyecto, a su dimensión e inversión.

Se tiene el hecho notorio, que masivamente acuden a la convocatoria madres de familia incluso con niños en brazos o en sus espaldas, motivadas por la oportunidad de tener un sueldo quincenal.

Al respecto, durante el desarrollo de las entrevistas, el dirigente Nicasio mostró muros de contención ejecutados por el programa social, los cuales según señaló, fueron construidos por un grupo de madres solteras y que aseguró habían sido construidos cumpliendo las normas técnicas.

Gráfico N° 20: ¿Quiénes ven con mejores ojos, la oportunidad laboral del Programa Construyendo Perú?



En las reuniones que dirige el representante legal anuncia que el Programa en sus bases contempla los requisitos de postulación para ser participante de los proyectos, como estar inscritos en el Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH, que el 5% deben ser personas con discapacidad y dar preferencia a aquellos que aún no han participado de las anteriores convocatorias. Los dirigentes asumen la responsabilidad de tomar nota y ven a muchas personas que vienen de manzanas muy alejadas y que no pueden alcanzar una vacante.

Los funcionarios y los dirigentes en las entrevistas señalan que antes de iniciar las labores propiamente de la ejecución de los proyectos, el Programa Construyendo Perú capacita a los trabajadores a fin de fortalecer el liderazgo, el trabajo en equipo, emprendimiento y dedicación, los cuales son dirigidos por profesionales de las ciencias sociales, en lugares acondicionados por los mismos pobladores.

Los participantes en las entrevistas desarrolladas como parte del trabajo de campo de la presente investigación, señalaron que al culminar las capacitaciones les ha servido de mucho, porque se trataron temas interesantes y desean poner en práctica lo aprendido en sus hogares y organizaciones. Las capacitaciones también son referidas a la realización propiamente del trabajo, como es: elementos mínimos de seguridad, atención de emergencias y el empleo básico de herramientas.

Sin embargo se identifica como una debilidad del Programa que posterior a la realización de los trabajos remunerados y sobretodo de la capacitación recibida, no existe un mecanismo de monitoreo o seguimiento, que permita identificar como vienen empleando los conocimientos adquiridos, no teniéndose por lo tanto resultados que muestren o evidencien la utilidad de los conocimientos impartidos en los distintos ámbitos de labor de los pobladores.

El fortalecimiento y desarrollo de capacidades es algo que se debe abordar desde una mirada de proceso, quiere decir que no podríamos decir que con tan sólo impartir información, ya las capacidades se han desarrollado, eso es el comienzo, la idea es potenciar esas capacidades

desde la misma práctica y de manera continua, mejor aún si se asume como programa de formación y desarrollo de capacidades.

Como parte de un recorrido adicional de trabajo de campo llevado a cabo en Diciembre 2012, el Sr. Nicasio, dirigente con el cargo de fiscal del Asentamiento Humano Los Jardines de Lomas de Carabayllo y otros dos vecinos indicaron que los muros de contención que se levantan en el AH Los Jardines no cumplen con las especificaciones técnicas, que están siendo levantados con una mezcla de concreto muy pobre y se tiene otras fallas de orden técnico, siendo incongruente con la política inicial del Programa, ya que actualmente las obras son ejecutadas por empresas privadas.

Luego de dos años en visita realizada a la zona, se pudo comprobar que las cuatro infraestructuras de los muros de contención se encuentran en buenas condiciones, en su mayoría son de alturas de 3 m y una longitud promedio de 30 m. Lo que está bastante descuidado es el mantenimiento de los mismos, es necesaria la limpieza periódica.

4.4.2. Apreciaciones del poblador sobre la infraestructura ejecutada por el Programa Construyendo Perú

Luego de analizar y al encontrar que la remuneración por mano de obra no calificada, es un principal estímulo que brinda el Programa, tal como lo dijo el Banco Mundial, “el gasto público en obras publicas intensivas en mano de obra, como caminos rurales, puede combinar los beneficios de un estímulo fiscal adicional con las ventaja de un soporte de ingresos a grupos pobres. El programa de empleo temporal ideal debiera garantizar empleo no calificado a todo aquel que lo desee a un salario de mercado, y las obras deberían ser de valor para las comunidades pobres” (World Bank 2008: 22). El Programa, ha estado bastante bien focalizado mediante la autoselección inducida por las remuneraciones hacia trabajadores poco calificados y ha tenido evaluaciones positivas. Se podría intensificar y focalizar hacia trabajadores afectados por la crisis de una manera geográfica, estableciendo o reforzando el Programa en regiones donde el desempleo aumenta más.

Pero esa mano de obra no calificada remunerada en el Programa Construyendo Perú, ha permitido la construcción y mantenimiento de infraestructura social, económica y productiva que permite mejorar las condiciones de vida de la población y valorizar los activos sociales como muros de contención, escaleras, conexiones de agua, veredas, labores de forestación, entre otros.

Las infraestructuras construidas en el marco del Programa Construyendo Perú, son resultado de aquellos estudios e ideas presentadas por los pobladores de Lomas de Carabayllo, y al respecto los funcionarios del Programa, por su experiencia profesional señalan que los pobladores conocen su realidad, entonces ya saben que obras le dan más estabilidad a su suelo desnivelado. Es sabido que también requieren de otras infraestructuras pero la población espera y solicita el apoyo del Estado. Al respecto, puede ser ilustrativo como informó un diario local:

“...Villarán precisó que no se pueden entregar títulos de propiedad a quienes habitan en zonas de alto riesgo como las laderas, por lo tanto primero se tiene que construir muros de contención para bajar la denominación y permitir la titulación, y de esta manera el acceso a servicios para superar su nivel de vida...”⁵³

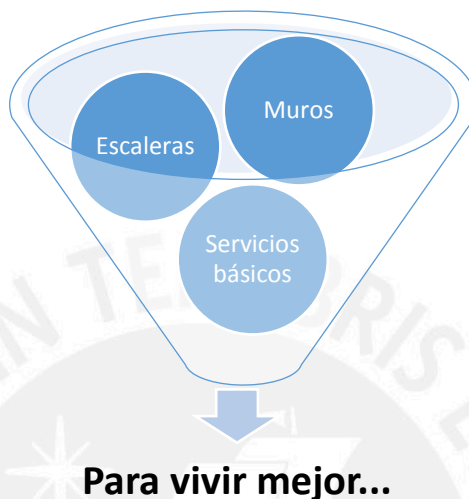
Entiéndase que un muro de contención es aquel que se construye para evitar el empuje de tierras, en este caso de lomadas inestables que generan esfuerzos horizontales. Los esfuerzos horizontales tienden a deslizar y volcar la presión de las tierras, está en función de las dimensiones y el peso de la masa de tierra; por otro lado, dichas dimensiones y peso dependen de la naturaleza del terreno y contenido de agua. Los tipos de muros que se construyen en Lomas de Carabayllo son de mampostería, son muy comunes por ser económicos y fáciles de construir, la mampostería está constituida por piezas de piedra labrada y estas edificaciones no deben sobrepasar los 3 metros de altura.

En las entrevistas con los funcionarios del Programa Construyendo Perú (supervisor de las obras y el encargado de las capacitaciones), reconocieron que son muy limitadas las intervenciones realizadas, pero

⁵³ Diario *La Primera*, Lima, miércoles 27 de julio de 2011.

aseveran que lo construido durante los años 2009 y 2010 se encuentra en buen estado y por eso que el Programa tuvo buena demanda y acogida, convirtiéndose en referentes importante para la capacitación y la utilidad de las obras.

Gráfico N° 21: Qué requiere el poblador de Lomas de Carabayllo para vivir mejor



El gráfico muestra los elementos que considera el poblador de Lomas de Carabayllo, que hacen falta en su zona, para mejorar sus condiciones de vida. Es relevante que consideren los muros de contención y por eso es que ven en el Programa Construyendo Perú un buen aliado.

Como resultado de la revisión de los archivos de los proyectos presentados de los últimos tres años por el distrito de Carabayllo, resulta que el 90% son de Lomas de Carabayllo y cuentan con su plano de ubicación donde muestran que se trata de asentamientos humanos que presentan fuertes pendientes e inclusive abarcan más de 3 manzanas el área con desniveles de hasta 5 metros y que requieren muros de contención.

4.5. Contribución en la población de la difusión y asistencia técnica del Programa Construyendo Perú

4.5.1. El desarrollo de la etapa de difusión y asistencia técnica

La capacitación que se otorga en competencias básicas para la empleabilidad refuerza el desarrollo personal, las habilidades emprendedoras y sociales, y rompe el círculo vicioso de la pobreza y la exclusión, convirtiendo a los participantes en personas productivas que autogeneran mayores recursos.

Tan igual como se da en los procesos de los presupuestos participativos, difundir la realización de los talleres y las convocatorias se hace importante, porque es posible generar prácticas ciudadanas y promover la vigilancia social a partir de su involucramiento en la inversión pública. La difusión de programas sociales, compromete a los técnicos y funcionarios, que muchos de ellos permanecen en sus escritorios, el tener que “aprender” a dialogar con los representantes de la población.

La práctica de difundir y convocar a los pobladores, debería tomarse muy en cuenta, convendría plantearse estrategias de comunicación, no es suficiente los anuncios repetitivos, sino aquellos motivadores que estimulen una participación más proactiva, no porque les obliga la Ley a los gobierno locales u otros organismo públicos, sino porque necesitan de la participación de la población, para que sus políticas, programas y proyectos sean más eficientes y eficaces.

Para el caso de la presente investigación, se conoció que la población toma conocimiento de las convocatorias del Programa Construyendo Perú a través de diversos medios como: las comunicaciones de promotoras, las visitas periódica de los profesionales del Programa quienes los invitan a participar, pero a esa invitación de forma casi personal que se hace a algunas personas, los pobladores en las entrevistas grupales tildaron de "favoritismo" por el hecho de ser del partido de gobierno, también hay casos de dirigentes que comparten sus experiencias y motivan a sus vecinos a ser dirigentes y representantes legales para presentar sus proyectos.

Otra forma de informarse se da por la iniciativa del mismo poblador, por la inquietud de vecinos que visitan periódicamente la oficina zonal de Lima Norte ubicada en el distrito Los Olivos, o por las fechas previstas que publica el Ministerio del Trabajo sea en la oficina zonal. También se informan los que conocen el manejo de la informática van a las cabinas de internet y revisan periódicamente la página web del Programa Construyendo Perú.

En los gobiernos locales donde se lleva a cabo el cofinanciamiento de los proyectos, los funcionarios (gerente de Desarrollo Urbano y el subgerente de Programación de Inversiones) mencionaron que toman conocimiento de la participación de la población en el Programa, cuando los dirigentes o representantes legales acuden al local de la Municipalidad Distrital de Carabayllo y se entrevistan con el alcalde y solicitan el cofinanciamiento del 20% para la ejecución de su proyecto, es ahí donde se informan y se encargan de elaborar los respectivos estudios para sustentar el gasto del gobierno local.

Resulta incongruente, diferenciar el hecho que el programa apoya con la ejecución de obras de infraestructura de magnitud e impacto de tan sólo a una manzana o unas cuantas viviendas, es decir se trata de obras de desarrollo muy local, tan igual como los proyectos que ejecuta el gobierno local, la diferencia es que la decisión de los proyectos tan sólo se inició en los pobladores y no de una asesoría de desarrollo más amplia de parte de funcionarios del gobierno local, tampoco se toma en cuenta los lineamientos del Plan de Desarrollo Concertado del distrito de Carabayllo, debido a que sólo el gobierno local tomó conocimiento al momento que los pobladores solicitan el cofinanciamiento para la ejecución, cuando se tiene el estudio culminado, tal como lo dijeron en las entrevistas realizadas.

Gráfico N° 22: Las capacitaciones, se complementan a un proceso de constante movimiento de formular sus proyectos



Al respecto del Programa Construyendo Perú, se sabe que los funcionarios destinados a la División Lima Norte, un ingeniero civil encargado de supervisiones y una promotora social, conocen la zona, van hacer capacitaciones y evaluaciones, saben lo alejado, amplio y que tiene una población muy proactiva en la ejecución de proyectos.

Se tiene la participación de los representantes legales en las reuniones de las convocatorias del Programa Construyendo Perú, quienes ya cuentan con la experiencia de organizar y dirigir a sus vecinos, en la realización de faenas y encargar labores de apoyo. Algunos reconocieron durante el desarrollo de las capacitaciones que tienen que ir aprendiendo, los trámites, procesos, documentos, que al estar involucrados en el tema van hacer que tomen más práctica. La respuesta por parte de los representantes legales que ya cuentan con experiencia de participar en las convocatorias fue: "...es cosa de tener tu proyecto, el resto es cuestión de trámites...".

"...es cosa de tener tu proyecto, el resto es cuestión de trámites..."

Dirigente experimentado hace notoriedad de conocimiento

Los entrevistados indicaron que es necesaria la difusión de conocimientos, para que otros participen en las convocatorias y en relación a los trámites y procesos dijeron que se asemejan a lo seguido por el gobierno local de Carabayllo y en FONCODES.

Los funcionarios del Programa refieren que las convocatorias son similares en todos los distritos de Lima Metropolitana, que no trae ningún tipo de preferencia, al contrario desean llegar a más zonas. Consideran que tienen limitaciones en el presupuesto y que el éxito del Programa radica principalmente en que los proyectos sean buenos y para esto incluso los asesoran a través de talleres o en forma personalizada cuando visitan la zona.

Al respecto, estos funcionarios expresaron que la participación de la población de Lomas de Carabayllo, en los últimos proyectos que ejecutó el Programa, indican que cada quien participa por su zona, algunos se presentan como representantes legales y otros como trabajadores. Los pobladores que fueron representantes legales narraron que tuvieron una participación más activa e indicaron que les costó mucho dinero, que en varias oportunidades tuvieron que asumir los costos de pasajes, viáticos, copias y parte del expediente técnico.

Aquellos que fueron trabajadores del Programa estuvieron entre 2 a 3 meses realizando obras de muro de contención, siendo la mayoría mujeres cerca de un 75%. En las entrevistas las mujeres participantes resaltaron la motivación de su participación de este modo: “es que el trabajo está cerca a mi casa y aprovecho las mañanas y las tardes mientras que mis hijos van a la escuela”. La motivación lleva incluso a ver a mujeres con sus niños menores en las espaldas realizar trabajos físicos.

Cabe indicar que los trabajos que encarga el capataz de la obra a las mujeres está relacionado con el acarreo de materiales y son muy pocas la que realizan labores de construcción propiamente. El hecho a destacar es que si bien es cierto que hay más participación de mujeres en la ejecución de los proyectos, ellas no tienen presencia como dirigentes o representantes legales, desde luego esto expresa la inequidad de género

en la población participante de los proyectos del Programa Construye Perú.

4.5.2. Contribución de la etapa de difusión y asistencia técnica

Los dirigentes y representantes legales opinaron sobre las bases del Programa Construyendo Perú y diferencian que éstas contienen formatos, reglamentos, indicaciones y el proceso a seguir para ganar las convocatorias, sin embargo la comprensión de las bases no es tan sencillo, por lo que recurren a profesionales; otros no se toman la molestia de estudiarlo porque saben que cuentan con el apoyo de algún profesional o simplemente será visto por otra persona, pero si calificaron a las bases como de mucha utilidad.

Aquellos que tuvieron la ocasión de leerlo saben que su principal característica es que indica los requisitos para conseguir un financiamiento del proyecto, los requisitos que en muchas de las ocasiones no son tan sencillos, por decir la obtención del código SNIP.⁵⁴ Para los proyectos dijeron que les resulta más difícil porque es todo un proceso aparte que depende de la Municipalidad Distrital de Carabaylo; pero si señalaron que las bases no muestran cuáles son los criterios y los puntajes que toma en cuenta la comisión calificadora, dijeron: “queremos saber porque ganó tal o cual proyectos, o es que hay amarre...”.

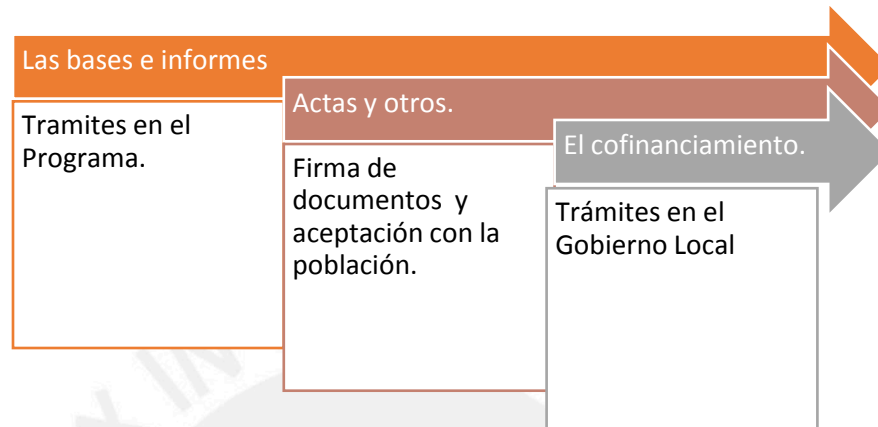
El Programa sólo tiene implementado la difusión de los resultados finales, pero no contempla la realización de talleres que permitan compartir con los participantes las experiencias aprendidas para ser corregidas en los próximos proyectos, lo que se presta a suspicacias de favoritismo.

La transparencia en la ejecución de los proyectos se debería dar en todo el proceso, desde la idea inicial, pasar por la entrega del proyecto y por último, durante el mantenimiento de la infraestructura, esta es la única forma que nos asegura que el bien dejado será asumido como suyo por parte de la población. La participación en todos estos

⁵⁴ Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), tan sólo es necesario cuando el gobierno local cofinancia el proyecto, es decir, registrado y evaluado por el gobierno local.

momentos deberá ser en menor o mayor magnitud dependiendo del nivel de empoderamiento de la población.

Gráfico N° 23: Secuencia durante la etapa de difusión de los trámites y requisitos para presentar al Programa Construyendo Perú



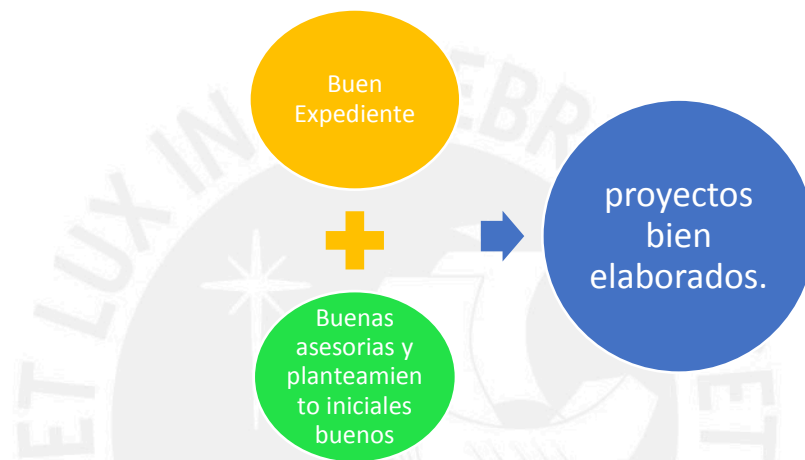
Los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Carabayllo entrevistados señalaron que las bases de las convocatorias ponen mayor énfasis en lo que respecta a la mano de obra no calificada en la ejecución de las obras, por ello destaca la presencia de más mujeres en las obras, quienes tienen más opción para una vacante como participante.

Se detecta que a más mano de obra no calificada en las obras, tienen más opción de ser ganadores. Se remarca el aspecto presupuestal que es muy reducido para distritos que más necesitan. En el caso de Carabayllo sólo se presupuesta por convocatoria S/. 300,000 nuevos soles a ser repartido entre los proyectos que resulten ganadores.

Los mismos funcionarios ediles que ven de cerca los proyectos del Programa Construyendo Perú, indican que las veces que apoyaron en la elaboración de los estudios de preinversión para el cofinanciamiento del proyecto, se elaboran con la premura del tiempo, a sabiendas que ya tienen como tres meses participando en las convocatorias y desean que se apoye en menos de 15 días y eso lo realizan porque el alcalde así lo indicó.

Los funcionarios del Programa Construyendo Perú resaltan la calidad técnica de los estudios que presenta la población de Lomas de Carabaylo al culminar la etapa de difusión y capacitación, reconocen que es debido a que cuentan con el apoyo de los profesionales de las ONGD y los dirigentes se encuentran muy bien asesorados y aportan de manera eficiente en la elaboración de los proyectos.

Gráfico N° 24: Los expediente técnicos presentados al final de la etapa de difusión y capacitación

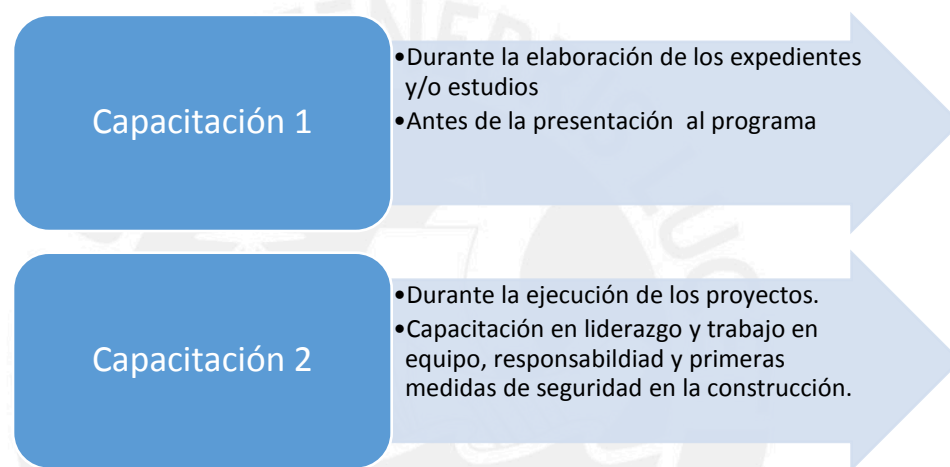


El Programa Construyendo Perú brinda charlas de orientación y esto es percibido por la población de Lomas de Carabaylo de la siguiente manera: sólo los representantes legales y dirigentes se ven comprometido en ir por ser parte de su gestión, por ello asisten casi en forma obligada a todas las charlas, la gran mayoría opta por ir acompañado de los profesionales que están elaborando su expediente técnico porque es la mejor forma de asegurar que todo vaya a salir bien.

Del resultado de la etapa de difusión y asistencia técnica se diferencia a dos grupos involucrados con el proyecto; uno de ellos conformados por los representantes (legales o dirigentes) y el otro grupo conformado por los pobladores que hacen el trabajo operativo, estos últimos no manejan mucha información del proceso del Programa.

El conocimiento del funcionamiento del Programa por parte de los pobladores que desarrollan el trabajo operativo es más simple porque identifican el objetivo final a alcanzarse con el Programa. En cambio el manejo de la documentación como los expedientes técnicos, reglamentos y otros, no es muy relevante para ellos; sin embargo, se conoce que mientras más información maneje la persona, tiene mayores oportunidades de involucrarse de manera significativa en los diversos proyectos públicos y privados.

Gráfico N° 25: Capacitaciones del Programa Construyendo Perú



El Programa Construyendo Perú en la convocatoria que realiza para priorizar la ejecución de proyectos entrega a los representantes legales las bases del concurso que contiene los tiempos, requerimientos que tienen que reunir. En ese sentido, el 80% de los pobladores indica como muy útil y necesario, y que les orienta en la construcción de sus obras; por el contrario, el 20% se muestra indiferente a sabiendas que cuentan con un profesional quien los asesora al respecto.

Las bases señalan cómo debe presentarse el expediente técnico. Este es solicitado a los profesionales que los asesoran ya sea de las ONGD o de la Municipalidad Distrital de Carabayllo. Es también conocido que muchos han escuchado de esas "guías", las han visto incluso, y otros las tienen pero no las leen.

A través de la implementación de los diversos programas públicos se debe promover la participación significativa de la población en todo el proceso de gestión del Programa, porque es muy diferente que se afirme que se está alcanzando un involucramiento más operativo de las personas; a que ellas mismas puedan tener posibilidades de decisión y opinión frente a las formas de cómo satisfacer sus necesidades, considerando que si los programas buscan el desarrollo de este tipo de capacidades, podría estar generándose mejores condiciones para el empoderamiento.

Empoderar a los pobres –para el Banco Mundial–⁵⁵ significa incrementar su libertad de elección y acción en diferentes contextos. Se señala que “Empoderamiento es la expansión de los activos y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir sobre, controlar, y tener instituciones responsables que influyan en su vida.”

El poblador para tener una participación eficiente debe fortalecer su capacidad organizacional a nivel local. En este sentido se considera a todas las organizaciones, asociaciones, federaciones, redes de trabajo y movimientos sociales principalmente de los sectores pobres que impactan en la toma de decisiones a nivel local, como uno de los aspectos claves para la efectividad del empoderamiento.

Capacidad organizacional local es la capacidad de la gente para trabajar en conjunto, organizadamente, movilizándolo recursos que permita resolver problemas de interés común. Las organizaciones pueden ser informales o formales, es decir registradas o no legalmente. Generalmente la capacidad de las comunidades para tomar decisiones racionales, manejar fondos y resolver problemas es mayor de lo que se considera, y por lo general es subestimada.

⁵⁵ Deepa Narayan (2002).

5. CONCLUSIONES

5.1. Conclusiones

5.1.1. El concepto de “calidad de vida” que tiene el poblador de Lomas de Carabayllo que formula proyectos de inversión, es el principio organizador que aplica en el planteamiento de iniciativas y estos se expresan en la formulación de proyectos e iniciativas de desarrollo en forma individual, familiar y como comunidad organizada.

Las concepciones que tiene la población de Lomas de Carabayllo sobre “calidad de vida”, no son muy claras, una minoría optó por el silencio, otro grupo negó la existencia de “calidad” en su vida y un grupo aunque mayoritario (el 60%) esbozaron una idea preliminar al afirmar que su calidad la representa su vivienda, por ser su primer bien de posición y emplazamiento en la zona que viven, destacaron que su vivienda, está construida con elementos de fácil obtención. El hecho de obtener algo, ya sea poco a poco, está bien valorado por los pobladores y que se resume en la expresión: “mi vida es la casita que acabo de construir y para eso tuve que trabajar bastante...”

Las afirmaciones están en correspondencia con el nivel educativo de los entrevistados, que en su mayoría (70%) no llegan a completar el nivel secundario, esto nos permite inferir que poseen definiciones muy pragmáticas y tangibles, por ello consideran a un bien material como su vivienda como su mejor similitud para definir su calidad de vida. Lo material y el primer confort de hogar es entonces su principio organizador para posteriores decisiones con la visión de mejorar su calidad de vida. Mejorar la calidad de vida para el poblador, a nivel individual se da a partir de buscar trabajos con mejor remuneración, si es necesario tener que desplazarse a distritos más alejados, es decir tiene bien en claro que el progreso en sus familias y economías es resultado de un continuo quehacer.

Entre otras de las definiciones a conocer de parte del poblador, sobre que entiende por inversión pública, los tipos de proyectos que existen, la utilidad de los proyectos y que proyectos son los que requieren su

comunidad, mostraron una gama de equivalencias para dar sus respuestas, obtener de parte de ellos una definición más elaborada se hizo difícil de obtener, la mayoría de los entrevistado (el 90%) define a la inversión pública con el gasto público, diferenciando los proyectos ejecutados por FONCODES, debido al impacto que causan las obras que ejecutan esta institución a comparación de las obras del Programa Construyendo Perú de impacto limitado.

La utilidad de los proyectos ejecutados es muy valorada, sobre todo porque progresivamente obtienen las principales obras de infraestructura como postas, escuelas, parques y áreas recreativas. Entre los proyectos que requiere su comunidad resalta: muros de contención para las vías donde se localizan las viviendas; pero a nivel de la comunidad demandan más colegios y la instalación domiciliaria del servicio de agua potable.

El poblador tiene claro el proceso a seguir para hacer realidad sus iniciativas, no conocen bien la definición de inversión pública, pero si saben que tienen que elaborar los expedientes técnicos (para ellos cuentan con asesorías de ONGD) para ser presentados a instituciones públicas. Entre las iniciativas que asumen, por el tiempo que llevan en su zona, saben que primero tienen que hacer otros proyectos más pequeños y urgentes para conseguir otros más amplios y de beneficios colectivos, como primero hacer muros de contención para poder contar con el servicio de agua potable. La participación de las ONGD en la mejora de su calidad de vida es más valorada para el corto plazo, en comparación cuando recurren al gobierno central porque les proporciona soluciones para el largo plazo, por ejemplo, la instalación de servicios básicos y otros.

- 5.1.2. Ser partícipe de los procesos de formulación es la mejor oportunidad que tiene el poblador de involucrarse en los proyectos, mejor aún si es a través de plantear sus iniciativas, primeras ideas a la solución de problemas y la satisfacción de necesidades colectivas e individuales, sabiendo que un proceso de formulación está ligado al hecho que las personas intervengan de manera concreta en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas.

Los procesos de identificación y priorización que realiza la población de Lomas de Carabaylo para formular sus proyectos, va muy de cerca con los procesos del Programa Construyendo Perú, conocen muy bien que el Programa tiene procesos internos de asignación presupuestal según modalidad de intervención, de focalización, aunque no exactamente lo conocen con estas definiciones.

Las iniciativas de los pobladores a partir de conocer los procesos de forma muy práctica se ha vuelto muy repetitivo, que incluso ha permitido ser compartido entre ellos, dando la aparición de nuevos liderazgos. Se comprende la institucionalidad y propósito del Programa y se fortalecen los mecanismos de convocatoria y participación ciudadana, que conduce a evidenciar un cierto grado de empoderamiento ascendente de parte de los pobladores organizados, pero se requiere de monitoreo de parte del Programa Construyendo Perú. Se percibe, además, un liderazgo que muchas veces no se centra necesariamente en personas adultas, sino en jefes de familia jóvenes que buscan ser nombrados representantes legales.

La iniciativa que tiene el poblador organizado cuenta con el apoyo de ONGD quienes elaboran expedientes técnicos y los acompañan hasta la aprobación final, lo que ha permitido que un poblador pueda leer planos, una hoja de presupuestos, e incluso los formatos que presentan a las convocatorias. Otra muestra más de empoderamiento que surge de la población y no de los organismos públicos.

La participación de los pobladores, luego de escuchar las iniciativas de parte de los dirigentes con asesoría externa, da como resultado el interés de las madres, quienes perciben la oportunidad laboral remunerada; sin embargo, este hecho contrasta con no encontrar liderazgo femenino en los proyectos ni tienen participación mayoritaria.

Las formas asambleístas para complementar las iniciativas de algún poblador ha permitido fortalecer y dar mayor respaldo a los proyectos, quienes diferencian dos cosas muy claras del Programa: (i) les sirve para tener una oportunidad de trabajo y, (ii) obtener infraestructura para la zona.

5.1.3. El proceso para la toma de decisiones tiene como referente si es lo correcto o incorrecto para lograr los objetivos. Otras referencias para la toma de decisiones es circunstancial y específica ya que la valoración puede variar y depende de los resultados visibles y tangibles de las actividades desarrolladas en los proyectos ejecutados del Programa Construyendo Perú.

Acerca de las referencias que dejaron los empleos temporales generados por el Programa, son muy alentadores desde el punto de vista de remuneración económica, sobre todo si acuden madres de familia (el 80% de las participantes) que viven cerca de la zona. La empleabilidad que más se demanda es en labores manuales, aquellas no requieren mucho conocimiento de construcción, por ello se convierte en uno de los principales referentes al momento de elaborar los estudios y precisamente en la construcción de muros de contención se consideran partidas que requieren más participación de personas. Contar con más experiencia en obras, tener más destrezas y asumir valores de responsabilidad y disciplina va a permitir a los pobladores tener mayores oportunidades laborales.

Las referencias que dejó las obras de infraestructura ejecutadas han sido las necesarias debido a las condiciones topográficas de la zona, porque tener un muro de contención permite varios servicios: la instalación del servicio de agua potable, el tránsito peatonal y vehicular por las zonas y especialmente la delimitación de los predios. Aspectos fundamentales para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones de vida.

5.1.4. La capacitación que se otorga en competencias básicas para la empleabilidad refuerza el desarrollo personal, las habilidades emprendedoras, rompiendo el círculo vicioso de la pobreza y la exclusión, convirtiendo a los participantes en personas productivas que autogeneran mayores recursos.

Una debilidad del Programa Construyendo Perú, es que posterior a la realización de los empleos temporales remunerados y especialmente de la capacitación recibida, no existe un mecanismo de monitoreo o

seguimiento, que permita identificar cómo vienen empleando los conocimientos adquiridos; no se tiene resultados que muestren la utilidad de los conocimientos impartidos en los distintos ámbitos de labor de los pobladores. El fortalecimiento y desarrollo de capacidades es algo que se debe abordar desde una mirada de procesos, lo que significa que no se puede afirmar que con sólo impartir información las capacidades se han desarrollado. Este aspecto es sólo el comienzo, la idea es potenciar esas capacidades desde la misma práctica.

- 5.1.5.** La difusión y convocatoria a los pobladores de parte del Programa Construyendo Perú, se realiza a través de medios de comunicación en su mayoría individuales o por medio de su página web institucional. Se realiza mediante la estrategia de autofocalización. Primero, porque son los mismos vecinos que se convocan a participar a partir de la toma de conocimiento que se hace a través de diversos medios. Y segundo, porque son las mujeres madres de familia que asumen una labor de invitación ineludible a laborar.

Los funcionarios del Programa Construyendo Perú señalaron que algunos dirigentes ya conocen el proceso del Programa, por ello que en las reuniones de difusión la presencia de representantes legales es poca, a menos que se trate de un dirigente que acude por primera vez. La participación de los gobiernos locales en la etapa de difusión es casi nula, asumen responsabilidades al momento que los dirigentes se acercan al alcalde a solicitar cofinanciamiento para ejecutar sus proyectos.

La contribución de la etapa de difusión y asistencia técnica del Programa Construyendo Perú en la formulación de los proyectos al asumir el enfoque de Desarrollo Humano, pone el énfasis en el fortalecimiento del capital social, con ello los pobladores son capacitados y preparados para posteriores convocatorias.

Con la etapa de difusión a los pobladores, se preparan para la elaboración de sus expedientes técnicos con énfasis en la participación de más mano de obra no calificada para poder calificar como ganadores de las convocatorias.



Los funcionarios del Programa Construyendo Perú resaltan la calidad técnica de los estudios que presenta la población de Lomas de Carabaylo al culminar la etapa de difusión y capacitación, debido a que cuentan con el apoyo de los profesionales de las ONGD y los dirigentes se encuentran muy bien asesorados y aportan en forma eficiente y propositiva en sus proyectos.



6. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS. El proceso de formulación de la población organizada: mirada desde la Gerencia social

6.1. Recomendaciones

- 6.1.1. El estudio actual ha tenido en cuenta las evidencias de empoderamiento que ha logrado la comunidad organizada, lo que el Programa debería tener en cuenta en las oportunidades nuevas que brinde el sector público y privado para que una “comunidad en proceso de empoderamiento” pueda aprovecharlas.
- 6.1.2. El Programa debería contar con indicadores de orden cualitativo y cuantitativo, así como con observaciones en momentos de tiempo diferentes de las definiciones, los procesos de empoderamiento y la influencia según estratos poblacionales, sociales y geográficos. Partir de una medición inicial contando con una línea de base y otra más adelante, con el fin de evaluar los efectos de las intervenciones desarrolladas.
- 6.1.3. El Programa Construyendo Perú debería medir sus impactos a nivel organizacional, porque si bien es cierto da continuidad al proceso que inició FONCODES, es necesario que eso sea monitoreado y evaluado permanentemente.
- 6.1.4. Debería fortalecerse la participación de más mujeres, no solamente como mano de obra no calificada, sino también como líderes, dirigentes y representantes legales.
- 6.1.5. El Gobierno local debería tener un rol más determinante desde el momento de elaborar la iniciativa de los proyecto. Debería aprovecharse los recursos profesionales que cuentan las municipalidades, en especial el de planificación de modo que oriente la elaboración de los proyectos propuestos. Cuidando que sean pertinentes.

6.2. Consideraciones Generales

El Programa Construyendo Perú, tuvo el objetivo general de la generación de ingresos temporales y el desarrollo de capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales, favoreciendo prioritariamente a los que presentan menores niveles de ingresos económicos, los que viven en situación de pobreza y extrema pobreza, a través del financiamiento de proyectos de obras y servicios intensivos en mano de obra; presentados por los mismos pobladores a través de sus organizaciones sociales, por autoridades locales, provinciales y regionales.

Uno de los principales propósitos del Programa es generar trabajo temporal a los pobladores e indirectamente apoyar con la ejecución de proyectos que los pobladores requieran. En tal sentido, las municipalidades deben asumir el rol de conducir y planificar junto a la población organizada las obras necesarias y pertinentes.

6.3. Estrategias de Desarrollo

Diseño

En la etapa previa de inversión se define generalmente el diseño del proyecto. Una evaluación en esta etapa del Programa se conoce como evaluación ex ante, y permite determinar si el proyecto es viable y pertinente. Sin embargo, esto no se realiza. Los proyectos del Programa Construyendo Perú son evaluados sólo a nivel de Inversión y si es que pasa por el SNIP, los gobiernos locales, quedan expeditos para el cofinanciamiento que se comprometen.

La elaboración del proyecto que se orienta por la metodología del SNIP, permite la construcción del marco lógico que contiene indicadores sobre la empleabilidad, la realización de la infraestructura y especialmente muestra la posibilidad de evaluar el nivel de empoderamiento, monitorear los resultados de los dos momentos de capacitación que presenta el programa.

A más de tres años de iniciado el Programa Construyendo Perú, se constata que existen personas empoderadas y esto se puede medir incluso al final de cada convocatoria. Sabiendo que el programa por lo menos lleva a cabo tres convocatorias anuales.

Cuadro N° 05: ¿Cómo Medir el empoderamiento?

Punto de medición	¿Qué se mide?	Indicadores
Productos	Esfuerzo	Ejecución de las actividades
Resultados	Eficacia	Uso de los productos y producción sostenida de beneficios
Impacto	Cambio	Diferencia con la situación problemática original

El empoderamiento es importante para que los programas sociales como estos dejen de ser vistos como “asistencialistas”, el poder del conocimiento y liderazgo dejado en ellos, no tendrá el valor monetario cuantificable, pero que si tiene sus importantes resultados al mediano y largo plazo.

- En condiciones óptimas, debería haber un documento de diseño que analice los antecedentes o contexto en el que se propone la implementación del Programa, se describa el funcionamiento esperado y la racionalidad del esquema operativo elegido, la viabilidad y pertinencia de estas intervenciones frente a los problemas identificados y consideraciones acerca de la sostenibilidad del Programa y sus resultados. Si bien es cierto tenemos zonas en Lomas de Carabayllo, donde es inevitable la construcción de un muro de contención, sin embargo si se puede dar más opciones de apoyo. Del mismo modo, si se identifica a través de otros estudios técnicos obras que son necesarias en la zona, ese apoyo debe estar definido en las posteriores intervenciones públicas.
- Si la organización social se concibe como capital humano, desde el punto de vista del control preventivo y la auditoría de gestión, resultaría

pertinente verificar los procesos que se hubieran realizado, lo cual incluye la existencia de documentos de diseño, marco lógico, un análisis de la situación antes de iniciarse el Programa (a la que denominaremos línea de base general) y hasta un plan de evaluación de logros (metas y sus indicadores). Que la población conozca y aprenda a autoevaluarse, que conozcan cómo están a nivel de organización (de deportivo hasta de trabajo), pero no se ciñe a un único banco de análisis de logros, ya sea en la ejecución de un proyecto específico en una manzana o hasta un proyecto amplio como el Esquema Integral de Agua Potable.

- Esta documentación tanto a nivel de la población y así como del Programa define que todo funcione, el control preventivo y la auditoría de gestión deberían determinar que el Programa tenga un diseño claro y se ejecute conforme se estipula en dicho diseño. Es decir se puede medir los logros de empoderamiento, de liderazgo y emprendimiento a partir de conocer las oportunidades, de definir mejores los conceptos y salir adelante a partir del diálogo político: Estado, población (y en este caso, la ONGD).

Preparación de la intervención

- La fase de preparación de la intervención del Programa es más permanente o recurrente, es decir, ocurre en cada período de ejecución del Programa. Si este funciona regularmente, probablemente la fase de preparación genera la matriz de programación anual; o si se trata de un programa que funciona por concursos, sería la fase de preparación del mismo. Durante toda la etapa de pre e inversión del proyecto, el poblador tiene que asumir criterios diversos, los cuales deberán ser institucionalizados, monitoreados y evaluados, con evaluaciones de pertinencia y eficacia.
- Desde el punto de vista de los beneficiarios, la planificación debería considerar sus características específicas sujetas a tratamiento. Si los beneficiarios cambian o evolucionan, si ahora deja de ser participante y ahora son dirigentes, la planificación debería adecuarse a estos cambios.

Cuadro N° 06 Implementar la etapa de pre inversión

¿Qué se debe implementar en la etapa de pre inversión?	
Documentos de diseño de los proyectos para el programa	Antecedentes, funcionamiento esperado del Programa: empoderamiento, pertinencia y viabilidad, sostenibilidad
Los que son elaborados por profesionales y deben de ser recogidos en la línea de base de empoderamiento de la población	



BIBLIOGRAFÍA

ALCÁZAR, Lorena y Raúl Andrade

2009 *Calidad de vida en Lima Metropolitana*. Trabajo de campo por IPSOS-APOYO Opinión y Mercado. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

ASOCIACIÓN GRUPO IMPULSOR DEL DESARROLLO DE LOMAS DE CARABAYLLO – AGIDELCA

S/a Documento de trabajo. S/ed.

BANCO MUNDIAL.

2000 *La voz de los pobres*. Banco Mundial. S/ed.

2012 Empowerment. Disponible en línea:

<www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment>

BANNOCK, Graham, R.E Baxter y Ray Rees

1988 *Diccionario Económico*. México, D.F.: Editorial Trillas.

BOBADILLA, Percy y David Tarazona

2007 *El Empoderamiento en la minera artesanal*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP

CANAL, MARGARITA

2008 *Incidencia en el empoderamiento a comunidades atendidas por Organizaciones de Desarrollo y Paz en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y ASESORÍA POBLACIONAL - CIDAP.

2009 *Principales problemas ambientales Lomas de Carabayllo*. Lima: CIDAP.

2006 *Plan de Desarrollo Concertado de Lomas de Carabayllo*. Lima: CIDAP

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2008 *Programas Sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental.* Lima: Contraloría General de la República.

CROZIER, Michel y Erthard FRIEDBERG

1990 *El actor y el Sistema. Las restricciones de la acción colectiva.* México, D.F.: Alianza Editorial Mexicana.

CHACALTANA, JUAN

2007 *Análisis de Políticas No. 17,* Lima: CIES.

2006 *Empleos para los jóvenes.* Lima: CEDEP, CEPAL, GTZ.

2006 *¿Se puede prevenir la pobreza?* Lima: S/ed.

CHACALTANA J., JUAN

2003 *Impacto del Programa "A Trabajar Urbano".* Informe Fina. Lima: s/ed.

DEEPA NARAYAN (Ed.).

2002 *Empoderamiento y reducción de la pobreza.* (Edición del Banco Mundial). Bogotá: Editorial Alfa omega Colombiana S.A.

FONCODES-CIES.

2002 *Desafíos de las políticas sociales.* S/ed.

INSTITUTO APOYO

2001 *Monitoreo y evaluación de los programas sociales públicos en el Perú.* Lima: Instituto Apoyo.

INSTITUTO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS

2008 *De la exclusión al reconocimiento -* Boletín virtual

IRARRÁZAVAL, Ignacio

2005 *Participación ciudadana en Programas de reducción de la pobreza en América Latina.* S/ed.

Disponible en línea:

<<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/reduccion.pdf>>

KAHATT, Farid

1999 *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú.* Mimeo.

LARREA, Enrique

1989 *Poblaciones urbanas precarias. El derecho y el revés (el caso de Ancieta Alta)*. Lima: Servicios Educativos El Agustino - SEA.

LAZARTE, Martha S., Christiam Méndez L., Luis Alberto Suárez R.

2006 *Posibilidades de gestión local y Desarrollo económico en Lima Norte*. Serie Cuadernos de Trabajo / 01, Lima: Centro de Investigación Social y Educación Popular – ALTERNATIVA.

LICHA, Isabel

2002 *Principios de gestión planteados por el BID para programas sociales. Gerencia Social en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

LLONA, Mariana; Soria, Laura; Zolezzi, Mario

2002 *Sistematización del Plan Integral de Villa El Salvador*. Lima: ALOP.

MAC DONALD, Joan

2004 *Pobreza y Precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe*. CEPAL División de Desarrollo Humano y Asentamientos Humanos.

MAX-NEEL y otros

S/a *Desarrollo a escala humana*. S/ed.

MALÉ, Jean-Pierre

2001 "Desarrollo local, reto estratégico para Centroamérica en el siglo XXI". En *desarrollo local y descentralización en Centroamérica*; Primera Conferencia Centroamericana, San Salvador. S/ed.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2011 Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública. Disponible en línea:
<http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/a2012/dic/3erDirectivaGeneraldeISNIP2011.pdf>

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARABAYLLO

2007 *Plan de Desarrollo Concertado del distrito de Carabaylo 2016*. Lima: Municipalidad Distrital de Carabaylo.

2004 *Plan de Desarrollo Concertado Lomas de Carabayllo*. Lima: Municipalidad Distrital de Carabayllo.

Plan de Desarrollo Concertado de Lomas de Carabayllo (2004-2015)

Plan de Desarrollo Concertado Lomas de Carabayllo 2006 – 2015.

MUÑOZ, Zinnia

s/a Definición de capital social. Disponible en línea:
<<http://es.scribd.com/doc/32351888/Capital-Social-Definicion-y-Concepto>>

NARAYAN, Deepa;

2002 *Empoderamiento y Reducción de la pobreza*. México, D.F.: Alfa Omega Grupo Editor S.A.

PABLOS R. DE, Juan y Ligia Sánchez T.

2002 “Significación de la Calidad de Vida y Revitalización del Espacio Urbano. Un Estudio de Caso”. Mérida, Venezuela: FERMENTUM ISSN 0798-3069 - AÑO 12 - N° 34 - 420 mayo - agosto, pp. 415-446.

PICK DE WEISS, Susan y Jenna Sirkin

2011 *Pobreza: Cómo romper el ciclo a partir del Desarrollo Humano*.

PINTOS, G y MÉNDEZ, C.

1999 *Fortalecimiento y articulación de actores: un desafío para la intervención en procesos de desarrollo local. Análisis de una experiencia en centros poblados de la región Noreste del Uruguay*. Montevideo: CLAEH.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Disponible en línea:
<<http://es.scribd.com/doc/36953479/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2009-2013-version-completa>>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2006 “Dictan medidas complementarias para la mejor aplicación de la actualización del inventario de Programas Sociales dispuesta por el Decreto Supremo N° 080-2006-PCM, publicado el 14 de Noviembre del 2006”. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros – PCM.

RAWLS, John

1971 *Teoría de la Justicia*.

ROWLANDS, Jo.

S/a *Poder y empoderamiento* (Mimeo)

SADER, Emir

2005 *El ajuste estructural en América Latina: costos sociales y alternativas.*
Buenos Aires: CLACSO.

TOVAR, Jesús

1996 *Dinámica de las organizaciones sociales.* Lima: Servicios Educativos El Agustino - SEA.

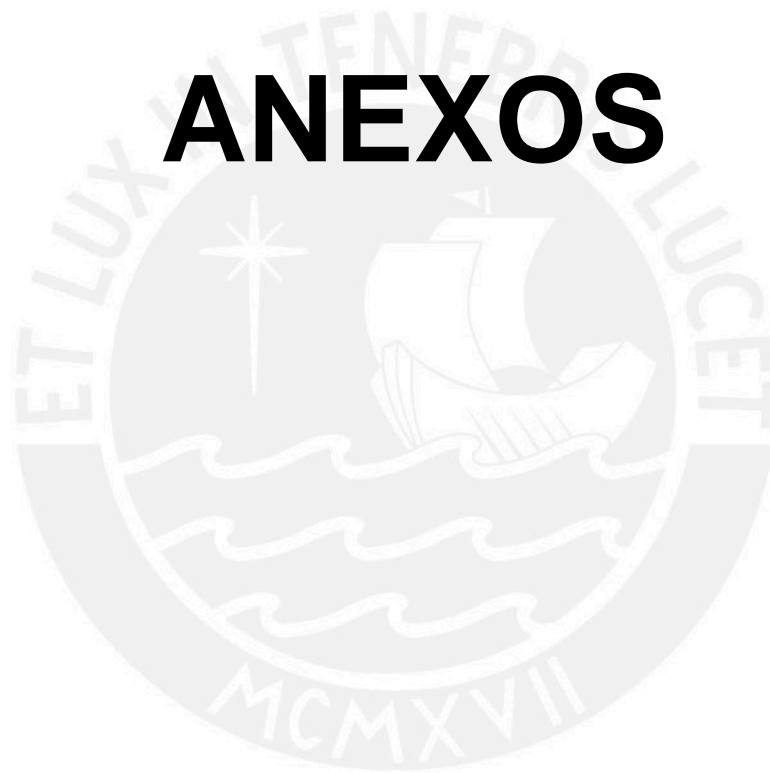
UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

2001 *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú.* Lima
Universidad del Pacífico-IDRC





ANEXOS





MATRIZ DE PREGUNTAS



MATRIZ DE PREGUNTAS

DIRIGIDO A:	DIMENSION DE LA VARIABLE:	INDICADORES:	INSTRUMENTOS:		
Dirigentes y pobladores	Definición de la calidad de vida por el poblador organizado de las Lomas de Carabayllo.	Como están los elementos que condicionan la calidad de vida del poblador, sus necesidad y sus expectativas.	Entrevista Grupal Abierta (taller)	La Observación en reuniones	Análisis del Discurso
			<ul style="list-style-type: none"> - ¿Bajo qué condiciones materiales cree que vive el poblador de las Lomas de Carabayllo? - ¿Con qué servicios y/o necesidades básicas satisfechas cuenta el poblado de las Lomas de Carabayllo? - ¿Qué oportunidades cuenta el poblador de las Lomas de Carabayllo para mejorar sus condiciones de vida? - ¿Qué hace para mejorar su calidad de vida? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué servicio priorizan para mejorar las condiciones de vida de la población? <i>Salud Seguridad Otros</i> - En qué medida las propuestas incorporan mejoras en las condiciones de la gente, de manera: <i>Individual compartida colectiva</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Anotar si la mejora en la calidad de vida, forma parte del discurso de los dirigentes al momento de proponer actividades y/o actividades.
Dirigentes y pobladores	Definición que tiene el poblador organizado sobre un proyecto de inversión pública.	<ul style="list-style-type: none"> - Idea o concepto que tiene el poblador sobre lo que es un proyecto de inversión pública. - Tipo de proyectos que conoce el poblador. - Utilidad que encuentra el poblador en el proyecto de inversión pública. - Los proyectos que requiere la comunidad, según su opinión. 	Entrevista Grupal Abierta	Observación en Reuniones	
			<ul style="list-style-type: none"> - ¿Conoce la diferencia entre inversión pública o gasto público? - ¿Qué es un proyecto de inversión y porque es necesario su elaboración? - ¿A dónde se puede presentar un proyecto de inversión para su financiamiento? - ¿Qué proyectos de inversión conoce que se ejecutó o se viene ejecutando en las Lomas de Carabayllo y de qué manera lo beneficiaron? - A su parecer ¿Qué proyectos de inversión prioritariamente requiere su comunidad? - ¿Participa la población en el financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Como presentan o sustentan sus iniciativas de proyectos de inversión en las asambleas. <i>Propuesta Oral Propuesta documentaria</i> - Que contiene sus propuestas de inversión. <i>Costos Planos Fundamentación</i> - Su propuesta de proyecto de inversión cuenta con: <i>Apoyo técnico respaldo profesional</i> - La población que dificultades técnicas, presenta en su zona: <i>Pronunciado desnivel la calidad del suelo</i> 	

DIRIGIDO A:	DIMENSION DE LA VARIABLE:	INDICADORES:	INSTRUMENTOS:	
			de sus proyectos de inversión? - ¿Los proyectos que ustedes priorizan tienen como referencia el Plan de Desarrollo Concertado?	<i>malo Otro</i> - En caso de alguna discrepancia con relación al requerimiento y necesidad del proyecto, esto se asume por: <i>Concertación Voto por mayoría solicitan asesoría</i>
Dirigentes y pobladores Profesional de la ONG CIDAP	<i>Iniciativa de la población organizada en la formulación de un proyecto del programa Construyendo Perú</i>	- Que representatividad tiene la persona que dirige el proyecto de inversión pública. - Como se da el primer planteamiento del proyecto de inversión pública a formular.	Entrevista Grupal Abierta	
	<i>Formas de comunicación a la población, de la formulación de un proyecto de inversión del Programa Construyendo Perú</i>	- Medios por los cuales la población es informada por parte de los dirigentes organizados. - Percepción de los líderes cuando hacen llegar las convocatorias a la población.	- ¿Quiénes son las personas que más frecuentemente presentan sus proyectos de inversión? - ¿Cuál es la representación que tienen las personas que presentan los proyectos de inversión al programa Construyendo Perú? - ¿La propuesta de proyecto presentada que representa la representatividad vecinal, de barrio o a qué nivel los respaldan? - ¿Reciben asesoría para formular y/o plantear sus proyectos de inversión? - ¿Cuáles son las primeras percepciones que reciben los líderes de parte de la población cuando difunden o comunican sus proyectos de inversión?	Entrevista Estructurada
	<i>Procedimientos que sigue la población para la priorización de los proyectos.</i>	- Como es el desarrollo de las reuniones de la población para definir el proyecto de inversión a presentar al Programa Construyendo Perú.	La observación en las reuniones	
			- ¿Cómo se llevan a cabo las convocatorias para las reuniones para definir el proyecto de inversión a presentar al Programa Construyendo Perú? <i>Un líder Grupo de líderes Personas interesadas Personal externo</i> - La frecuencia de las reuniones para decidir los proyectos de inversión a presentar: <i>Al mes sólo en época de convocatorias Otros</i> - La prioridad que le otorga la población a la propuesta de proyectos a presentar al Programa Construyendo Perú. <i>Bajo Medio Alto Otros</i>	

DIRIGIDO A:	DIMENSION DE LA VARIABLE:	INDICADORES:	INSTRUMENTOS:		
			- ¿Cuál es el nivel de elaboración de la propuesta para discutir en asamblea? <i>Expediente Técnico Perfil Técnico Ideas Básicas Otros</i>		
Funcionarios del programa Construyendo Perú Dirigentes y pobladores.	<i>Conocimiento o referencia de los pobladores sobre el empleo temporal en el Programa Construyendo Perú</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Metas de trabajo temporal realizado. - Ingresos económicos y su correspondencia por el número de familias - Nivel de conocimiento luego de las capacitaciones sobre oficios menores y posibilidades de ser aplicado 	Entrevista Estructurada Programa Construyendo Perú <ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo es la participación de la población en la ejecución de proyecto del programa Construyendo Perú? - De los tipos de mano de obra no calificada que existen ¿Cuál es la más empleada por la población? - ¿Cómo llevan a cabo a cabo las capacitaciones del proyecto? - El pago por la mano de obra no calificada es igual en todas las zonas del país? - ¿Los proyectos responden las necesidades de infraestructura que presenta la población? 	Revisión Documental Documentación del Programa Construyendo Perú <ul style="list-style-type: none"> - Proyecto que se ejecutaron en las Lomas de Carabayllo, para indicar puestos de trabajo generado y días que duraron los trabajos. - El monto pagado por la mano de obra no calificada, competencias que se lograron, personas que fueron beneficiadas. - El planteamiento técnico de los proyectos, observaciones, conforme a las bases, deficiencias técnicas más comunes. - Zonas y sectores que en su mayoría intervienen con los proyectos presentados. 	Observación A dirigentes y pobladores: <ul style="list-style-type: none"> - Descripción de una reunión de comité vecinal donde se decide qué persona van a laborar.
	<i>Apreciaciones del poblador sobre las infraestructuras ejecutadas por el programa Construyendo Perú en los últimos 3 años.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de puestos de trabajo generados. - Días que permitió trabajar y ser remunerados. - Aprovechamiento de la infraestructura ejecutada para la comunidad. - Número de personas beneficiadas con la infraestructura. 			
Funcionarios del programa Construyendo Perú	<i>El desarrollo de la etapa de difusión y asistencia técnica del programa</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Medios en los que se difunde la convocatoria. - Cómo es la participación de la 	Entrevista semi estructurada (Funcionarios) Gobierno Local <ul style="list-style-type: none"> - ¿A través de qué medios toman conocimiento 	Entrevista Grupal Abierta Dirigentes y Población organizada <ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo se enteran de las convocatorias 	

DIRIGIDO A:	DIMENSION DE LA VARIABLE:	INDICADORES:	INSTRUMENTOS:	
<p>Dirigentes y pobladores.</p> <p>Funcionarios De la Municipalidad Distrital de Carabayllo</p>	<p><i>Construyendo Perú</i></p>	<p>población en estas etapas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nivel de claridad de los contenidos de las bases. - Criterios geográficos, económicos u otros que presentan las bases. 	<p>que la población está participando de las convocatorias del programa Construyendo Perú?</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿A su parecer que límites o barreras presentan las bases de la convocatoria de proyectos del Programa Construyendo Perú? - La población invita al gobierno local a participar de las convocatorias del Programa Construyendo Perú? 	<p>del Programa Construyendo Perú?</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuenta con algún conocimiento o experiencia previa para participar de las convocatorias. - ¿Cómo participó en los últimos proyectos que ejecutó el programa Construyendo Perú?
	<p><i>La contribución de la etapa de difusión y asistencia técnica del Programa Construyendo Perú</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de conocimiento de la población acerca de las bases en cada convocatoria - Aspectos no tan claros de las bases por la población - Tipo de dudas que la población tenga sobre las bases del concurso. - Aspectos de las bases que no quedan claros para la población. - Tipos de dudas que la población tiene sobre las bases. 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo participa la población en la realización del perfil de pre inversión, muy necesario para el cofinanciamiento del proyecto por parte del gobierno local? - La realización del perfil de preinversión por parte del gobierno local, ¿cuánto tiempo lleva? ¿Es compatible con los requerimientos del Programa Construyendo Perú? <p>Programa Construyendo Perú</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Conoce la zona de las Lomas de Carabayllo? - ¿Al ser la zona de las Lomas de Carabayllo de extrema pobreza, se tiene alguna distinción al momento de las convocatorias? - ¿A través de qué medios difunden las convocatorias del Programa Construyendo Perú? - ¿Cómo es la participación de la población organizada de las Lomas de Carabayllo? - Los Proyectos presentados en los últimos 3 años por los pobladores de las Lomas de Carabayllo, que características presentan en 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué aspectos a su parecer no son muy claros en las bases de las convocatorias del Programa Construyendo Perú? - Para el caso del apoyo técnico para sus proyectos ¿A quienes recurren? - ¿Quiénes asisten a las charlas de orientación que brinda el programa Construyendo Perú? - La calidad del contenido del material que recogen de las convocatorias ¿Qué tan provechosos son?



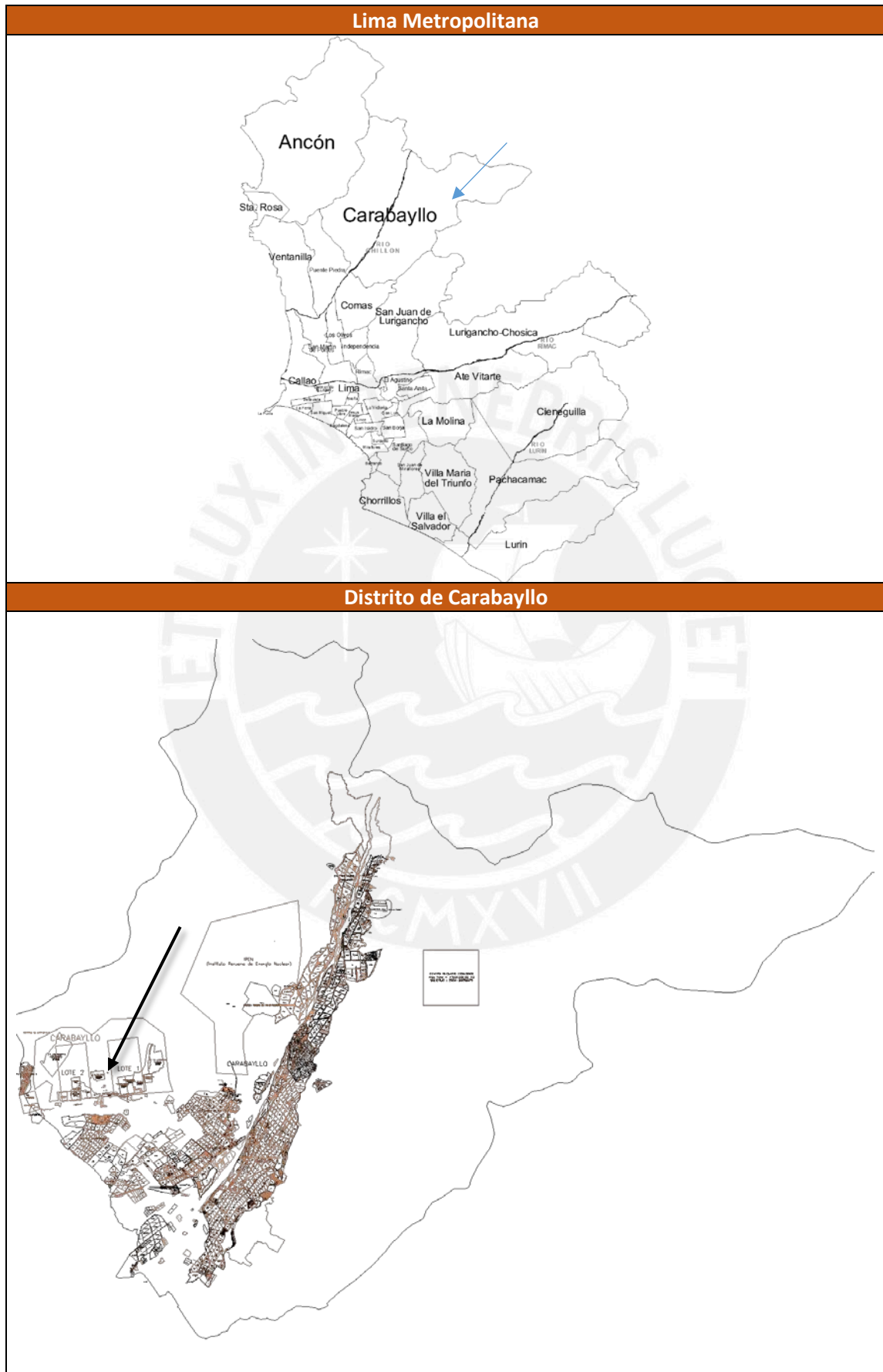
DIRIGIDO A:	DIMENSION DE LA VARIABLE:	INDICADORES:	INSTRUMENTOS:	
			su calidad técnicas?	





UBICACIÓN Y LOCALIZACIÓN DE LOMAS DE CARABAYLLO

UBICACIÓN DE LAS LOMAS DE CARABAYLLO



LOMAS DE CARABAYLLO





RELACION DE PROYECTOS DE INVERSION REVISADOS



**PROYECTOS DE INVERSION EJECUTADOS EN LAS LOMAS DE CARABAYLLO
2009 -2010**

CODIGO SNIP	NOMBRE	MONTO DE INVERSION
199334	Instalación de muro de contención en la Av primero de mayo en la Mz k, Mz l y Mz m del Asentamiento Humano el Calizal sector Lomas de Carabayllo, distrito de Carabayllo - Lima - Lima	255,035.16
192344	Instalación de muro de contención en la Av 28 de julio Mz z y Mz y, calle los geranios Mz p, Mz q y Mz r y calle los jazmines Mz b, Mz c, Mz d y Mz e1 en el AA.HH. Los Jardines de Carabayllo sector la quebrada, distrito de Carabayllo - Lima - Lima	1,194,644.2
190094	Instalación de muro de contención en el jirón los talleres en la Mz c3 del Asentamiento Humano proy. integral las lomas - sector cruz del norte ii, distrito de Carabayllo - Lima - Lima	214,293.11
172510	Construcción de muro de contención en la calle 8 del Comité Vecinal Nueva Jerusalén, distrito de Carabayllo - Lima - Lima	115,692.34
172487	Construcción de muro de contención en la calle 2 y pasaje 3 en el Asentamiento Humano Los Jardines , distrito de Carabayllo - Lima - Lima	289,903.09
169665	Construcción muro de contención en zona de riesgo calle San Pedro Mz. b y c ampliación AA. HH. Juan Pablo II Las Lomas de Carabayllo, distrito de Carabayllo - Lima - Lima	139,111.0
164766	Construcción de muro de contención en la calle 5 en el Asentamiento Humano Los Jardines, distrito de Carabayllo - Lima - Lima	226,280.14
154157	Construcción de muro de contención en zonas de riesgo de la agrupación vecinal las palmeras - calle las palmeras Mz. a, Mz b, Mz c, Mz f y Mz j, distrito de Carabayllo - Lima - Lima	426,241.39
152378	Construcción de muro de contención para Instalación de Agua y desagüe Calle Los Jazmines AA. HH. Los Jardines de Carabayllo, Distrito De Carabayllo - Lima - Lima	102,833.0



FOTOGRAFÍAS DE LA ZONA



Fotografías de la zona

CONSTRUYENDO PERÚ - CARABAYLLO



Más de la mitad de los trabajadores del Programa Construyendo Perú son mujeres, madres de familia que realizan estas duras labores para llevar un pan a su casa. Ellas realizan su trabajo con gran alegría pues saben que este es un dinero fundamental para sus hogares. Sus sueldos son de 350 nuevo soles aproximadamente 110 dólares al mes. Dinero insuficiente para esta clase de trabajo pues construir muros de contención significa: trabajar en las partes altas de estos cerros, buscar piedras enormes, juntar las piedras, mezclar el cemento, traer agua con baldes desde las partes bajas, etc.

