

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GRADUADOS

MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL



LA VIGILANCIA SOCIAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MARCO DEL
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: LA EXPERIENCIA DEL DISTRITO DE VILLA EL
SALVADOR (2005 – 2006)- LIMA - PERÚ

INFORME DE TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN
GERENCIA SOCIAL

ELABORADO POR:

LOURDES AURORA ELÍAS PEÑAFIEL

Lima, Junio 2007



A MI AMADA FAMILIA QUE SIEMPRE
TUVO PALABRAS DE ALIENTO Y
AMOR.

INDICE

	Pág.
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I: PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	8
1.1 Identificación y Descripción del Problema	8
1.2 Delimitación del Estudio	11
1.3 Objetivos	12
1.3.1 Objetivo General	12
1.3.2 Objetivos Específicos	12
2. Formulación del Problema como Pregunta	12
3. Justificación de la investigación	13
4. Limitaciones de investigación	13
CAPITULO II: MARCO TEÓRICO	15
ANTECEDENTES	15
2.1 La Descentralización como parte de la Reforma del Estado y la Participación Ciudadana	15
2.2 Equilibrio entre la Democracia Representativa y la Democracia Participativa	18
2.3 Gobernabilidad y Presupuesto Participativo	19
2.4 Hacia la Construcción de Ciudadanía	20
2.5 Rendición de Cuentas y Empoderamiento	20
2.6 El Triangulo de la Rendición de Cuentas	22
2.7 Presupuesto Participativo en el Perú	24
2.7.1 Antecedentes de los Procesos Participativos en Planificación y Presupuesto Participativo en el Perú	24
2.7.2 Bases Legales de la Participación Ciudadana y el Presupuesto Participativo	27
2.7.2.1 Marco Normativo de la Participación Ciudadana	27
2.7.2.2 Marco Normativo del Presupuesto Participativo, Vigilancia Ciudadana y Rendición de Cuentas	28

	Pág.
2.7.2.3 Competencias delimitadas para el Comité de Vigilancia y Control	32
2.8 Definiciones de Términos Básicos	33
2.9 Bases Teóricas	42
2.9.1 Concepción de Municipalidad	42
2.9.2 Concepción de Gobierno Local	42
2.9.3 Presupuesto Participativo	43
2.9.4 Concepción de Participación Ciudadana	43
2.9.5 Concepción de Vigilancia Social	44
2.9.6 Niveles de Vigilancia Social	45
2.9.7 La Rendición de Cuentas	45
CAPITULO III: METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	47
3.1 Tipo de Investigación	47
3.2 Estrategia de la Investigación	48
3.3 Metodología utilizada	49
3.4 Fuentes, Técnicas e Instrumentos de Investigación	50
3.5 Los Informantes	51
3.6 Proceso de Análisis: La Triangulación	52
CAPITULO IV: DESCRIPCIÓN DEL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR Y HALLAZGOS SOBRE EL PROCESO DE VIGILANCIA SOCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, DURANTE EL PERIODO 2005-2006	53
4.1 El Distrito de Villa El Salvador	53
4.2 Contexto Histórico Social	54
4.2.1 Antecedentes del Distrito	54
4.2.2 Perfil Sociodemográfico del Distrito	56
4.2.3 Situación Organizativa del Distrito	60
4.2.3.1 Actores Sociales de Villa El Salvador	60
4.2.3.2 Zonificación y Comités de Gestión de Desarrollo Territorial	62
4.2.3.3 Consejo de Coordinación Local (CCL)	63
4.2.3.4 Estructura Orgánica del Municipio	64

	Pág.
4.2.3.5 Plan de Desarrollo Institucional	66
4.2.3.6 Plan Integral de Desarrollo al 2021	66
4.2.3.7 Evaluación Cualitativa del Presupuesto Participativo por los propios actores	68
4.2.3.8 Marco Legal Distrital	70
4.3 La Vigilancia Social del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador	74
4.3.1 Base Legal	74
4.3.2 Actores Sociales	75
4.3.3 Conformación del Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo	75
4.3.3.1 Principios Rectores	76
4.3.3.2 Reglamento Interno	76
4.3.3.3 Principales Funciones	78
4.3.3.4 Ámbitos de la Vigilancia Social	79
4.4 La Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador	81
4.4.1 Base Legal	81
4.4.2 Actores Sociales	82
4.4.3 Niveles de Rendición de Cuentas del Gobierno Local	83
4.4.4 Fondo de Compensación Municipal del Distrito de Villa El Salvador	84
4.4.5 Construcción del Índice de Distribución y Asignación Presupuestal Territorial	85
CAPITULO V: HALLAZGOS Y ANÁLISIS SOBRE EL PROCESO DE VIGILANCIA SOCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE VILLA EL SALVADOR DURANTE EL PERIODO 2005-2006	88
5.1 Vigilancia Social y Rendición de Cuentas desde la Visión de los Involucrados en el Proceso	88
5.2 Análisis del Rol de los Representantes del Gobierno Local	89
5.3 Credibilidad y Niveles Participativos	91
5.4 Exigencias y Propuestas de los Dirigentes del Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo	92
5.5 Los Regidores y la Vigilancia Social y Rendición de Cuentas	94

	Pág.
5.6 Los Ex dirigentes de los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial y el Proceso de Vigilancia Social y Rendición de Cuentas	96
5.7 Los Funcionarios Municipales y el Proceso de la Vigilancia Social y Rendición de Cuentas	98
5.8 La Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Proceso de Vigilancia y Rendición de Cuentas	100
5.9. Las Agencias Municipales de Desarrollo y su Participación Estratégica en el Proceso	102
6. Análisis y Comentarios sobre los Informes del Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador – Logros y dificultades en su labor.	103
7. Acuerdos tomados en la Asamblea Distrital del Presupuesto Participativo 2005	105
CONCLUSIONES	107
RECOMENDACIONES	111
BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES	113
ANEXOS	123
Anexo N° 1: Mapa del Distrito de Villa El Salvador	124
Anexo N° 2: Organigrama del Municipio de Villa El Salvador	125
Anexo N° 3: Relación de obras y proyectos ejecutados en el Presupuesto Participativo periodo 2005-2006	126
Anexo N° 4: Listado de personas entrevistadas a profundidad	130
Anexo N° 5: Listado de participantes en Focus group	131
Anexo N° 6: Guía de entrevista para Ex Presidentes de Comités de Gestión de Desarrollo Territorial	132
Anexo N° 7: Guía de entrevista para Regidores del Municipio de Villa El Salvador (Responsables Políticos del Presupuesto Participativo)	134
Anexo N° 8: Guía de entrevista para Gerente de Oficina de Desarrollo Urbano (Responsables Técnicos del Presupuesto Participativo)	135
Anexo N° 9: Guía de entrevista para Jefe de Oficina de Programación e Inversiones (OPI)	136
Anexo N° 10: Guía de entrevista para Oficina de Planeamiento y Presupuesto	137
Anexo N° 11: Guía de entrevista para Sub Gerentes de las Agencias Municipales de Desarrollo	138

	Pág.
Anexo N° 12: Guía de entrevista para Alcalde del Distrito de Villa El Salvador	139
Anexo N° 13: Guía de preguntas para Focus Group: Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo	141
Anexo N° 14: Cuadro de información general de actores entrevistados sobre la Vigilancia Social y Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo en el Distrito de Villa El Salvador	143
Anexo N° 15: Cuadro de análisis de los datos obtenidos en entrevista a la autoridad política distrital – Alcalde	145
Anexo N° 16: Cuadro de análisis de los datos obtenidos en las entrevistas a Regidores del Municipio de Villa El Salvador (Responsables Políticos del Presupuesto Participativo)	149
Anexo N° 17: Cuadro de análisis de los datos obtenidos en las entrevistas a funcionarios públicos del Municipio de Villa El Salvador	152
Anexo N° 18: Cuadro de análisis de los datos obtenidos en el Focus Group con Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo	158
Anexo N° 19: Cuadro de análisis de los datos obtenidos en las entrevistas a Ex Presidentes de los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial	163
Anexo N° 20: Cuadro comparativo de análisis entre los actores políticos y funcionarios del municipio de Villa el Salvador sobre la Vigilancia Social y Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo 2005-2006	167
Anexo N° 21: Cuadro comparativo de análisis entre los actores representantes de la sociedad civil sobre la Vigilancia Social y Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo 2005-2006	169

RESUMEN EJECUTIVO

En los meses de Octubre y Noviembre del 2006 en el Distrito de Villa El Salvador se llevó a cabo la presente investigación cualitativa con el propósito de conocer las percepciones y expectativas de los representantes de la sociedad civil y del gobierno local sobre la vigilancia social y rendición de cuentas del presupuesto participativo de los periodos 2005-2006. Se buscó recoger y analizar la experiencia y la visión de los propios actores involucrados en los mencionados procesos participativos, así como las dificultades o limitaciones identificadas por ellos mismos.

El estudio de caso que presentamos se centra precisamente en el conocimiento, análisis y explicación de la vigilancia y la rendición de cuentas para aportar al mejoramiento de los procesos y ampliación de dichas prácticas en otros espacios locales. Para ello combinamos el análisis documental con el recojo de información de primera mano a través de entrevistas a profundidad en forma individual y grupal.

Teniendo en cuenta que la vigilancia y rendición de cuentas se han convertido en parte importante del proceso de presupuesto participativo, porque a través de ellas la comunidad evalúa y hace seguimiento de lo que hace el gobierno local y ejerce control sobre la eficiencia, equidad y eficacia de sus acciones, debemos señalar que la experiencia local de Villa El Salvador es una de las mas interesantes por su existencia desde antes del mandato dado por el marco legal nacional y por su amplitud de convocatoria y participación ciudadana.

Cabe decir que el recojo de información se realizó en medio de la coyuntura política de las elecciones municipales para el periodo 2007-2011, resultando ganador de la contienda electoral en el distrito de Villa El Salvador el señor Jaime Zea como alcalde reelecto.

Para el análisis de la información recolectada se utilizó el proceso de triangulación, lo que nos permitió analizar, triangular las perspectivas, opiniones y juicios de los ex dirigentes de los comités de gestión de desarrollo territorial, el comité de vigilancia, autoridades políticas y funcionarios del municipio; y a su vez integrar y contrastar los puntos de vista de los informantes de un mismo grupo.

Luego de ésta breve introducción sobre el propósito del estudio y aspectos metodológicos, damos paso a los hallazgos encontrados, señalando las coincidencias y discrepancias mas saltantes entre los actores clave entrevistados. En base a ellos, podemos afirmar que no obstante los grandes avances en materia de democracia participativa que permite la construcción de un nuevo modelo de ejercer ciudadanía, los procesos aún son frágiles porque la sociedad civil, los actores políticos y el gobierno local, no se han involucrado en una nueva cultura política con instrumentos que permitan renovar e innovar el ejercicio del poder. Además, comprobamos que el espacio local es el campo idóneo para la construcción de ciudadanía y el desarrollo de instrumentos y mecanismos que promuevan nuevas relaciones sociales y políticas hacia una democracia participativa.

Por su parte el municipio demostró voluntad política para implementar el presupuesto participativo, la vigilancia ciudadana y la rendición de cuentas como procesos participativos importantes para el fortalecimiento de la construcción de ciudadanía. Sin embargo, a medida que el proceso ha ido desarrollándose y ampliando su influencia, los estamentos municipales y las organizaciones indican que debe actualizarse algunos aspectos de la normatividad local; específicamente sobre las funciones de los responsables políticos del presupuesto participativo en cada territorio, funciones del comité de obras y sobre la participación de la población no organizada. En el plano político e institucional, la implementación del presupuesto participativo incluyendo todas sus fases, fortalece al gobierno local, porque es un instrumento de gobernabilidad que permite disminuir la distancia entre las organizaciones de base y el organismo municipal, fomentando el diálogo y relaciones de horizontalidad en base a la toma conjunta de decisiones.

Respecto a la participación de los dirigentes en los espacios de vigilancia y rendición de cuentas existen factores de gran influencia en su desempeño, como son: la capacidad de propuesta, de concertación y diálogo, la renovación de liderazgos y el sentido de pertenencia, compromiso y preocupación por el bien común, dejando de lado intereses partidarios o individuales; la mayoría de éstos factores muestran un desarrollo considerable en Villa El Salvador, tratándose de espacios y experiencias nuevas.

El modelo del proceso de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas implementado está enfocado en los recursos y acciones de los proyectos y obras públicas, el cual resulta

insuficiente para dar respuesta institucional al derecho que tienen los ciudadanos a la rendición de cuentas de una manera más integral por parte del gobierno local.

Es importante resaltar la labor que realizan las Agencias Municipales de Desarrollo quienes tienen una relación directa con la población en cada territorio, permitiendo la fiscalización y control de los recursos y proyectos con mayor eficiencia y participación ciudadana de las organizaciones sociales de base, que son los actores principales dentro de la localidad.

Entre las dificultades o limitaciones para fortalecer el proceso de vigilancia social y rendición de cuentas identificadas mencionaremos entre las más saltantes, que las organizaciones sociales de base exigen al gobierno local mayores espacios de diálogo y capacitación sostenida dirigida a los agentes participantes; así como sensibilizar a la población en relación a los procesos de vigilancia social y la rendición de cuentas. Asimismo, en la evaluación de los procesos que hacen los involucrados y actores sociales y políticos existe una coincidencia sobre la desconfianza en los informes sobre la rendición de cuentas, afectando las relaciones armoniosas entre los pobladores y el municipio, a su vez solicitan mejorar la calidad, exactitud y oportunidad de la información.

La credibilidad de la dirigencia y de las organizaciones sociales de base es afectada por la existencia de una cultura de no pago de los tributos municipales y el incumplimiento de los recursos comprometidos y acuerdos tomados por parte de la población; esto a su vez afecta la sostenibilidad de los proyectos y su concreción en la realización de obras. La población señala también la necesidad de renovar los cuadros directivos, procurar mayor participación de la juventud y de la mujer; y sobre todo de los responsables políticos (regidores), pues existe una crítica generalizada sobre la ausencia e interés de ellos por participar en las asambleas territoriales en coordinación con los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial y también en el proceso de la vigilancia social y rendición de cuentas, en algunos casos por carencia de visión política y en otros por temor a la fiscalización de las organizaciones de la sociedad civil.

En base al análisis realizado, se propone una serie de recomendaciones para la superación de las limitaciones y dificultades abordadas por los involucrados directamente en los procesos de vigilancia y rendición de cuentas: i) implementar un sistema distrital de vigilancia y rendición de cuentas a fin de mejorar los procesos y seguimiento; ii) implementar un plan de desarrollo de capacidades para los representantes de la

sociedad civil y los representantes de la municipalidad, para que su interrelación responda a las necesidades de fortalecimiento de la sociedad civil y la institucionalidad municipal, garantizando una correcta relación comunidad-municipio, que contemple tanto aspectos técnicos de los proyectos y aspectos legales para los primeros, como habilidades comunicacionales y participativas para los segundos; iii) superar las limitaciones informativas y comunicacionales, tanto a nivel interno, como hacia la población en pro de una mayor transparencia y una cultura participativa a mayor escala, para ello proponemos establecer un plan comunicacional que facilite la promoción de éstos procesos participativos como parte de una gestión democrática y eficiente; iv) realizar asambleas de rendición de cuentas con mayor regularidad, con un lenguaje más claro para que sea entendible, y de carácter integral de toda la gestión edil; v) dotar a las Agencias Municipales de Desarrollo de mejor infraestructura y mayores recursos logísticos para que puedan resolver los problemas urgentes de la comunidad, y cumplan a cabalidad su rol de instancias descentralizadas del municipio; y por último vi) crear mayores espacios de intercambio de experiencias con otros gobiernos locales del Perú y de la Región sobre la vigilancia y rendición de cuentas del presupuesto participativo ya que pueden aportar a la difusión de experiencias positivas y exitosas que han servido para legitimar más aún a sus autoridades elegidas.

INTRODUCCIÓN

Durante gran parte de la historia política peruana, los gobernantes han mantenido una relación lejana con sus representados, con frecuencia considerados como personas ajenas a las prioridades de su localidad y que no representan a sus votantes, a quienes nunca les rinden cuentas. Esto ha generado un descontento generalizado de los ciudadanos respecto a los funcionarios públicos y la persistencia de prejuicios y desconfianza en la gestión y en el accionar público. Esto pone en riesgo la eficacia de los roles que tienen que cumplir cada una de las instancias gubernamentales.

El Estado peruano también ha presentado a lo largo de su historia un grado muy bajo de rendición de cuentas debido a las deficiencias de las instituciones democráticas. Poca transparencia y lentitud para atender a los ciudadanos y para facilitar la comunicación interna de la administración nacional, lo cual abona a empeorar la situación anterior.

Durante la gestión del gobierno de Toledo, el Perú reinició un proceso de descentralización en democracia como parte importante de la reforma del Estado, conjuntamente con la modernización del mismo. Abriéndose así canales hasta ahora inéditos de participación ciudadana y apostando por una nueva relación y cultura política entre ciudadanos y Estado, al promoverse desde el Estado, un cambio del modelo tradicional de gestión local por un modelo que incluye la participación activa de la sociedad civil en procesos de concertación social, en la toma de decisiones respecto al uso de los recursos económicos, el control ciudadano de la ejecución presupuestal municipal y la rendición de cuentas. Todas estas acciones se enmarcan dentro del proceso de Presupuesto Participativo de los gobiernos locales y regionales del país por mandato de la nueva legislación.

Es así que desde el año 2004, los gobiernos locales se encuentran obligados a cumplir por ley con procesos de presupuestos participativos, a través de etapas con plazos concretos para obtener el desembolso del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Frente a este nuevo panorama legal, muchos municipios vieron la necesidad de adecuar su propio marco legal a las exigencias requeridas y ajustarse a tiempos predeterminados por el Ministerio, enfrentando la posibilidad de que surjan desencuentros o conflictos entre la aplicación de

la norma y la propia dinámica participativa local. Además de los ya acarreados por la superposición de los procesos de presupuesto participativo de un año con otro.

La vigilancia social y la rendición de cuentas se han convertido en parte importante del proceso del Presupuesto Participativo, pues es a través de ellas la sociedad civil evalúa y hace un seguimiento de lo que hace el Estado en sus niveles locales de gobierno y ejerce control sobre la eficiencia, equidad y eficacia de sus acciones.

Una de las experiencias locales de vigilancia social y rendición de cuentas en el ámbito urbano peruano más interesante, ya que cuenta con una larga trayectoria en el desarrollo de Presupuesto Participativo, mucho antes de que se promulgara la Ley de Presupuesto Participativo en el 2003, es el municipio del distrito de Villa El Salvador.

Dicho distrito está ubicado al Sur de la ciudad de Lima y cuenta con un cúmulo de antecedentes históricos, sociales y políticos que fundamentan su experiencia en procesos participativos. Estos han enriquecido su devenir desde su nacimiento como distrito autogestionario en el año 1971, marcado con la invasión de terrenos en la zona de Pamplona por 7,000 familias procedentes de la Sierra, hasta la actualidad con sus más de 400,000 habitantes y todos los retos económicos y sociales que conlleva.

La presente investigación se centra en el análisis del proceso de la vigilancia social y de la rendición de cuentas del presupuesto participativo en el distrito de Villa El Salvador, así como de las percepciones, experiencias y expectativas de los propios actores involucrados en dichos procesos participativos, tanto de la sociedad civil, como del gobierno local.

En el primer capítulo, hay una descripción del problema de investigación; se mencionan los objetivos del estudio y la formulación del problema como pregunta que ha servido de guía del presente estudio.

En el segundo capítulo se presenta el marco teórico el que servirá para establecer los antecedentes, la definición de términos básicos, las categorías de análisis y de guía hasta el final de la investigación. Allí también se abordan los antecedentes de los procesos participativos en el Perú, el marco normativo nacional que rige para la participación ciudadana, el presupuesto participativo, la vigilancia social y la rendición de cuentas.

El tercer capítulo abarca los aspectos metodológicos, trata las estrategias, técnicas e instrumentos de investigación y método de análisis.

El cuarto capítulo describe el distrito de Villa El Salvador, contiene el diagnóstico situacional distrital y el desarrollo de su experiencia en los procesos de vigilancia social y rendición de cuentas del presupuesto participativo. Asimismo, describe los ámbitos de la vigilancia y los niveles de la rendición de cuentas. A su vez presenta los principales hallazgos de la evaluación cualitativa del presupuesto participativo realizada por los mismos actores sociales involucrados en dicho proceso.

El quinto capítulo trata sobre el análisis de la Vigilancia Social y Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo a partir de la información recogida de los informantes clave. Esto como proceso social que genera aprendizajes para las ciudadanas y ciudadanos, las autoridades políticas y funcionarios públicos.

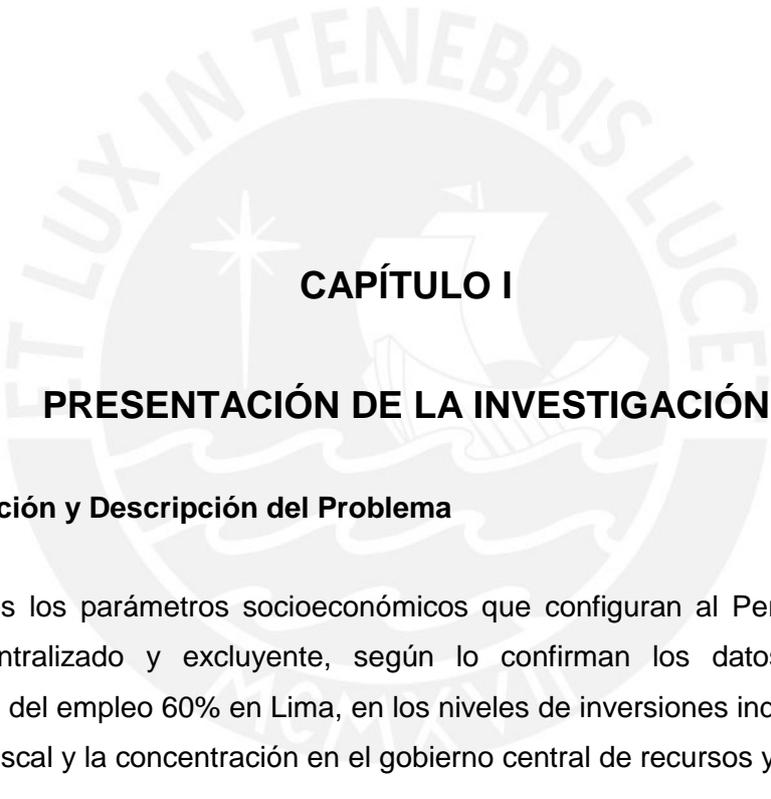
Y por último, vienen las conclusiones producto del análisis de la información recogida; así como las recomendaciones del caso que son tomadas directamente de los actores sociales involucrados en los procesos de vigilancia y rendición de cuentas del presupuesto participativo. Por último, la bibliografía consultada y anexos del estudio que incluye cuadros de análisis según actor social entrevistado y cuadros comparativos, así como las guías de entrevistas utilizadas.

Mis sinceros agradecimientos para:

Rosa Quispe, Félix Zavaleta, Ángel Córdova, José Marín, Santiago Peña, Víctor Pérez, Sonia Montoya, Esperanza Quiñones, Manuel Luna y Vicente Chávez; destacados representantes entre otros de la sociedad civil.

Antonio Paredes, Hugo Soto, Martín Delgado, Carlos Vásquez y Samuel Pedroza, funcionarios públicos de la municipalidad y al Alcalde del Municipio Jaime Zea.

Luz Castro y Nisim Morales, regidores.



CAPÍTULO I

PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Identificación y Descripción del Problema

Son conocidos los parámetros socioeconómicos que configuran al Perú como un país aún muy centralizado y excluyente, según lo confirman los datos de INEI, con concentración del empleo 60% en Lima, en los niveles de inversiones industriales 80% de recaudación fiscal y la concentración en el gobierno central de recursos y funciones.

Por otro lado, los sucesos políticos, sociales y económicos ocurridos en la década pasada, caracterizados por violentar la vida democrática y la instauración de una concepción verticalista y arbitraria en el manejo del Estado, revelan la fragilidad del mismo y de las instituciones existentes en la sociedad peruana.

Si miramos que desde la década del 80, con la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades No 23853 promulgada el 08 de junio de 1984, durante el segundo gobierno de Belaúnde, se definen una serie de atribuciones a las municipalidades, en una década donde se desarrolla una nueva dinámica política de los movimientos sociales urbanos, como es el caso de La Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador

(CUAVES), que imaginaban la institución edil como una posibilidad de constituir gobiernos locales participativos. Recordemos que El Decreto de Alcaldía No 001, aprobado el 1º de Enero de 1983, La Municipalidad de Villa El Salvador decretaba el “reconocimiento y registro de todas las organizaciones del distrito conformadas por pobladores, y cuya finalidad sea la representación y defensa de los derechos e intereses de los pobladores en los diversos aspectos de su vida social...” y señalaba: “Ley comunal ley municipal”. (Boletín Municipalidad de VES, Enero 1983).

En esta época se inició un proceso de traslado de la vida política a los ámbitos municipales locales basada en una corriente municipalista que atribuía a las municipalidades un papel fundamental en la relación entre Estado y sociedad. Incluso algunos concibieron a las municipalidades como instrumentos para forjar un poder surgido desde las bases, fomentando la participación vecinal

A partir de los años 80 y luego en los 90 se abren canales hasta ahora inéditos de participación ciudadana, apostando por una nueva relación y cultura política entre ciudadanos y Estado, al promoverse desde la experiencia del movimiento social, un cambio del modelo tradicional de gestión local por un modelo que incluye la participación activa de la sociedad civil en procesos de concertación social, en la toma de decisiones respecto al uso de los recursos económicos, el control ciudadano de la ejecución presupuestal municipal y la rendición de cuentas. Estas acciones se enmarcan dentro del proceso de Presupuesto Participativo de los gobiernos locales y regionales del país establecidos en la nueva legislación.

Una de las experiencias más importantes que se viene desarrollando en el Perú desde la década del 80 son referidas a la participación ciudadana, promovida desde los gobiernos locales, las cuales a la fecha, cuentan con la normatividad respectiva aprobada por el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo. El presupuesto participativo a la fecha, se ha convertido en un medio poderoso para transformar los estilos tradicionales de formular y gestionar los presupuestos públicos y avanzar en el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

En el distritito de Villa El Salvador, desde sus inicios, fue concebido como un instrumento del Plan de Desarrollo Integral Concertado y convertido en un importante factor de movilización de la población, destacando el liderazgo desarrollado por el gobierno municipal, impulsor de la concertación política a través de los regidores designados para acompañar el proceso, en los distintos sectores territoriales. Pero al mismo tiempo es

necesario destacar el protagonismo de la comunidad organizada, a través de sus representantes organizados en los Comités de Gestión, Asambleas Territoriales y últimamente en los Comités de Vigilancia, que dinamizan el presupuesto participativo, descentralizando las acciones administrativas mediante la implementación de las Agencias Municipales, donde se producen y comparten con la comunidad, material técnico y legal - administrativo, que permiten desarrollar relaciones más objetivas y conciliadoras entre los actores sociales y las instancias de la municipalidad.

El presupuesto participativo está permitiendo modificar las formas tradicionales de definir prioridades y asignar recursos, y entre los avances más importantes, destacamos los siguientes:

A nivel organizativo, la existencia de Comités de Gestión de Desarrollo Territorial integrado por representantes de la sociedad civil y un equipo técnico representando al gobierno local, los cuales deben:

- Formular el cuadro de necesidades propuestas por los dirigentes de cada sector territorial.
- Valorizar las obras para la discusión y aprobación del presupuesto, en eventos territoriales, y en un encuentro distrital.

Asimismo, la existencia de una nueva instancia de participación de la población organizada: el comité distrital de vigilancia y control del presupuesto participativo, el cual cuenta ya con un marco normativo que define su rol y funciones.

A nivel político, se expresa en responsabilidades compartidas, entre el gobierno local y la población organizada, en la toma de decisiones sobre la ejecución de parte del presupuesto municipal en su respectivo territorio. Asimismo, se viene avanzando en la comprensión de la necesidad que existe de articular las propuestas sectoriales a los objetivos de desarrollo del distrito.

A nivel administrativo, se desarrollan instancias de la administración municipal como las agencias municipales que buscan acercar la administración a la población, para responder a las necesidades y compartir con ésta los documentos técnicos-legales, ayudando de ésta manera al fortalecimiento de los Comités de Gestión.

De este complejo e interesante proceso se busca conocer las características, avances, limitaciones y debilidades del proceso, en lo referente a la vigilancia social y rendición de cuentas, que se desarrollan en el marco del presupuesto participativo:

- a) Las condicionantes históricas y sociales
- b) El perfil de los actores involucrados en el proceso
- c) El funcionamiento de las instancias de participación, la manera como se aplican las normas
- d) Si existen niveles de desconfianza por parte de la sociedad civil hacia las autoridades municipales
- e) La exclusión del proceso de importantes sectores de la población y de que modo se puede contribuir a superar tales limitaciones
- f) Cuáles son las trabas y limitaciones del proceso y de qué manera se puede contribuir a superarlas

Son éstos aspectos que nos proponemos abordar en la presente investigación, analizando en profundidad las experiencias de la vigilancia ciudadana y rendición de cuentas.

1.2 Delimitación del Estudio

Esta investigación se realizó en el distrito de Villa El Salvador y ha comprendido el análisis de los procesos de la vigilancia social y la rendición de cuentas en el marco del presupuesto participativo, en el transcurso de los años 2005-2006.

El trabajo se orientó a entrevistar tanto individual como en grupo a autoridades políticas y funcionarios públicos de la municipalidad de Villa El Salvador y representantes de la sociedad civil. En este aspecto se buscó recoger sus experiencias de vigilancia social y rendición de cuentas, en aras de conocer como están asumiendo el rol social que le compete al Comité Distrital de Vigilancia del presupuesto participativo y a la Municipalidad de Villa El Salvador, en su rol promotor de la vigilancia ciudadana y rendición de cuentas sobre el mismo y de la gestión del plan integral de desarrollo. Asimismo conocer el perfil y las características de los actores de dichos procesos.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Realizar una descripción, interpretación y valoración del desarrollo, así como sus limitaciones y dificultades del proceso de vigilancia social y rendición de cuentas, en el marco del presupuesto participativo de Villa El Salvador, durante el periodo 2005 – 2006, para contribuir a la formulación de sugerencias para el mejoramiento de los próximos procesos.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a. Determinar las condiciones históricas, económicas, sociales que explican el proceso y los elementos que comprenden las experiencias de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas, en el marco del presupuesto participativo de Villa El Salvador, durante el periodo 2005 – 2006.
- b. Analizar y determinar las percepciones y expectativas de los representantes de la sociedad civil, autoridades políticas y funcionarios públicos del gobierno local sobre el proceso de vigilancia social y la rendición de cuentas.
- c. Identificar las limitaciones y dificultades que impiden el logro de los objetivos del proceso de la vigilancia social y rendición de cuentas, para formular recomendaciones que conlleven a superar las dificultades.
- d. Informar a los actores implicados sobre los hallazgos de la investigación.

2. Formulación del Problema como Pregunta:

¿Cuáles son las condiciones históricas, económicas y sociales del distrito de Villa El Salvador que han hecho posible el desarrollo de las experiencias de vigilancia social y rendición de cuentas del presupuesto participativo?

¿Cuáles son las percepciones y expectativas sobre el proceso de vigilancia social y la rendición de cuentas del presupuesto participativo, que tienen los actores sociales por parte de la sociedad civil y del municipio, a partir de sus propias experiencias y participación en dichos procesos?

¿Cuáles son las características, avances y limitaciones del proceso de vigilancia social y rendición de cuentas en el marco del presupuesto participativo en Villa El Salvador, durante el periodo 2005 - 2006?

3. Justificación de la investigación

La sociedad peruana en las últimas décadas ha sufrido profundas transformaciones, sociales económicas y culturales sin embargo, el Estado sigue siendo centralista, burocrático y ajeno a las inquietudes de la población, existiendo un desfase entre la nueva realidad del país y el Estado, que sigue manteniendo formas de administración del pasado. Tal situación ha llevado a impulsar el proceso de descentralización, por el cual se transfieren a los gobiernos subnacionales: gobierno regional y local, funciones y competencias con el propósito de poner más cerca de los ciudadanos la administración estatal a fin de superar la desconfianza existente entre la población respecto a los funcionarios, especialmente en el manejo de los recursos públicos.

En el marco de ésta situación los gobiernos locales han desarrollado importantes experiencias de participación ciudadana y más recientemente de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas, permitiendo que los representantes de la sociedad civil conjuntamente con los gobiernos locales se planteen formas de organización y mecanismos de intervención de los ciudadanos ejerciendo el control y fiscalización de la gestión municipal. Ciertamente que el proceso no está libre de obstáculos y limitaciones por lo que ciertos sectores de la población por desinterés se autoexcluyen o por la rigidez de los mecanismos existentes o tal vez por falta de estrategias efectivas de difusión y comunicación y/o mecanismos que faciliten el acceso a la información sobre el desarrollo de todas las fases del presupuesto participativo y más específicamente sobre las acciones de vigilancia que realiza el comité distrital y la rendición de cuentas por parte del municipio de los proyectos priorizados. Pero es claro que el desarrollo de éstas experiencias constituye un significativo avance en la afirmación de la democracia, siendo por ello necesario conocerlas, analizarlas, explicarlas a fin de lograr que dicho proceso sea inclusivo para amplios sectores de la población y perfeccionar los mecanismos e instrumentos normativos existentes que institucionalicen y generalicen dichas prácticas. Allí radica la justificación e importancia de la presente investigación

4. Limitaciones de la investigación

Las limitaciones del estudio se dan por la carencia de información ordenada relacionada al presupuesto participativo del distrito que comprenda todas las fases del proceso, y la falta de sistematización del mismo que recoja la experiencia de los seis años de

trayectoria de presupuesto participativo. La presente investigación da cuenta solo de un periodo (2005 -2006) y en tal sentido, solo señala pistas para que otros investigadores continúen profundizando en el conocimiento de ésta interesante y compleja problemática, en la cual descansa en gran medida, el futuro de la democracia local del distrito de Villa El Salvador.





CAPITULO II MARCO TEÓRICO

ANTECEDENTES:

2.1 La Descentralización como parte de la Reforma del Estado y la Participación Ciudadana

Actualmente, nuestro país se encuentra frente a su octavo intento de descentralización en su trayectoria de vida republicana, dando a lo largo del tiempo marchas y contramarchas y a veces pocos esfuerzos y voluntad política para alcanzar la ansiada y necesaria transformación del Estado, en un Estado más pequeño, eficiente y promotor del desarrollo. Durante el periodo del gobierno de Alejandro Toledo, luego de diez años de estancamiento, se da un nuevo impulso al proceso de descentralización, comenzando por cambios necesarios en el marco legal. Mediante la Reforma Constitucional del

Capítulo XIV de la Carta Magna¹, aprobada por la Ley N° 27680, se define la descentralización “como una política permanente y obligatoria del Estado, necesariamente de largo plazo y que tiene como objetivo el desarrollo integral en democracia. El mismo capítulo, añade, que el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”. Se suma luego, la Ley de Bases de la Descentralización Ley 27783, que cimienta la estructura de gobierno descentralizada donde el Estado comparte, delega competencias y funciones y transfiere recursos a los gobiernos regionales y locales, comenzando con los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva.

La importancia del proceso de descentralización, según Luis Chirinos (2006), radica en que afronta tres dimensiones clave. La primera, reforma la estructura del Estado, introduciendo un nivel intermedio: el nivel regional, dotado de autonomía política, económica y administrativa en el marco de la Constitución Política y la ley. La segunda, abre oportunidades para emprender políticas de desarrollo regional que permitan un desarrollo sostenible. La tercera, abre oportunidades para el fortalecimiento de la democracia por el carácter electivo de sus autoridades y por la introducción de mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión gubernamental.

De ahí, que la introducción de mecanismos de participación, busque dar preponderancia a la participación ciudadana como elemento para hacer eficiente, enriquecer y legitimar la acción del Estado y que éste a su vez logre un contacto más cercano con los ciudadanos. Puesto que los ciudadanos se convierten en co-partícipes de la gestión del aparato público, la participación constituye un elemento clave para asegurar la sostenibilidad en la implementación de las políticas públicas, dentro de las cuales se da especial consideración al presupuesto participativo por su potencial en términos de impacto en el desarrollo local, dentro del proceso de descentralización. (World Bank, 1995).

Al mismo tiempo, este proceso de descentralización trae consigo diversos instrumentos financieros, de planificación y participación. Entre los cuales están los procesos de planeamiento concertado, plasmados en los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) y Presupuestos Participativos (PP), y de rendición de cuentas, sobre los cuales las

¹ Artículo N° 188 –Capítulo XIV de la Constitución Política del Perú sobre Descentralización-Reformado por la Ley N° 27680 en Enero 2002

autoridades deben informar a la población representados en los Comités de Vigilancia, Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL).

Estos mecanismos e instancias de participación cobran especial relevancia para que un proceso de descentralización tenga los resultados esperados: el desarrollo nacional integral. En ese sentido, sostenemos que solo en la medida en que se promuevan dichos mecanismos de participación y concertación ciudadanas entre el conjunto de actores tanto institucionales como organizaciones populares fundamentalmente en los asuntos públicos, estaremos en capacidad de embarcarnos en un profundo proceso de descentralización de la gestión y recursos del Estado. Es entonces esencial la participación ciudadana dentro del contexto de la descentralización, en los asuntos públicos, para entender la política democrática, puesto que cuanto mayor participación hay en las decisiones publicas, mayor democracia hay. Instituciones como el Banco Mundial han observado que la participación puede ser un factor decisivo para el éxito y la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo y que éste es un tema vinculado a la eficiencia, más un cuando quienes ejercen influencia sobre las decisiones que les afectan son los que se hallan en situaciones desventajosas, por motivos económicos o culturales (Banco Mundial, 2001, pág. 109-110).

Según Kahssay y Oakley, 1999, la participación se entiende de dos formas, como medio o como fin. En el contexto del proceso de Presupuesto Participativo, se entremezclan ambas formas y se concretizan por un lado, en la cooperación material o en mano de obra de la población en los proyectos de inversión de la localidad (hasta en un 20% de su costo) y por otro lado en el logro de mayor responsabilidad en su desarrollo local, la toma de decisiones y control de recursos locales, así como la optimización del alcance del bien común, que va dotándoles de poder.

Cabe señalar que esta participación puede presentar diferentes formas de complejidad, dependiendo del tipo de comunidad (alta, media y baja), pasando del involucramiento generalizado hasta la representación por grupos de interés y el diseño de las políticas públicas y que existe una relación directa entre la extensión del área de intervención y la disponibilidad de recursos, tanto humanos, materiales, capacidades, como redes sociales, así como una relación inversa entre ésta última y la complejidad de implementar mecanismos de participación. (Tanaka, 2001)

2.2 Equilibrio entre la Democracia Representativa y la Democracia Participativa

Comenzaremos recordando la celebre frase expresada por Abraham Lincoln, quien de modo simple y cierto, definió la democracia como “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, entendiendo por pueblo a toda nación y no solo a uno de sus estratos sociales. Y añadimos nosotros, como también advierte, Raúl Ferrero, la democracia es también un estilo de vida y no solo una forma de gobierno basada en el poder del pueblo (Ferrero, 1987).

Ciertamente, cuando hablamos de democracia estamos aludiendo fundamentalmente, a un régimen político que permite la participación política de acuerdo a ciertas reglas y procedimientos acordados y aceptados colectivamente, y que promueven la libertad, la igualdad y la justicia social. No obstante, el problema, según destaca Julio Cotler, es como se construyen instituciones de la sociedad y de la política que vayan dando participación e igualdad bajo formas y procedimientos democráticos y que redunden en el fortalecimiento del sistema democrático en su conjunto (Cotler, 1993)

En ese sentido, según Goday (1999), uno de los rasgos característicos de las democracias contemporáneas en América Latina, es ceder poder al pueblo, dando preponderancia a la participación ciudadana como elemento para hacer eficiente y enriquecer la acción de gobierno.

Frente a esa realidad el Perú no está ajeno a los esfuerzos por reformar el Estado, incorporan procesos de descentralización y transferencia de competencias, poder y fondos de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos regionales/locales, los cuales tienen como pilar importante *la participación ciudadana*, pues a través de ella, los gobiernos logran un contacto más cercano con los ciudadanos (Goday, 1999).

El punto más sensible en la democracia representativa, radica en que estos representantes actúan al margen de la población y no responden a los intereses de los representados.

Por otro lado, la democracia directa establecida por mandato legislativo o constitucional, que permiten a los ciudadanos pronunciarse o decidir directamente sobre asuntos de interés público y con efectos jurídicos, es impracticable en espacios mayores a una comunidad.

La crisis de representación es el reto común y contemporáneo de nuestras democracias; para cambiar ésta insuficiencia, la democracia participativa busca un balance entre las dos categorías anteriores y complementa el sistema mixto de representación y el ejercicio de la soberanía popular. El hecho de que los gobiernos locales sean entidades estatales más próximas a la sociedad civil, los convierte en espacios idóneos para que desarrollen prácticas participativas que redunden en beneficio del fortalecimiento del sistema democrático.

En esa perspectiva, el fortalecimiento de los municipios como auténticos gobiernos locales, a través de experiencias participativas y mecanismos de concertación, pueden convertirse en instancias que recuperen niveles de representación. La democracia municipal, constituye la base del sistema democrático nacional.

2.3 Gobernabilidad y Presupuesto Participativo

Es en ese contexto de transformaciones políticas que el presupuesto participativo y sus correspondientes fases juegan un papel relevante, porque responden a la falta de consensos, antes mencionada, entre autoridades y vecinos, lo que genera una serie de problemas para la gobernabilidad de las ciudades o distritos. Entendiendo *gobernabilidad*; como, el ejercicio de facultades políticas, económicas y administrativas en la gestión de los asuntos de un país, aplicables también a nivel local, y que abarca los complejos mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y grupos organizados de base expresan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias (Lombera, 1998).

Ahora bien, para que la gobernabilidad genere las condiciones de un *buen gobierno* se necesita la existencia de la *participación de los actores y agentes sociales*. Dicha participación supone trabajar una serie de acciones y compromisos dentro de una visión compartida que comprenden co-responsabilidades que están directamente relacionadas a la capacidad y poder de toma de decisiones que cada actor social tenga en el contexto en el que se desarrolla esa visión/acción. (Román, J.; Retolaza, I., 2001).

Y es que además, debemos tener cuenta que la tendencia a considerar a los gobiernos locales como espacios privilegiados de gobernabilidad y participación ciudadana se está desarrollando con fuerza en los últimos años en el Perú y en el resto de países de la Región.

Asimismo, para alcanzar la gobernabilidad democrática es sumamente necesario que la descentralización política contribuya sustancialmente al logro de la reducción de la corrupción (Finot, 2001).

2.4 Hacia la Construcción de Ciudadanía

La dificultad de expresión política de la ciudadanía, es la causa de la frustración democrática ocurrida en nuestro país en los últimos treinta años. La ciudadanía se expresa participando y representándose, las dificultades de expresión política han llevado como lo señala Sinesio López (1991), a una crisis de las formas de participación y representación, así como a un deterioro de los ámbitos y canales que procesan esta participación y representación.

Anthony Giddens (1982) y David Held (1989), señalan que la ciudadanía no sólo supone actores individuales sino también colectivos; Held en particular, nos ofrece una división aún más compleja de los elementos de ciudadanía, señalando cuatro conjuntos de derechos: individuales, económicos, sociales y políticos. Pero la ciudadanía no sólo son derechos. Carole Pateman (1985), dice que se trata de obligaciones que los individuos desarrollan con su comunidad inmediata e incluso con su sociedad individual.

2.5 Rendición de Cuentas y Empoderamiento

Bajo la perspectiva de la co-responsabilidad, el tema de participación, no es sino el desarrollo del concepto de democracia como poder ejercido por el pueblo. Este concepto nos lleva al tema de la rendición de cuentas de quienes tienen injerencia en el manejo de recursos públicos (accountability), aún cuando no revistan la condición de funcionarios estatales. La rendición de cuentas es una condición del uso eficiente, eficaz y legítimo de los recursos del Estado y su ausencia en las jóvenes democracias latinoamericanas posiblemente ha tenido que ver con las dificultades de éstas para consolidarse. Los

involucrados en la rendición de cuentas son todos los integrantes del Estado, todos los ciudadanos que son parte de una comunidad, distinguiéndose especialmente a los que hacen uso de los servicios públicos, a los encargados de la administración de los servicios públicos y, a los dirigentes políticos y los responsables de los organismos de supervisión y control. (Santisteván de Noriega, pág. 346).

En términos más formales, Ackerman define Rendición de Cuentas como:

“(...) un proceso proactivo a través del cual los agentes públicos informan y justifican sus planes, acciones y resultados y son sancionados o premiados en función a ello.”
(Ackerman, 2005)

Tomando como base este concepto, es posible plantear una clasificación general sobre los procesos de rendición de cuentas en el sector público, en los diferentes niveles de gobierno, en función de la ubicación de los actores involucrados y el tipo de relaciones que se establecen entre ellos. Sobre este tema, la literatura reconoce la existencia de dos tipos de esquemas de rendición de cuentas (Brinkerhoff, 2001):

a) *Rendición de Cuentas Horizontal (Horizontal Accountability)*: Supone la existencia de organismos estatales que cuentan con autonomía y poder para ejercer vigilancia sobre el resto de las instituciones públicas. La rendición de cuentas es horizontal en la medida que es entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí.

b) *Rendición de Cuentas Vertical (Vertical Accountability)*: La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales y se relaciona con la vigilancia que ejercen los ciudadanos, los medios de comunicación y las asociaciones no gubernamentales sobre los funcionarios públicos y el gobierno.

La Rendición de Cuentas (*accountability*) constituiría un mecanismo de participación a través del cual la Sociedad Civil se relaciona con el Estado para ejercer un control sobre la eficiencia, equidad y eficacia de sus acciones.

Un alto nivel de participación ciudadana con manejo propio, se estaría alcanzando a través de los procesos de presupuesto participativo, vigilancia y rendición de cuentas. Es

parte de lo que llama el PNUD empoderamiento (*empowerment*), es decir, una participación plena, donde los grupos interesados interactúan en un proceso constante de aprendizaje que optimiza el logro del bien común de todos y donde se da una transferencia real del control sobre las decisiones y los recursos. (Adaptado de PNUD 1996).

El Banco Mundial, luego de una indagación alrededor del mundo, halló como términos asociados para la noción de empoderamiento: auto-fortalecimiento, control, poder propio, auto-confianza, decisión propia, vida digna de acuerdo a los valores de uno mismo, capacidad para luchar por los derechos de uno mismo, independencia, tomar decisiones propias, ser libre, despertar, y capacidad, entre otros. En un más sentido amplio empoderamiento, es la expansión en la libertad de escoger y de actuar. Significa aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan a su vida. También menciona que a medida que los pobres comienzan realmente a escoger, van incrementando el control sobre sus propias vidas y que sus opciones extremadamente limitadas, tanto por la falta de recursos como por el poco poder que tienen para negociar mejores prestaciones con una serie de instituciones, formales como informales, pueden incrementarse a través de su participación ciudadana plena. (Banco Mundial, 2003).

El empoderamiento de los pobres, se convierte en un factor importante para su inclusión social, en los procesos de concertación y planificación del Plan Integral de Desarrollo Local/Regional, también en la rendición de cuentas y en la vigilancia social de los proyectos priorizados por ellos en el presupuesto participativo.

2.6 El Triángulo de la Rendición de Cuentas

La relación Estado- Proveedor-Ciudadanía:

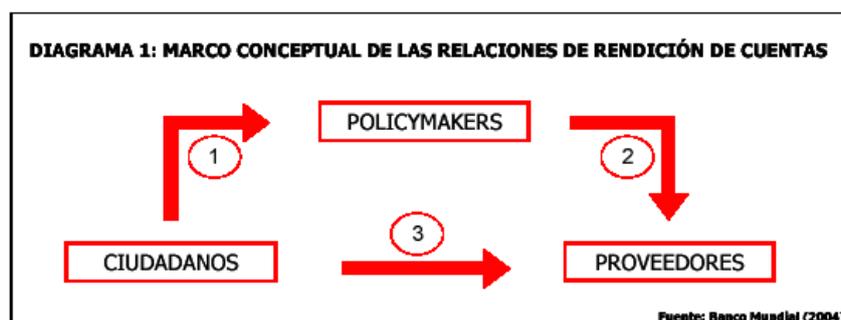
Recientemente, el Banco Mundial en el 2004, ha propuesto un marco conceptual que permite entender la relación entre el concepto de rendición de cuentas y la participación ciudadana, desarrollando una estructura conceptual sobre diferentes relaciones de rendición de cuentas entre tres grupos de actores: los ciudadanos, los encargados del diseño de las políticas o policymakers, y las agencias gubernamentales o privadas encargadas de proveer los bienes y servicios públicos.

Según ésta, en un mercado competitivo, los clientes y ciudadanos establecen una relación de *accountability* con los proveedores de los bienes y servicios que estos adquieren. Los clientes evalúan la calidad del bien o servicio que adquieren y establecen premios (volver a realizar una transacción con el proveedor) o castigos (cambiar de proveedor) a su contraparte en la transacción.

Esta relación de *accountability* en el caso de los bienes y servicios públicos (educación, salud, seguridad, etc.) suele ser bastante débil. Se debe a que en el mercado de bienes y servicios públicos, la sociedad delega al Estado la responsabilidad en su provisión. Es posible así identificar una *ruta indirecta* de rendición de cuentas entre los ciudadanos y los proveedores de los bienes y servicios públicos, en ésta ruta indirecta, subyacen dos esquemas de rendición de cuentas distintos: uno en el cual los ciudadanos ejercen influencia sobre los *policymakers* y otro en el que éstos últimos ejercen influencia sobre los proveedores.

Existe también una *ruta directa* que define una relación de *accountability* entre los ciudadanos y los proveedores de los bienes y servicios públicos. No obstante, aquí también existe una dificultad: muchas de las agencias que brindan servicios públicos no reconocen a los ciudadanos como clientes, dejando al margen su potencial capacidad de decisión en relación a los bienes y servicios que ellos realmente necesitan y demandan. Efectivamente, en lo que respecta a la relación de *accountability* entre los *policymakers* y los ciudadanos, se considera que uno de los mecanismos más efectivos para fortalecerla es proporcionar a los ciudadanos de mayor y mejor información en relación al quehacer del gobierno y los resultados de su accionar.

En términos más concretos, lo anterior supone mejorar la información relativa a cómo se establecen las prioridades gubernamentales, cuáles son los mecanismos de asignación de recursos (tanto a nivel nacional, regional y local), cuáles son los logros del gobierno en relación a las principales variables sectoriales, etc. Se trata pues, de un enfoque orientado a fortalecer la rendición de cuentas sobre las políticas, en todos los niveles del gobierno (Banco Mundial, 2004).



2.7 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PERÚ

2.7.1 Antecedentes de los Procesos Participativos en Planificación y Presupuesto Participativo en el Perú

En el Perú, en el periodo post-Fujimorista, se ha iniciado un proceso complejo de descentralización, que constituye hoy en día uno de los principales retos para el país, dado que implica un paso fundamental en la reforma del Estado en la adecuación del sector público a nuevas formas de hacer gobierno. Entre los componentes priorizados en la nueva normatividad nacional, Artículo 17º de la Ley de Bases de la Descentralización (2004) y Ley Orgánica de Municipalidades (2003), están la concertación y la participación ciudadana en la toma de decisiones, y la institucionalización de instrumentos como el planeamiento estratégico y el presupuesto participativo.

Los procesos de planificación concertada no son nuevos en nuestro país. Existen algunas experiencias que se inician en el año 1980; cobran mayor fuerza a partir de mediados de 1990. La experiencia peruana está referida a Presupuesto Participativo y Planes de Desarrollo. Entre las principales experiencias exitosas tenemos Ilo en Moquegua, Limatambo en Cuzco, Villa El Salvador en Lima, Morropón en Piura. Fueron las experiencias de estos municipios que contribuyeron desde los espacios locales y la sociedad civil a que se incluya el presupuesto participativo como parte de las políticas nacionales y la normatividad vigente.

El Presupuesto Participativo (PP) durante el período inicial (1990), se realizó en espacios locales municipales, básicamente distritales. Este instrumento ha permitido la toma de decisiones por parte de la población sobre el gasto público, sin embargo no siempre ha estado asociado a un Plan de Desarrollo Local.

En el año 2002, el Estado Peruano acordó junto con la sociedad civil representada por las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) -creadas por el gobierno de transición de Valentín Paniagua- y en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de la Presidencia, que se inicie un proceso de Planificación Concertada y Presupuesto Participativo a nivel regional (antes denominados departamentos), para contribuir a un tránsito ordenado hacia los gobiernos regionales. Es así que se convocó en todo el país a la formulación de Planes y

Presupuestos Participativos y se impulsaron experiencias para ligar los procesos de planeamiento estratégico a la elaboración del presupuesto participativo para el año 2003.

En el primer año de éste proceso, se hizo una experiencia piloto, donde nueve de veintidós regiones que se presentaron lograron calificar y fueron considerados en la experiencia piloto de Planeamiento y Programación Participativa del Presupuesto del Sector Público (MEF, 2005)². Dichas regiones fueron Amazonas, Huánuco, Huancavelica, Junín, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna y San Martín. Los proyectos que las comunidades priorizaron concertadamente para su desarrollo fueron considerados en el proyecto de ley de Presupuesto del Sector Público en materia de gastos del año 2003. En él se consideraron las preferencias de los diversos actores en la determinación de las prioridades del gasto de inversión y se sentaron las bases para el inicio responsable y gradual del proceso de descentralización fiscal al haber asignado los recursos distinguiéndose los tres niveles de gobierno.

Con tal fin, el Ministerio de Economía y Finanzas aprobó el Instructivo N° 001-2002-EF/76.01, a través del cual se dieron las pautas para el desarrollo de la Operación Piloto, dándose desde el Gobierno Central, el primer paso hacia una reforma del presupuesto, convirtiéndolo en una herramienta de gestión e instrumento de programación económica y social que ha permitido contar con un nuevo elemento en la operatividad presupuestaria al haber introducido un cambio en la cultura organizacional de las instituciones públicas respecto a cómo planear y elaborar presupuestos en el marco de un proceso abierto y participativo, y también ha permitido conciliar de una manera concertada las preferencias de la ciudadanía y las prioridades del gasto público a cargo de las entidades regionales y locales, las cuales se reflejaron en los Planes de Desarrollo Departamentales Concertados (PDDC).

Dos elementos fueron los que determinaron los montos asignados para cada departamento: a) la restricción presupuestaria global de recursos, es decir un techo presupuestario de S/. 1294 millones, y b) los niveles de pobreza, para lo cual se utilizó el índice de severidad de la pobreza, determinado por el Instituto Nacional de Estadística e

² Ministerio de Economía y Finanzas - Informe al Congreso de la República - Avances y resultados de la programación participativa de los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales. Año fiscal 2003-2005

Informática (INEI) sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del último trimestre del año 2001.

A principios del 2003, se instalaron los Gobiernos Regionales en todo el territorio nacional y los nuevos Gobiernos Municipales elegidos en Noviembre del 2002. Se aprueba entonces una nueva legislación, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Marco del Presupuesto Participativo, que brinda un marco para la participación ciudadana en la planificación del desarrollo regional y local e institucionaliza el mecanismo del Presupuesto Participativo.

Según el gobierno del Perú, el objetivo de éstos procesos participativos es devolver a la población la capacidad de decidir en qué invertir, tomando en cuenta su plan estratégico de desarrollo. Desarrollar la planificación estratégica participativa es una forma de socializar la política. El presupuesto participativo pretende la redistribución de la renta en forma democrática, eficiente y transparente. Se afirma que un Estado al servicio del ciudadano, debe ser incluyente, transparente, eficiente y que realmente llegue a los pobres, permite que estos sectores participen en todo el ciclo de la gestión de proyectos que impulsa el Estado: planificación, elaboración del presupuesto, implementación, vigilancia, rendición de cuentas y evaluación.

A mediados del 2003, el Presupuesto Participativo se convierte en política pública, mediante la promulgación de la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, establece la obligatoriedad de llevar a cabo procesos de presupuesto participativo anuales en todos los gobiernos regionales y locales, definiendo los principios, fines y objetivos. Es necesario tomar en cuenta que se trata de procesos que se van construyendo en base a errores y aciertos y suponen un aprendizaje constante. Es así que el presupuesto participativo no se limita a un proceso de elaboración participativa del presupuesto municipal, la experiencia se asienta en procesos locales previos y posteriores que lograron movilizar a una gran cantidad de ciudadanos e instituciones.

Las iniciativas de desarrollo local en el Perú parten por impulsar procesos que, luego de generar una visión estratégica y compartida de desarrollo de largo plazo, se enfrentan al reto de complementar esfuerzos y de reconocer que los recursos son escasos y que solo la concertación de las instituciones, la transparencia en el uso de los recursos públicos y

la participación de la ciudadanía pueden poner en marcha una visión estratégica compartida. Por tanto el presupuesto participativo es clave en éste proceso.

2.7.2 Bases Legales de la Participación Ciudadana y Presupuesto Participativo

2.7.2.1 Marco Normativo de la Participación Ciudadana

El marco normativo peruano vigente recogido principalmente de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, contempla la participación ciudadana en la programación de las acciones de los gobiernos regionales y locales, el acceso a la información de lo que ejecuta el Estado y la obligatoriedad de las autoridades de rendir cuenta de sus actos a los ciudadanos.

En lo referente a la participación en la programación, se ha dispuesto la obligatoriedad de desarrollar a nivel regional y local procesos de concertación con la sociedad civil para la formulación del plan de desarrollo de las localidades (Plan de Desarrollo Regional o Plan de Desarrollo Local, según corresponda), y el Presupuesto Participativo (PP) para aportar a la formulación del presupuesto institucional.

En relación a éste tema, la nueva Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (2003), señala que los vecinos de cada circunscripción municipal pueden intervenir en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación y del ejercicio de derechos políticos.

La mencionada Ley en su artículo N° 53, establece que las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de la jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación. Esta Ley, desarrolla nuevos conceptos, que buscan hacer posible la interrelación de una democracia representativa con elementos de participación. Se hace referencia a presupuesto participativo, rendición de cuentas, vigilancia ciudadana y transparencia en la información y en los actos de gobierno, como aspecto fundamental para la concertación, el desarrollo de capacidades, el proceso de descentralización y participación ciudadana en la gestión de los municipios.

Por tanto se puede concluir que la participación es reconocida como un derecho ciudadano, cuyo ejercicio de manera individual o colectiva, debe estar rodeado de todas las garantías.

Se suma a esto la aplicación de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la cual establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. Para ello dispone que las entidades de la Administración Pública están obligadas a publicar información en sus portales de Internet, los cuales deben contener información presupuestal, proyectos de inversión, salarios y beneficios de los funcionarios, y procesos de adquisición de bienes y servicios.

El Perú cuenta con un Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, es el medio oficial para el registro, procesamiento y generación de la información relacionada con la administración financiera del sector público, el cual puede ser consultado libremente por Internet. De esta manera los ciudadanos tienen fácil acceso a la información de este Sistema, que a la fecha incorpora el 40% de las 1,800 municipalidades del país.

En cuanto a espacios de participación, el nuevo marco normativo (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 2002 y Ley Orgánica de Municipalidades 2003), han regulado la creación de consejos de coordinación a nivel regional (Consejo de Coordinación Regional) y a nivel local (Consejo de Coordinación Local); así como la creación de comités de vigilancia. En todos ellos participan representantes de la sociedad civil.

2.7.2.2 Marco Normativo del Presupuesto Participativo, Vigilancia Ciudadana y Rendición de Cuentas

La Constitución Política en el Artículo N° 199 (Reforma Constitucional aprobada por Ley N° 27680), dispone que los gobiernos descentralizados formularán sus presupuestos con participación de la población y rendirán cuenta de su ejecución cada año. Asimismo, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales publicada en Noviembre de 2002 y modificada mediante Ley N° 27902 dispone que la gestión del gobierno regional se rige por el presupuesto participativo. Por su parte la Ley Orgánica de Municipalidades establece como principio de la planificación municipal la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la inclusión. Por ello, establece que las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión.

Cabe mencionar, que la anterior Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853, entró en vigencia en Junio de 1984, y que solo interpretó la realidad económica, política, social y cultural de esa época, dentro del marco de la Constitución Política de 1979. En 1993 entra en vigencia la nueva Constitución que modifica dicha Ley Orgánica, que de acuerdo a la Constitución de 1979 solo reconocía a los municipios autonomía política y económica, agregándole autonomía administrativa y le otorga iniciativa legislativa en materia de su competencia y la renunciabilidad a los cargos de alcalde y regidores.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056, define dicho proceso como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones entre Estado y sociedad civil, a través de su participación desde el proceso de programación hasta la fiscalización de la gestión regional/local. Este debe desarrollarse en concordancia con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos descentralizados. Además, define a los *Agentes Participantes*, como aquellos que “participan con voz y voto, en la discusión y toma de decisiones, en el proceso de planeamiento y programación participativa del presupuesto”. También define a la *sociedad civil*, como “todas las organizaciones sociales de base territorial o temática, así como a organismos e instituciones privadas dentro del ámbito regional o local”.

Dicha Ley promueve la participación de la sociedad civil en la programación del presupuesto, pone énfasis en el gasto de inversión, asignando al titular de pliego la responsabilidad de llevar adelante el proceso. Es pertinente destacar que se pone énfasis en el componente de inversiones, pero no se descarta que el presupuesto de gastos corrientes pueda procesarse también participativamente. Asimismo, dispone que se creen mecanismos de vigilancia del presupuesto basados en el acceso a la información y obliga a los titulares del pliego a rendir cuentas ante las instancias del presupuesto participativo sobre los avances de los acuerdos de la programación participativa así como del presupuesto total.

Se suma a esto, los lineamientos oficiales emitidos cada año por el Ministerio de Economía y Finanzas, en un Instructivo, que sirve de guía y orientación del proceso de presupuesto participativo para los municipios, se establece a manera de referencia una serie de pasos para el desarrollo del proceso de planeamiento y presupuesto participativo, que son: i) preparación, ii) convocatoria, iii) identificación de agentes participantes, iv) capacitación de agentes participantes, v) desarrollo de talleres, vi)

evaluación técnica, vii) formalización de acuerdos, viii) rendición de cuentas y ix) monitoreo y evaluación de proyectos ejecutados. Es importante añadir, que también el Instructivo señala varios principios rectores del presupuesto participativo, que son el fundamento de todo el proceso, estos son:

2. Participación
3. Transparencia
4. Igualdad
5. Tolerancia
6. Eficacia y eficiencia
7. Equidad
8. Competitividad
9. Respeto por los acuerdos

Además, la normatividad vigente establece respecto a los Consejos de Coordinación que la estructura orgánica básica de los gobiernos regionales está conformada por: el Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, el Presidente como órgano ejecutivo y el Consejo de Coordinación Regional (CCR), integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades. En cuanto a las municipalidades, establece que su estructura orgánica conforman: el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador, la Alcaldía como órgano ejecutivo y el Consejo de Coordinación Local (CCL), sea provincial o distrital, como órgano coordinador.

Respecto a la rendición de cuentas, la Constitución Política del Perú, en su Artículo 199º, reforma constitucional aprobada por Ley N° 27680, establece la obligatoriedad que los gobiernos regionales y locales rindan cuentas anualmente de su ejecución presupuestal. Para los gobiernos regionales establece dos audiencias de rendición de cuentas por año. El artículo 199º del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, de la Constitución reformada por la Ley 27680 del 6 de marzo del 2002, establece que los gobiernos regionales y locales “formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley”.

El Ministerio de Economía y Finanzas, señala en el Instructivo de los años 2005 y 2006, que la rendición de cuentas constituye el punto de partida de los Talleres de Trabajo que llevarán a cabo los Gobiernos Locales para el desarrollo del Proceso del Presupuesto

Participativo. A través de ella, el Alcalde dará a conocer a los Agentes Participantes el cumplimiento de los acuerdos tomados en el proceso participativo del año anterior; a la vez, es un momento propicio para que de manera general, las autoridades informen respecto a los resultados de su gestión en el año anterior y el nivel de avance en la ejecución del presupuesto del año actual -tanto a nivel de actividades como de proyectos - y en el logro de los Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado. Para ello elaborará un breve Informe/Resumen Ejecutivo sobre la rendición de cuentas del Proceso Participativo previo, el mismo que deberá hacerse de conocimiento de la población en general a través de los medios que se encuentren a su alcance.

Dicho informe, también abarcará los compromisos asumidos durante el proceso participativo del año anterior, su ejecución y el efecto de la inversión realizada en el desarrollo local, la gestión municipal en general; y la calidad y los mecanismos de participación desarrollados para fortalecer a la sociedad civil y la gobernabilidad local.

De ésta manera, la rendición de cuentas debería permitir al Gobierno Local y a la sociedad civil generar elementos para concertar, asumir y medir responsabilidades y compromisos frente al cumplimiento de las acciones trazadas de manera consistente con su Plan de Desarrollo Concertado.

Sin perjuicio de lo antes señalado, el Gobierno Local implementa los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que considere necesarios en el marco de la normatividad vigente. Del mismo modo, con el objeto de apoyar la transparencia de este ejercicio, la Dirección Nacional de Presupuesto Público publicará en su página Web, en los meses de Abril, Julio, Octubre y Enero, de acuerdo a la información del Consejo Nacional de Descentralización, la información trimestral respecto a las transferencias efectuadas por el Gobierno Nacional a cada uno de los pliegos presupuestarios conformantes del Gobierno Local.

En lo que se refiere al rol de la sociedad civil en el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, el Instructivo emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas considera la creación de Comités de Vigilancia y Control del Presupuesto y de la Gestión de los Gobiernos Regionales y Locales.

Estos comités deben ser elegidos entre los agentes participantes con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el proceso de elaboración del

presupuesto participativo con relación a las responsabilidades de la municipalidad y de los compromisos asumidos por otros organismos, públicos, privados y la sociedad civil.

Del mismo modo, establece su conformación al inicio del proceso, luego de culminado el registro de Agentes Participantes, para un periodo máximo de dos años. A su vez, estos comités deberán estar conformados por cuatro miembros como mínimo y ser elegidos entre los representantes de la Sociedad Civil inscritos en el proceso.

2.7.2.3 Competencias delimitadas para el Comité de Vigilancia y Control

- Vigilar el desenvolvimiento de las distintas etapas del proceso según los principios señalados en el instructivo, así como el cumplimiento de los acuerdos concertados en el Presupuesto Participativo.
- Informar trimestralmente sobre los resultados de la vigilancia a los Consejos de Coordinación Local.

Los Comités de Vigilancia y Control, así como los ciudadanos en general que lo requieran, a través de dichos Comités, tienen la facultad, en caso encuentren indicios o pruebas que señale la comisión de delito, de realizar la denuncia correspondiente ante instancias como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales deben proporcionar a los Comités de Vigilancia, la siguiente información:

- El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) correspondiente a la inversión
- Ejecución de ingresos semestrales
- Ejecución de gastos de inversión, semestral y anual

También deben proporcionar obligatoriamente, de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a los Comités de Vigilancia y Control, así como a los ciudadanos en general, la información que soliciten respecto al proceso del presupuesto participativo.

2.8 DEFINICIONES DE TÉRMINOS BÁSICOS

Administración Municipal:

Es un instrumento de gestión del gobierno local, mediante el cual se asegura el cumplimiento de las políticas de desarrollo local y se desarrollan las actividades productivas de bienes y servicios esenciales y prioritarios comunes de la población, promoviendo la participación vecinal comunal. La administración municipal adopta una estructura gerencial sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior.

Agencia Municipal:

Una agencia municipal es una instancia del gobierno local en la cual se ubican unidades administrativas desconcentradas, con la finalidad de prestar un mejor servicio a la comunidad, tratando de poner la administración municipal al servicio de la población, desarrollando espacios de diálogo e intercambio y toma de decisiones entre la población y las autoridades municipales. (Rojas, 1989)

Agentes Participantes:

Son quienes participan con voz y voto, en la discusión y toma de decisiones en el proceso del Presupuesto Participativo. Están integrados por los miembros del Consejo de Coordinación Local, los representantes de la Sociedad Civil identificados para este propósito según lo señalado en el artículo 5° del Reglamento de la Ley N° 28056 – Marco del Presupuesto Participativo y los representantes de las entidades del Gobierno Nacional que desarrollen acciones en el ámbito del distrito, designados para tales fines. Integran también los Agentes Participantes, un Equipo Técnico de soporte del proceso que participan con voz pero sin voto³.

Ciudadanía:

La ciudadanía moderna, tanto clásica como contemporánea, ha sido vista desde diversas perspectivas que pueden ser agrupados a *grosso modo*, en liberales, marxistas,

³ Artículo 1° - Definiciones, Texto Único Integrado de la Ordenanza Marco del Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Villa el Salvador.

comunistas, democráticos-liberales, socialdemócratas y comunitaristas. En resumen, la definición mínima de la noción de ciudadanía puede ser la siguiente el ciudadano es un individuo o comunidad de individuos con derechos garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política a la que pertenece (López, 1997).

Ciudadano:

Se alude al individuo que es parte integrante de una comunidad política y que interactúa dentro de ella con autonomía, cumpliendo con una serie de deberes y ejerciendo un conjunto de derechos, los cuales son garantizados por el Estado.

Es la persona que se siente libre, perteneciente a una comunidad de iguales y busca voluntariamente opinar, proponer y decidir sobre asuntos de interés común, comprometiéndose con el cambio y la transformación en pro de la equidad y la democracia.

Comunidad:

Proviene de lo que es común a las personas. Se utiliza para designar a un grupo de personas que tienen un interés común, por ejemplo, su territorio, sus bienes, sus actividades económicas, etc. En síntesis las diferentes clases de comunidades (urbanas, campesinas, mineras, pesqueras, etc.) constituyen genéricamente LA COMUNIDAD. Ello quiere decir que la comunidad (las personas que viven en un territorio) son quienes hacen o determinan que se haga cualquier acción en la localidad, y es para el bienestar de la comunidad para quien se realizan las acciones municipales.

Concertar:

Significa ponerse de acuerdo sobre aspectos que son de común interés para concordar entre sí o coordinar las acciones que corresponden a cada actor. Para concertar es indispensable tener la voluntad de participar poniendo por adelante los intereses generales de la comunidad y subordinando los intereses personales o de grupo.

Consenso:

Es la aceptación que implica la anuencia general o mayoritaria de los sectores involucrados en cuestiones específicas de interés común.

Democracia:

Es una forma de gobierno en la cual el pueblo tiene que decir, puede decidir y al hacerlo debe influir en el quehacer del gobernante. Es un sistema político en el cual predomina la voluntad del pueblo sobre la de sus gobernantes.

Democracia local:

Implica la construcción de espacios de concertación en el ámbito de una localidad fomentando vías y medios para convertir a los ciudadanos y sus grupos organizados en agentes políticos con una nueva visión de derechos y responsabilidades, mediante la práctica de un liderazgo vinculado directamente con la población.

Desarrollo Humano:

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD define el desarrollo humano como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, la más importante de las cuales son la vida prolongada y saludable, acceso a la educación y disfrute de un nivel de vida decente”.

El desarrollo humano se refiere no solamente a la satisfacción de necesidades básicas, sino también al desarrollo humano como un proceso dinámico de participación. Se hace hincapié en el desarrollo de oportunidades para los seres humanos. Esto se refleja en la medición del desarrollo, no como la expansión de los productos primarios y la riqueza, sino como la ampliación de las opciones y oportunidades de las personas.

El desarrollo a escala humana se diferencia de otros enfoques: crecimiento económico, formación de capital humano, desarrollo de recursos humanos, bienestar humano o necesidades humanas básicas, los cuales ponen en énfasis en algún aspecto en particular. En cambio, el enfoque del desarrollo humano articula la producción y distribución de los bienes materiales y la expansión y uso de las capacidades humanas.

Desarrollo Local:

El desarrollo local es consecuente con la descentralización y el gobierno local. De hecho, estos dos últimos constituyen medios para alcanzar el desarrollo local. La población de la localidad, informada y organizada, puede planificar su futuro y realizar inversiones

aprovechando su autonomía administrativa y financiera. Además, tiene la ventaja que ofrece el desarrollo tecnológico para la pequeña y mediana industria.

Descentralización:

Es la acción de transferir parte de la autoridad a otras instancias de gobiernos, organizaciones civiles, etc. El artículo 189 de la constitución señala que el territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario en forma descentralizada.

Desconcentración:

Es la transferencia de poderes de decisión y de coordinación a nivel local o regional, hacia los representantes respectivos de la administración, los cuales siempre dependen directa o indirectamente de la estructura central. De este modo, la responsabilidad de la ejecución política es delegada a las autoridades regionales o locales, pero el poder de tomar decisiones fundamentales permanece en manos de la administración central.

Espacio Local:

Los espacios locales tienen dos características: En primer lugar, son los ámbitos de gestión de las municipalidades, los órganos de gobierno democrático más cercanos de la población. En segundo lugar, tras la crisis de las grandes representaciones sectoriales, son el espacio de encuentro y articulación de intereses y sustento de organización de la población.

Investigación cualitativa:

Para Le Comte (1995), la investigación cualitativa puede entenderse como “ una categoría de diseño de investigación que extrae descripciones a partir de observaciones que adoptan las formas de entrevistas, narraciones, notas de campo, grabaciones, transcripciones de audio y video cassettes, registros escritos de todo tipo, fotografías o películas y artefactos”. Para esta autora la mayor parte de los estudios cualitativos están preocupados por el entorno de los acontecimientos, y centran su indagación en aquellos contextos naturales, o tomados tal o como se encuentran, mas que reconstruidos o modificados por el investigador, en los que los seres humanos se implican o interesan,

evalúan y experimentan directamente. La calidad, según Le Comte 1995), significa “lo real, más que lo abstracto; lo global y concreto, mas que lo disgregado y cuantificado”.

Gerencia Municipal:

La administración municipal está bajo la dirección y responsabilidad del gerente municipal, funcionario de confianza a tiempo completo y dedicación exclusiva designado por el Alcalde, quien puede cesarlo sin expresión de causa. También puede ser cesado por acuerdo del Consejo Municipal.

Gestión:

Técnicamente, es el conjunto de operaciones y actividades de conducción de los recursos (medios) para lograra los propósitos establecidos (fines).

Gestión Estratégica:

Permite identificar las fortalezas y debilidades que caracterizan a un proceso. Las fortalezas están determinadas por las potencialidades de recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos y de tiempo, las debilidades están determinadas por las limitaciones.

Gestión Municipal:

La gestión municipal en tanto gestión administrativa implica la acción de diligencias conducentes a un resultado esperado, aún cuando sean las más diversas, tales como la de realizar proyectos, administrar o ejecutar. Tomando en consideración las características de la labor municipal, en tanto gobierno local, ésta cumple sus funciones bajo tres aspectos de gestión: Gestión administrativa; Gestión Económica-Financiera y Gestión Técnica.

Gobierno Local:

Es la representación política de la ciudadanía en el ámbito provincial y distrital. El Art. 191 de la Constitución Política señala que las municipalidades provinciales, distritales y delegadas conforme a la ley son los órganos del gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia.

Gobierno Regional:

Constituyen instancias de Gobierno con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Le corresponden, dentro de su jurisdicción, la coordinación y ejecución de los planes y programas socio-económicos regionales así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley. Sus bienes y rentas propias se establecen en la ley. Las regiones apoyan a los Gobiernos Locales. No los sustituyen ni duplican su acción ni su competencia.

Liderazgo Local:

Es el desarrollo de un sistema completo de expectativas, capacidades y habilidades que permite identificar, descubrir, utilizar, potenciar y estimular al máximo la fortaleza y la energía de todos los recursos humanos de la organización, elevando al punto de mira de las personas hacia los objetivos y metas planificadas más exigentes, que incrementa la productividad, la creatividad y la innovación del trabajo, para lograr el éxito, la organización y la satisfacción de las necesidades de los individuos.

Modernización de la Administración Municipal:

Consiste en organizar mejor la estructura municipal, modernizando los sistemas de trabajo, aplicando estrategias gerenciales y utilizando tecnología de punta.

Nuevo Modelo de Gestión Municipal:

Supone simplificación de sistemas y procedimientos: análisis de procesos y optimización de los mismos. Análisis de costos en función a nuevos procesos. Opción por el usuario, el ciudadano. Sistema de información: articulador y facilitador.

Supone también, óptima comunicación entre la municipalidad y la comunidad y activa participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre los asuntos que tienen que ver con su destino. Opción por el ciudadano e instancias permanentes de participación e instrumentos eficaces de comunicación.

Participación:

El BID define la participación como instrumento de empoderamiento y movilización de la gente como actores y supervisores de su propio desarrollo. Es un fin y un medio de desarrollo, que puede contribuir a crear y mantener democracias estables y buenos gobiernos, así como al crecimiento económico, promoviendo la inserción social y mejorando la sostenibilidad de los proyectos.

Participación ciudadana:

Es la capacidad política y jurídica de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directamente o a través de sus representantes legítimos y a través de diferentes modalidades en los diversos procesos de gestión del desarrollo local y de la municipalidad, especialmente en aquellos que afectan las condiciones de vida materiales, sociales, políticas, económicas y culturales de la población (Chirinos, 2003).

Presupuesto Institucional:

Instrumento de gestión económica y financiera, que aprueba el marco de los ingresos y gastos del ejercicio y constituye, por tanto, la autorización máxima para comprometer gastos, debiendo sujetarse su ejecución a la afectiva captación, recaudación u obtención de los ingresos municipales.

Presupuesto Participativo:

El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado – Sociedad Civil. Para ellos los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.⁴

Reforma del Estado:

La reforma del Estado son procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios

⁴ Ley 28056 Ley Marco del Presupuesto Participativo.

económicos, políticos y sociales de cada país. La referencia a reformas estatales en otros países permite identificar logros, fracasos y deficiencias.

Rendición de Cuentas:

Es un mecanismo por el cual, de manera general, el gobierno local a través del Alcalde informa a los agentes participantes respecto de los resultados de su gestión en el año y el nivel de avance en el logro de los objetivos estratégicos del Plan Integral de Desarrollo Concertado (PIDC) y del Presupuesto Participativo. También informa sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos en el proceso participativo⁵.

Es el deber y la obligación de las autoridades políticas de responder por las decisiones adoptadas y sus consecuencias, por las actividades realizadas y sus resultados y por el uso y destino de los recursos. Esto mediante mecanismos e instancias para que las autoridades expongan, expliquen y justifiquen su gestión, y para que se sometan a la evaluación y voluntad de los ciudadanos que los han elegido para representar sus intereses.

Responsable Técnico:

Es el profesional perteneciente al área de Desarrollo Urbano designado por el Gerente y cuya función es presentar la rendición de cuentas a las instancias comunales correspondientes en un plazo no mayor a treinta días, en coordinación con la Agencia Municipal de Desarrollo⁶.

Responsable Político:

Es el regidor designado por el Alcalde mediante una Resolución de Alcaldía cuya función es coordinar y promover el Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador y el Presupuesto Participativo en un determinado territorio del distrito⁷.

⁵ Artículo 21 y 22 del Capítulo IX – Reglamento de la Ordenanza Marco del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador – Junio 2005.

⁶ Artículo 22 – Texto Único de la Ordenanza Marco del Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Villa El Salvador N° 086-MVES – Junio 2004.

⁷ Artículo 1° - Definiciones, Texto Único de la Ordenanza Marco del Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Villa El Salvador N° 086-MVES – Junio 2004.

Sociedad Civil:

Es la esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta sobre todo por la esfera íntima, la esfera de asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública (Cohen, Arato, 1992.).

Transparencia:

Consiste en poner a disposición de la sociedad la información de los manejos de los asuntos considerados de interés público por parte de los organismos del Estado y más aún cuando se refiere a temas del gasto y del presupuesto fiscal.

Transferencia de Competencias:

Son la transferencia de funciones a los gobiernos locales para ejercer competencias sectoriales y que están incluidas en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2004.

Triangulación:

Estrategia de investigación que busca aumentar la validez de los resultados. En las ciencias sociales implica que cuando mayor sea la variedad de las metodologías, datos e investigadores empleados en el análisis de un problema específico, mayor será la factibilidad de los resultados finales. El prefijo “tri” de triangulación no hace referencia literalmente a la utilización de tres tipos de investigación (Opperman, 2000), sino de la pluralidad de enfoques e instrumentos de investigación.

Triangulo de Rendición de Cuentas:

Una manera de fortalecer la relación Estado – Proveedor – Ciudadanía, es mejorando la información relativa a como se establecen las prioridades gubernamentales, cuales son los mecanismos de asignación de los recursos (tanto a nivel nacional, regional o local) y cuales son los logros del gobierno en relación a las principales variables sectoriales. Se trata de un enfoque orientado a fortalecer la rendición de cuentas sobre las políticas en todos los niveles del gobierno. (Banco Mundial, 2004).

Vigilancia Social:

Es un derecho y mecanismo de participación que las ciudadanas y ciudadanos pueden ejercer para fiscalizar o controlar la gestión pública con el fin de fortalecerla y concertar sus propuestas para lograr el desarrollo de todos. Es decir se focaliza y especializa en la vigilancia de las actividades del Estado y fundamentalmente sus programas sociales ligados a lucha contra la pobreza (Gamero, J., Cabrera, Z., Cortés, J., Giba, C., 2004). Contribuyendo con propuestas para solucionar los problemas o mejorar la gestión pública y la democratización de la misma, para que ésta sea más transparente, eficiente y participativa.

Vigilancia Ciudadana:

Es una forma de participación ciudadana que consiste básicamente en la utilización por parte de los ciudadanos y ciudadanas de mecanismos y herramientas para vigilar el comportamiento de las autoridades y funcionarios instalados en la estructura del Estado.

2.9 BASES TEÓRICAS

Coherentes con las conclusiones a las que hemos llegado tras revisar la literatura disponible en el campo de la participación ciudadana, vigilancia ciudadana, rendición de cuentas y el rol del gobierno local, es necesario hacer explícitas las bases teóricas, que constituyen el marco dentro del cual se ha realizado la presente investigación.

2.9.1 Concepción de Municipalidad

No como simple institución proveedora de servicios sino como gobierno local, promotor del desarrollo y la democracia. Y el espacio local, como el eslabón clave para impulsar el desarrollo, construir la democracia y afirmar ciudadanía.

2.9.2 Concepción de Gobierno local

Que tiene como propósito esencial institucionalizar un nuevo modelo de ejercer el poder, mediante la participación ciudadana en la toma de decisiones, fortalecer su institucionalidad, promoviendo la vigilancia social, la rendición de cuentas, haciendo transparente la gestión y conjuntamente con los ciudadanos y ciudadanas afrontar la

solución de los problemas, mejorando la calidad de vida de la población, en una constante renovación y mejora.

2.9.3 Presupuesto Participativo

La formulación y ejecución del presupuesto participativo, entendido como una oportunidad sociopolítica para repensar y rediseñar las múltiples relaciones entre la sociedad civil y el Estado. En este aspecto, el gobierno local del distrito de Villa El Salvador ha sido, en el Perú, el primer promotor de esta dinámica de planificación compartida, por convencimiento y voluntad política de autoridades ediles y representantes de la sociedad civil y no por obligación legal.

El Presupuesto participativo concebido no como un proceso meramente técnico y legal, sino como un proceso social y político, un medio para distribuir de manera racional y efectiva los escasos recursos del gobierno local.

Los ciudadanos organizados y no organizados, tiene responsabilidades con el proceso participativo y su autoexclusión parcial o total, como consecuencia de su propio desinterés, atenta contra el presupuesto participativo, porque se necesita capacidad de persuasión y concertación del gobierno local y voluntad participativa de instituciones.

El papel de la sociedad civil y el rol promotor del gobierno local son complementarios e imprescindibles y una adecuada relación entre ambos, debe basarse en principios, tales como: libertad, autonomía, igualdad, interculturalidad, tolerancia que permitirá superar el conflicto surgido de los heterogéneos intereses de los diversos grupos sociales existentes en el espacio local.

2.9.4 Concepción de Participación Ciudadana

En Villa El Salvador, la participación ciudadana es entendida como la manera de plasmar una gestión democrática del gobierno municipal; es decir, la capacidad y la fuerza que la sociedad civil, y los ciudadanos tienen, para actuar en forma permanente y autónoma en las cuestiones del gobierno de la ciudad (Rojas, 1989) y en los distintos niveles del Estado: Gobierno local, regional y nacional.

La fortaleza de movilización con la que cuenta la sociedad civil, constituye un elemento clave que influye en las diversas modalidades de participación ciudadana. El ciudadano en Villa El Salvador no es un simple receptor pasivo de la información o planes ofrecidos por la municipalidad o acepta que solamente tomen en cuenta las opiniones y expectativas de los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil y las utilicen como retroalimentación en la toma de decisiones; sino que exigen su participación desde la formulación de los mismos. “Hoy los vecinos no aceptan que un grupo de tecnócratas encerrados en sus oficinas elaboren el plan de desarrollo de la ciudad” (Rojas, 2004), de tal forma que la experiencia les ha enseñado que los cambios sociales, no son obra solo de los líderes, las personalidades o funcionarios públicos por más importantes y necesarios que fueran, sino de la sociedad civil organizada, las ciudadanas y los ciudadanos.

“La participación ciudadana, entendida como concepción, método y actitud, permite ir forjando un gobierno local, como gestión transparente y democrática; y a la sociedad civil organizada o las ciudadanas y ciudadanos, como agentes de la democratización del Estado; y las experiencias, como la base para la formulación de los planes y políticas y para forjar paradigmas participativos” (Rojas, 1999).

La participación como pluralidad por la diversidad de intereses de grupo en juego, genera y ello plantea la necesidad de negociación y concertación de los distintos actores implicados.

2.9.5 Concepción de la Vigilancia Social

Si bien la vigilancia social, es un concepto aún por definir, es claro que constituye una forma de participación ciudadana, en donde las ciudadanas y los ciudadanos tienen la iniciativa de hacer que ésta se haga efectiva. Consiste básicamente en utilizar determinadas herramientas para vigilar el comportamiento de los sujetos instalados en la estructura y niveles del Estado; Gobierno Local, Gobierno Regional y Gobierno Central.

- La Vigilancia social es un proceso continuo de control social y esto supone un diálogo permanente con los actores del proceso, facilitando las condiciones para que la reflexión, el análisis y la crítica personal y compartido gobierne el curso de la acción.

- La vigilancia social y la rendición de cuentas supone un proceso de alto nivel de comunicación, ya que deben establecerse necesariamente los canales de comunicación pertinentes, que permitan a todas las audiencias implicadas recibir información oportuna y significativa sobre las prácticas en la que se participa de cara a incrementar un mayor entendimiento sobre dichos procesos.
- La interacción que se establece en la vigilancia social entre el vigilado y el vigilante supone que el vigilado cumpla con ciertas normas o estándares y se pretende promover un cambio en el vigilado. Pueden existir diferentes grados o capacidades para involucrarse, pero son necesarios los espacios de negociación e influencia frente al objeto de vigilancia.
- En el concepto de vigilancia social se le asignan atributos tales como; la vigilancia como fiscalización, la vigilancia como participación y la vigilancia entendida como exigibilidad de derechos. La esencia del concepto de vigilancia como participación es el derecho a incidir en la vida política, social, económica y cultural. El sentido de la vigilancia como exigibilidad de derechos es el ejercicio de estas facultades por parte de la población involucrada.

2.9.6 Niveles de Vigilancia Social

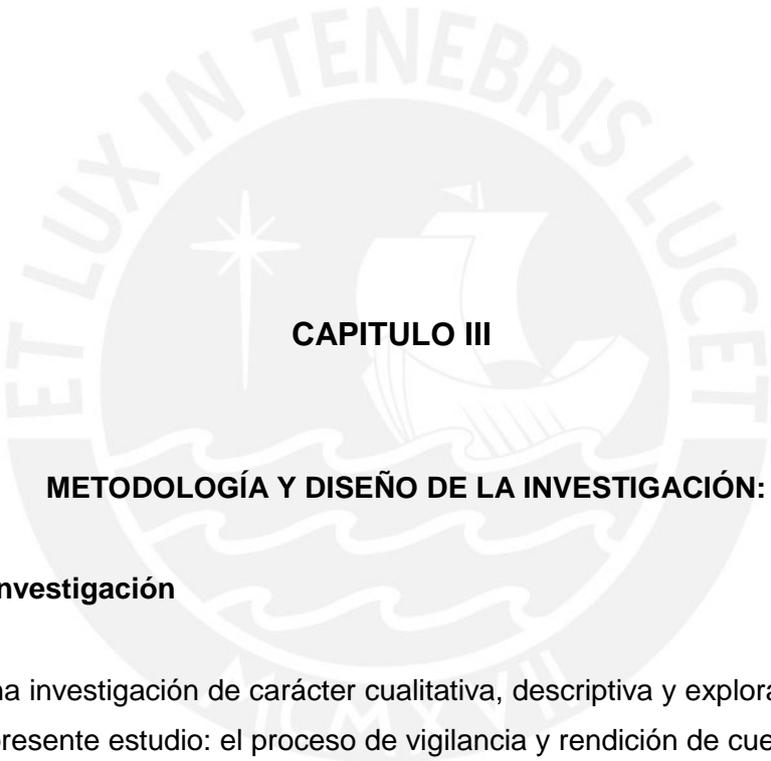
Los niveles de vigilancia social se dan de acuerdo a la organización del Estado: Macro se refiere al gobierno Central, Nivel intermedio: referido a los gobiernos regionales y Micro: que es lo que nos proponemos estudiar, se realiza en el Gobierno Local para el desarrollo de la comunidad y cuyos intereses se plasman en acciones mas concretas por ejemplo, en la ejecución del Presupuesto Participativo y la Rendición de Cuentas.

2.9.7 La Rendición de Cuentas

El modelo de rendición de cuentas implica que cuando se elige a los representantes éstos no reciban un cheque en blanco que los autoriza actuar en una forma totalmente discrecional hasta la nueva elección. El mandato representativo se encuentra bajo la supervisión de una combinación de mecanismos formales e informales orientados a lograr que los representantes actúen responsablemente y teniendo en cuenta los intereses de los representados. Significa también que los ciudadanos y las

organizaciones de la sociedad civil, en la esfera pública, pueden cuestionar determinadas decisiones o políticas, denunciar comportamientos ilegales o de corrupción de los funcionarios públicos.





CAPITULO III

METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN:

3.1 Tipo de Investigación

Se trata de una investigación de carácter cualitativa, descriptiva y exploratoria acorde con el objeto del presente estudio: el proceso de vigilancia y rendición de cuentas en el marco del presupuesto participativo.

Cualitativa porque a través de la misma se conocieron las experiencias, percepciones y expectativas de los representantes de la sociedad civil, autoridades políticas y funcionarios públicos del municipio sobre la vigilancia social y la rendición de cuentas del presupuesto participativo. Además exploratoria, porque evalúa el desarrollo de la vigilancia social y la rendición de cuentas del presupuesto participativo en el distrito de Villa El Salvador en un nuevo contexto. Al respecto se encuentran varios estudios sobre el proceso de presupuesto participativo como tal, más no se focalizan en la vigilancia social y la rendición de cuentas del mismo. Es decir, con ésta tesis pretendemos aportar conocimiento nuevo respecto a una temática específica que no ha sido debidamente

estudiada y que con el transcurrir del tiempo y de la experiencia ganada por los actores sociales del distrito hay cambios y diferencias propias.

3.2 Estrategia de la Investigación

La investigación se realizó en varias fases manteniendo cada una sus especificidades y al mismo tiempo articulándose al conjunto de la unidad de análisis. Estas fases fueron:

a. Fase de contacto Inicial

El contacto establecido con el Distrito de Villa El Salvador, en cuyo ámbito territorial se desarrolló el presente estudio, surgió a partir de mi relación como trabajadora en un proyecto de salud llevado a cabo en esa circunscripción, prestigiada por ser una de las más organizadas socialmente y cuyo gobierno local desde sus inicios (1983) se ha caracterizado por promover el desarrollo y la participación ciudadana. De esta manera al vincularme con funcionarios de la municipalidad permitió tener acceso a documentos sobre la historia del distrito y de las experiencias participativas, en especial del presupuesto participativo.

b. Fase de diagnóstico

Esta fase se llevó a cabo en tres momentos:

1. Reflexión y análisis de la práctica habitual de participación ciudadana, en relación al presupuesto participativo con el objeto de identificar los aspectos satisfactorios y las carencias o necesidades de mejora.
2. La priorización justificada de un área de trabajo: referida a la vigilancia ciudadana y la rendición de cuentas en el marco del presupuesto participativo que permitió centrar los esfuerzos de la investigación en éstos aspectos, porque era imposible abarcar en profundidad las múltiples dimensiones del presupuesto participativo.
3. Momento de análisis del área priorizada, con el objeto de delimitar el contenido y significado de las experiencias de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas fué necesario el conocimiento del pasado y presente de éste proceso, analizando documentos, normas legales, registros, memorias e informes significativos para

conocer los factores que inciden positiva o negativamente y formular posibles hipótesis de mejora a partir de las características que presentan los actores involucrados tanto representantes de la sociedad civil y como de la municipalidad.

c. Planificación de la Investigación

Consistió en la elaboración del plan o protocolo de investigación, el cual permitió la planificación de las acciones en el presente estudio y fué analizado conjuntamente con la asesora. En la configuración de su contenido hemos tomado en consideración los hallazgos y conclusiones de la literatura sobre el desarrollo histórico de Villa El Salvador y acerca de los temas de participación ciudadana, presupuesto participativo, vigilancia ciudadana y rendición de cuentas.

Dicho documento también sirvió de marco en la recolección de información, de manera que se logró tener una amplia visión del distrito y al mismo tiempo ubicar el objeto de la investigación: la vigilancia ciudadana y rendición de cuentas en el marco del presupuesto participativo, dotando de coherencia y unidad a las distintas técnicas e instrumentos empleados en la investigación. Esto a su vez permitió aplicar la estrategia investigativa de la triangulación cuyos resultados y contenidos fueron la base para elaborar el informe final del presente trabajo.

3.3 Metodología utilizada

Se seleccionó el estudio de casos y como método el inductivo por estar más acorde con la naturaleza del objeto de investigación y por los perfiles de los actores implicados en proceso de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas

En el presente caso, analizamos la visión de los representantes de la sociedad civil y de los representantes de la municipalidad sobre el proceso de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas, a través de documentos, entrevistas y focus group. Este abordaje sirvió de base para la posterior integración de perspectivas en un proceso de triangulación investigativa.

3.4 Fuentes, Técnicas e Instrumentos de Investigación

Fuentes Primarias:

- Representantes de la sociedad civil (ex presidentes de los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial e Integrantes del Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo)
- Funcionarios públicos del municipio
- Autoridades políticas del municipio

Fuentes Secundarias:

Se realizó la revisión documentaria en el municipio de Villa El Salvador, así como su información disponible vía Internet. De igual manera han servido de base, libros, documentos e información de diferentes instituciones, como el Ministerio de Economía y Finanzas, ONGs y diferentes personajes del mundo académico. Asimismo, se realizó la observación directa de la interacción de los pobladores involucrados en las labores de vigilancia y en los comités territoriales y a través de la participación en eventos sobre presupuesto participativo y asambleas de los comités de gestión y del comité de vigilancia.

La decisión acerca de las técnicas e instrumentos utilizados se adoptaron en función de argumentos contextualizados a la luz de las características del distrito y las experiencias de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas. Se realizó el análisis de contenido, la observación participante abierta, la entrevista semi-estructurada y focus group, regidas por objetivos.

Para obtener la información se realizó quince entrevistas en profundidad a dirigentes de la sociedad civil y a ocho representantes de la municipalidad, incluido el Alcalde distrital; todos ellos participaron activamente en las experiencias de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador, durante el período 2005- 2006.

Así mismo se realizó un focus group con cinco miembros del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo, de un total de ocho miembros que la actualidad se encuentran trabajando activamente.

El trabajo de campo se desarrolló en el mes de Octubre y Noviembre del año 2006, en medio de la coyuntura de la campaña electoral para las elecciones municipales y regionales.

3.5 Los Informantes

Los representantes de la sociedad civil y de la municipalidad han sido los informantes del periodo 2005-2006. Todos ellos fueron elegidos por ser integrantes de los comités de gestión de desarrollo territorial y del comité de vigilancia distrital del presupuesto participativo, que representan a los nueve territorios del distrito. Es decir para seleccionarlos se determinó como criterio: ubicar a los informantes directamente involucrados en la experiencia de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas, tanto de la sociedad civil como de la municipalidad.

Los informantes por parte del gobierno local, son todos funcionarios miembros del equipo técnico y administrativo del municipio y también autoridades políticas.

Para ello se utilizó la entrevista semi-estructurada y el focus group, como técnicas para recoger sus opiniones. Las entrevistas permitieron conocer las actividades participativas de control y fiscalización desarrollados por los representantes de la sociedad civil, así mismo conocer la participación en la promoción de la vigilancia ciudadana y rendición de cuentas por parte de los representantes del gobierno local. Se pudo percibir también las limitaciones y potencialidades que encierra dicho proceso.

El focus group, se aplicó con el propósito de recabar información acerca de la valoración que los representantes de la sociedad civil hacían del proceso de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas en el marco del presupuesto participativo en Villa El Salvador.

La entrevista se seleccionó con el propósito de recoger las informaciones cualitativas más relevantes a cerca de la valoración que los representantes del municipio y de la sociedad civil tenían del proceso de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas en el marco del presupuesto participativo.

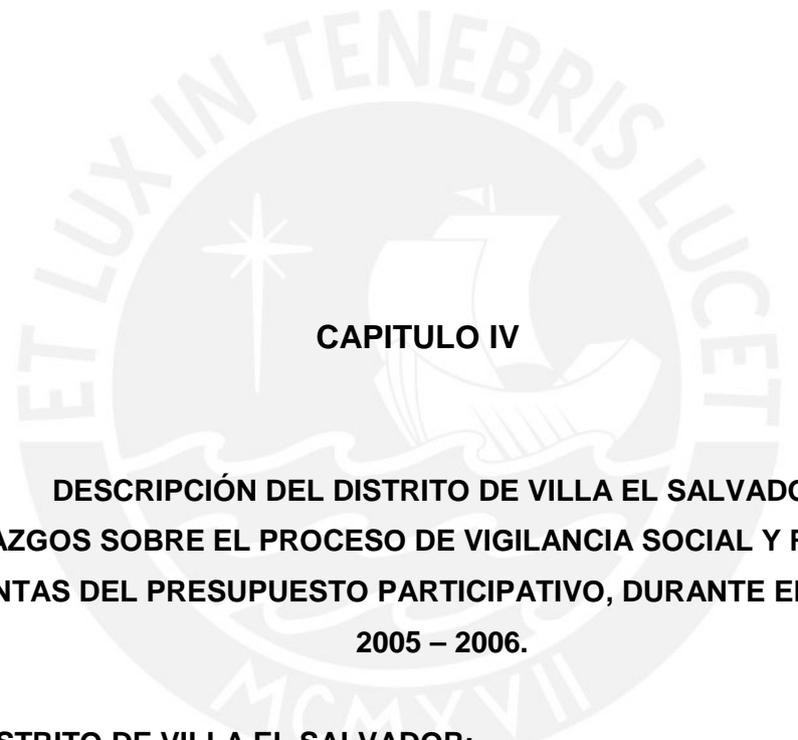
3.6 Proceso de Análisis: La Triangulación:

El proceso de análisis utilizado en el estudio de caso ha sido de triangulación, ello ha permitido integrar y contrastar la información disponible para construir una visión del distrito de Villa El Salvador, que nos ha permitido integrar la información disponible y construir una visión general y detallada de la experiencia participativa en la vigilancia ciudadana y rendición de cuentas.

Se ha utilizado hasta tres tipos de triangulación:

- 1) Triangulación metodológica: utilizando diversos métodos interpretativos para el estudio del proceso de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas.
- 2) Triangulación temporal, combinando métodos longitudinales y transversales, la historia de Villa El Salvador y los procesos actuales. Se ha procedido a constatar datos obtenidos en distintos momentos del desarrollo del presupuesto participativo a fin de detectar la evolución experimentada y las actitudes de los actores implicados.
- 3) La triangulación de los informantes, conocer y contrastar los múltiples puntos de vista de los representantes de la sociedad civil y de la municipalidad, que se conjugan en una misma circunstancia en las asambleas distritales, espacios de toma de decisiones, etc.

Esta triangulación se realizó a dos niveles: el primer nivel fué el de los informantes de la sociedad civil y de la municipalidad, y nos estamos refiriendo al análisis triangular de sus opiniones, percepciones, perspectivas o juicios que ofrecieron. El segundo nivel fué la contrastación de los puntos de vista que hemos registrado y han sido manifestados por los sujetos de la indagación, dentro del mismo grupo de informantes y entre los grupos.



CAPITULO IV

DESCRIPCIÓN DEL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR Y HALLAZGOS SOBRE EL PROCESO DE VIGILANCIA SOCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, DURANTE EL PERIODO 2005 – 2006.

4. 1. EL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR:

Para entender mejor el contexto en que se dieron los primeros pasos para la consecución de su presupuesto participativo, la vigilancia ciudadana y la rendición de cuentas explicaremos sucintamente, el contexto del nacimiento de Villa El Salvador, haciendo referencia a sus antecedentes histórico, sociales y políticos, que, como veremos mas adelante juegan un papel importante en el desarrollo de experiencias participativas y en la construcción de las relaciones comunidad-gobierno local.

4. 2. CONTEXTO HISTÓRICO SOCIAL

4.2.1 Antecedentes del Distrito

El Distrito de Villa El Salvador está localizado en el departamento de Lima, a 23 kilómetros de distancia de la capital de Lima. Limita con los distritos de Lurín y Pachacamac por el Sur, Chorrillos por el Oeste, San Juan de Miraflores por el Noreste y Norte y Villa María del Triunfo por el Noreste y Este y por el Sudeste limita con el mar de Grau. El distrito tiene una extensión de 3,546 hectáreas, es decir 35.46 Km², en una zona desértica (www.munives.gob.pe).

Nace como un distrito autogestionario en el año 1971, con la invasión de terrenos en la zona de Pamplona por 7,000 familias procedentes de la Sierra. Su posterior reubicación fue promovida por las Fuerzas Armadas hacia los arenales de La Tablada de Lurín, sector en el que actualmente se extiende.

Los pobladores eran originarios de la sierra en un 62%. Ellos traían la tradición solidaria de las comunidades campesinas y experiencias organizativas de las asociaciones de provincianos en la capital. El 35% eran de la Costa, una parte de los cuales tenía experiencias sindicales; ambos grupos habían vivido en los barrios populares de Lima. La población inicial era homogénea en su condición de pobreza: 73% tenía ingresos menores de una canasta familiar básica, 26% entre una y dos canastas y solo 1% recibía más de dos canastas.

Su historia constituye un caso especial en la dinámica de los asentamientos humanos en el Perú ya que fue parte del único intento estatal significativo por planificar una política de crecimiento urbano en la ciudad, así como el darle una organización basada en un concepto democrático y planificado (Chirinos, 1986:16).

Esta nueva concepción, unió mecanismos de representación, participación y gestión sobre las decisiones comunales a través de la instancia conocida como CUAVES (Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador) consolidada en Julio de 1973, bajo los auspicios de SINAMOS (Sistema Nacional de Movilización Social)⁸, (CECOSAM, 1996).

⁸ El Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), fue creado por el gobierno militar por golpe de Estado de 1968 del General Juan Velasco Alvarado con el objetivo explícito de establecer una conexión entre el gobierno y el pueblo, canalizando las expectativas populares hacia el régimen y orientándolo hacia su participación plena en el proceso revolucionario

La idea que se priorizó en Villa El Salvador fue la maximización de la inversión-trabajo, desde la cual los pobladores avanzarían hacia la constitución de una “ciudad-empresa” con vocación industrial.

En su primera convención de la CUAVES, realizada el 28, 29 y 30 de Julio de 1973 “los pobladores rechazan y condenan el sistema capitalista y repudian toda forma de organización social, económica, política y cultural basada en el sistema capitalista e incorporan a su conducta social, a su organización vecinal y a sus creaciones políticas y culturales los principios socialistas de solidaridad y fraternidad”. La definición de la naturaleza de la CUAVES se complejiza por ser además de una organización de base territorial y funcional (la organización popular), por tener características de un partido político y de un órgano de gobierno local (CECOSAM, 1996).

El distrito de Villa El Salvador, con sus organizaciones populares de base territorial, se organizó de acuerdo al sistema piramidal ascendente de participación. Cada instancia tenía como organismos funcionales integrados a representantes elegidos del seno de cada uno de ellos. En este sentido tenemos que el sistema se inicia desde la unidad territorial básica que es el lote del terreno, identificándose una familia por cada lote, luego cada 24 lotes se integran en una manzana y cada 16 manzanas en promedio constituyen un grupo residencial y cada 22 grupos residenciales como máximo integran un sector y los ocho sectores conformaban la población residencial de Villa El Salvador. Actualmente son nueve los territorios en que se divide el distrito, pues incluye el Parque Industrial.

De esta manera el ordenamiento territorial se constituye en una organización social de tipo piramidal, con representantes de manzana, de grupo residencial, de sector y de distrito, y donde los espacios de representación política son ocupados, en su mayoría, por los varones de la comunidad.

Los grupos residenciales están ubicados alrededor de una plaza, donde se reservan espacios comunes para servicios básicos y equipamiento, como, losa deportiva, biblioteca y local comunal. Las plazas comunales se inscriben en un modelo de gestión descentralizada del territorio. El diseño urbanístico general del espacio respondía a una característica que diferenciaba a Villa El Salvador de cualquier otra comunidad: la generación de una ciudad autosuficiente por su equipamiento y consistente en cuatro áreas: vivienda, agropecuaria, industrial y turismo.

En los primeros años de su fundación, entre los años 1971 y 1975, se caracterizó por la cooperación, no exenta de tensiones, entre el Estado y las organizaciones populares de la comunidad. Luego en el año 1973 como habíamos mencionado anteriormente, nace la Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES), organización que agrupaba a toda la población y fue en los inicios, el principal agente del proceso de urbanización. Se organizan las primeras empresas comunales autogestionarias de producción y servicios y se realiza el primer autocenso.

Entre los años 1976 y 1982; la crisis económica del país comenzó a deteriorar los ingresos de la población. Las relaciones de cooperación entre el Estado y las organizaciones sociales de Villa El Salvador fueron reemplazadas por el conflicto. Fracasaron las empresas comunales y la organización comunal se debilitó por conflictos entre los dirigentes. La lógica y orientación de los nuevos actores y sus instituciones, eran ya otras; los valores que emergieron con la CUAVES, como el socialismo y el rechazo al capitalismo, fueron sistemáticamente tergiversados y borrados de la memoria colectiva de gran parte de los pobladores de la comunidad (CECOSAM, 1996).

La gestión municipal autónoma, comienza en el año 1983, según Decreto Supremo N° 23605, publicado el 1° de Junio, Villa El Salvador, fue reconocido como distrito y en Noviembre del mismo año se realizaron elecciones municipales. Se inicia un esfuerzo por crear un municipio que se desarrolle integralmente, en base a tres planteamientos. En primer lugar, se plantea que la orientación de la Municipalidad no se limite al mantenimiento de los servicios públicos básicos, sino que concentre recursos en inversiones para el desarrollo local, para lo cual se inició la formulación del Plan Integral de Desarrollo del distrito. El segundo planteamiento consistió en definir al distrito de Villa El Salvador como distrito productivo, iniciándose la lucha por pasar bajo responsabilidad del gobierno local el Parque Industrial y la zona agropecuaria. El tercer planteamiento consistió en el estímulo de la participación comunitaria en asuntos de autogobierno local. En esta etapa se realizó el segundo autocenso comunal y se formuló el primer Plan de Desarrollo Integral del distrito.

4.2.2 Perfil Sociodemográfico del Distrito

Hasta Diciembre del año 2002, según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática, en el Perú habían 27'148,000 habitantes y en Lima 7'599,830 habitantes, este último representa el 28.54% de la población nacional. El Distrito de Villa El Salvador actualmente cuenta con una población estimada de 419,000 habitantes, según las

proyecciones del INEI, basadas en un crecimiento anual del 3.7%, según el censo del año 2003, de los cuales cerca del 50% son mujeres y el resto varones.

Evolución Poblacional en Villa El Salvador

Año	Población
1993	254,641
1998	290,670
2005	400,000
2015	800,552

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1998

Población de Villa El Salvador según Sectores⁹

Sector 1	54,221
Sector 2	55,602
Sector 3	48,050
Urbanización Pachacamac	101,654
Zona Agropecuaria	18,821
Sector 6	33,718
Sector 7	11,307
Sector 8	2,621
Sector 9	7,899

⁹ No incluye 1,177 predios del Parque Industrial por ser considerados como centros de trabajo y no de vivienda.

AAHHH Oasis	9,285
AAHH Edilberto Ramos	5,608
Parque Metropolitano	12,212
AAHH Zona de Playas	5,898
AAHH Lomo de Corvina	13,685
Total habitantes:	380,588

Fuente: Municipio de Villa El Salvador, 2003

Más de la mitad de su población es pobre (60%) y pobre extrema (37%), éstos constituyen los indicadores más altos de pobreza en el llamado Cono Sur de Lima Metropolitana.

A pesar de los logros que se han dado en el desarrollo local, subsiste la pobreza en una parte importante de la población. En el siguiente cuadro se ha utilizado como indicador de pobreza los hogares que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, entendiéndose por necesidades básicas insatisfechas: hogares en viviendas con características físicas inadecuadas, hogares en viviendas con hacinamiento, hogares en viviendas sin desagüe de ningún tipo, hogares con niños que no asisten a la escuela y hogares con alta dependencia económica.

Hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha 1993

	Total de Hogares	Hogares con una o más NBI	%
Total Perú	4,762,779	2,566,549	53.9
Lima Metropolitana	1,380,466	405,563	29.4
Cono Sur	275,572	102,196	37.1
Villa El Salvador	56,097	27,154	48.4

Fuente: INEI, 1993

Como puede apreciarse, más del 48% de los hogares de Villa El Salvador tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, ubicándose el distrito por encima del promedio para Lima Metropolitana, que es 29%. En lo referente a las viviendas, el 48% son inadecuadas y el 18% se encuentran en condiciones de hacinamiento.

Al respecto, más de la mitad de la población distrital pertenece al sector socioeconómico D, cuyas familias tienen como ingreso bruto el equivalente a 230 dólares (Apoyo, 2002). El 83% de la población económicamente activa ocupada trabaja fuera del Distrito. Por otro lado existe una oferta interna de empleo (específicamente para la población joven) que es generada por la actividad económica que se desarrolla en el Parque Industrial, el comercio y la oferta de servicios que es consumida por la población local.

Villa El Salvador cuenta con una población en edad escolar de 184,845 personas de las cuales solo el 48.4% accede al sistema escolar, uno de los más bajos del Cono Sur de Lima (53.3%). El 49.6% de los matriculados son varones y 50.4% son mujeres. La mayor deficiencia de cobertura se ubica en la educación inicial. Si observamos que la mayoría de los niños asisten a los PRONOEI, sistema no escolarizado en el que solo se cuenta con una “animadora” y en los cuales más del 60% de matriculados no termina el año escolar. Aquí se evidencia un tema pendiente en la agenda política: el de la universalización de la educación inicial (Diagnostico Distrital, 2004)

En el distrito existen 61 colegios del estado, de los cuales solo aproximadamente la mitad atienden los tres niveles de educación (inicial, primaria y secundaria). También hay colegios particulares que se centran en la educación inicial y primaria.

Respecto a la educación superior, Villa El Salvador cuenta con varios institutos, entre ellos el SENATI que se dedica a impartir carreras técnicas de alta calificación y de gran demanda laboral. Por otro lado, el 57% de los alumnos matriculados pertenecen a los institutos pedagógicos; este es un dato preocupante si tomamos en cuenta que en el país existen más de 70,000 docentes titulados que en los próximos diez años no accederán a un puesto de trabajo en el magisterio. Al respecto el Ministerio de Educación ha dispuesto el cierre de dos de los institutos pedagógicos del distrito.

La Mesa Temática de Educación creada en el año 2000 no ha logrado constituirse en una instancia de concertación de políticas educativas; sin embargo se ha legitimado y se puede potenciar su rol original.

En cuanto a la situación de salud, la desnutrición crónica afecta a más del 27% de niños menores de cuatro años y cerca de la tercera parte de su población carece de sistema de red de agua potable; lo que ocasiona elevada incidencia de enfermedades digestivas de origen infeccioso, y que están en relación a la calidad del agua que se consume en los AA.HH.

Uno de los grupos poblacionales que merece mayor atención por parte de las autoridades y de la comunidad son la población infantil y joven, pues son los más desprotegidos, a causa del incremento de la pobreza y pobreza extrema y la falta de políticas de salud inclusivas, los coloca en una situación de mayor riesgo de enfermar.

La incidencia de infección por VIH, SIDA, ETS y embarazos en adolescentes no deja de ser preocupante. Solo en el año 1998 se registraron 1,349 casos de embarazo en mujeres de 10 a 19 años, que fueron registrados por los establecimientos locales de salud del sector público, esta cifra no incluye los que fueron atendidos en establecimientos privados o fuera del distrito (Diagnostico Distrital, 2004).

Es importante añadir, que los adolescentes y jóvenes se encuentran en alto riesgo social por la presencia de focos de comercio y consumo de drogas, hecho que se ha extendido en varios puntos del distrito. Los esfuerzos de prevención desde el Estado y la sociedad han sido insuficientes para evitar este crecimiento. Así también, la prostitución, es otro grave problema en el distrito; siendo usual en los alrededores del Parque Industrial, Av. Pachacutec y discotecas informales, donde se ejerce la prostitución con menores de edad.

Se suma a esto el incremento de pandillas juveniles que va de la mano con actos de violencia, daños a la propiedad privada y desorden públicos, hechos que abonan a la situación de inseguridad ciudadana

4.2.3 SITUACIÓN ORGANIZATIVA DEL DISTRITO

4.2.3.1 Actores Sociales de Villa El Salvador

Según datos estadísticos definidos por el propio Municipio de Villa El Salvador, se han identificado 1,146 organizaciones sociales; lo que nos permite entender el grado participativo de la población en los diferentes niveles de la actividad empresarial, social,

económica, vecinal, salud, comedores, club de madres, etc.; las cuales se encuentran distribuidas de la siguiente manera.

Organizaciones Sociales del Distrito de Villa El Salvador

Comedores	384
Promotoras de Salud	300
Comités de Medio Ambiente	122
Organizaciones Vecinales	121
Club de Madres	119
Organizaciones Vivienda, Cooperativas y Agropecuarias	53
Organizaciones del Adulto Mayor	14
Gremios Empresariales del Parque Industrial	13
Mesas Temáticas	6
Instituciones de Salud	5
Instituciones Religiosas	5
Otras Instituciones	4

Fuente: Registro Interno Municipio de Villa El Salvador - Sub-Gerencia de Participación Ciudadana, 2002.

Dentro de las atribuciones de dichas organizaciones sociales, se encuentran, la concertación con el municipio sobre sus aportes y compromisos para el cumplimiento del presupuesto participativo y decidir respecto a las inversiones prioritarias en su sector, de acuerdo a los montos asignados según los indicadores establecidos previamente en la ordenanza. Asimismo, están facultadas para llevar a cabo acciones de monitoreo y evaluación de las obras programadas.

Cabe mencionar también, a las asambleas de vecinos, quienes pueden hacer propuestas y decidir las inversiones que consideren prioritarias para su sector; siempre y cuando estén en función de los objetivos de desarrollo y las estrategias del Plan Integral de Desarrollo y también de acuerdo a los montos asignados a su territorio.

Dichas asambleas tienen acceso a los expedientes técnicos y a la información referente a las obras priorizadas durante el proceso de presupuesto participativo.

4.2.3.2. Zonificación y Comités de Gestión de Desarrollo Territorial

La zonificación del distrito de Villa El Salvador, primero en ocho territorios (desde el año 1999 hasta el 2004) y a partir del año 2005 en nueve territorios, según Ordenanza N° 086-MVES, tiene el fin de operativizar el presupuesto participativo, hacerlo viable y a la vez asignar los recursos de mejor manera.

Para ello cada uno de los territorios recibe una asignación presupuestal de acuerdo al tamaño poblacional, necesidades básicas insatisfechas y nivel de tributación. A su vez en cada territorio existe un comité de gestión de desarrollo territorial que coordina la discusión de las prioridades en base al techo presupuestal asignado para el año. Los comités están conformados por seis miembros de la comunidad, todos ellos elegidos libremente en acto público de entre los agentes participantes debidamente inscritos en el proceso de presupuesto participativo y con la presencia de dos representantes del municipio. Estos comités cuentan con un Presidente, Vicepresidente, Secretaría Técnica, Secretaría de Actas, Secretaría de Vigilancia y vocal (MVES, 2004).

A continuación mostraremos los sectores y zonas que comprende cada territorio, según el Artículo 5° del Texto Único de la Ordenanza Marco del Presupuesto Participativo del municipio:

División Territorial del Distrito de Villa El Salvador

Territorio	Sector y Zonas
Territorio I	Sector 1 y 8 y AAHH Unión de Villa
Territorio II	Sector 2
Territorio III	Sector 3
Territorio IV	Urbanización Pachacamac, Parcela 3A y 3C.
Territorio V	Sector 5, Zona Agropecuaria (Asociaciones Agropecuarias y de Vivienda) y Zona de Playas
Territorio VI	Sector 6 y Asociaciones de Vivienda
Territorio VII	Sector 7, 9 y 10, y AAHH ubicados en el Cerro Lomo de Corvina
Territorio VIII	AAHH que integran el Parque Metropolitano, Ida Lossio, Héroes del Cenepa, Villa del Mar, Valle de Jesús, Jardines de Pachacamac, Los Laureles de Villa, Las Palmeras.
Territorio IX	Parque Industrial (parcelas 1, 2, 2A y 3A).

Fuente: Texto Único de la Ordenanza Marco del Presupuesto Participativo 086-MVES, 2004.

Además, existen cuatro órganos desconcentrados del municipio, llamados Agencias Municipales que coordinan estrechamente sus labores con los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial. Dichos órganos constituyen instancias encargadas de promover el desarrollo distrital y facilitar la participación de los vecinos a lo largo del proceso del presupuesto participativo y también siguen la misma lógica de alineamiento a la nueva estructura orgánica territorial. Es decir, las cuatro agencias municipales se han distribuido los nueve territorios de la siguiente manera:

Agencia Municipal N° 1	Territorio V
Agencia Municipal N° 2	Territorio IV y VIII
Agencia Municipal N° 3	Territorio VI y VII
Agencia Municipal N° 4	Territorio I
Palacio Municipal	Territorio II y III
Gerencia de Desarrollo Económico	Parque Industrial

4.2.3.3 Consejo de Coordinación Local (CCL)

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 en su Artículo N° 102, faculta la creación de los Consejos de Coordinación Local como la instancia de mayor nivel encargada de coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Integral Concertado y el Presupuesto Participativo. Es así que el municipio, con el fin de conciliar la nueva legislación con los niveles de participación, reglamenta la elección de los miembros de la sociedad civil de dicho consejo, mediante la Ordenanza Municipal N° 083 (MVES, 2004). Esta ordenanza fue trabajada y mejorada en talleres de los ocho territorios, con una comisión mixta conformada por equipo técnico, presidentes de los comités de gestión de desarrollo territorial y autoridades del municipio.

El Consejo de Coordinación Local constituye un órgano de coordinación en el cual participa un representante de los catorce segmentos de la sociedad civil que se encuentran inscritos en el libro de organizaciones del municipio y que fueron electos en el proceso electoral. Estos segmentos son: organizaciones sociales de base, vecinales sectoriales y territoriales, de medio ambiente, del adulto mayor, de personas con discapacidad, juveniles, culturales, estudiantiles, religiosas, educativas, deportivas, de mujeres, representante de economía local y ONG. (Boletín N° 5, MVES, 2004). Asimismo, el proceso electoral para la elección del CCL contó con la asistencia técnica de la Oficina

Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en la planificación, organización y ejecución del proceso electoral.

El primer Consejo de Coordinación Local se instauró el 25 de Julio del año 2004, pero por serias discrepancias entre los representantes de la sociedad civil y de las autoridades políticas sobre quien lo presidiría (los representantes de la sociedad civil solicitaron presidir el consejo), sus labores se retrasaron hasta el año 2005.

4.2.3.4 Estructura Orgánica de la Municipalidad de Villa El Salvador

El Órgano máximo de gobierno local esta conformado por el Consejo Municipal presidido por la Alcaldía, este es el órgano normativo y fiscalizador. El Consejo Municipal a su vez esta conformado por catorce regidores, de los cuales nueve son designados por el Alcalde como responsables políticos para cada uno de los nueve territorios en los que esta dividido el Distrito. Como órgano de dirección cuenta con una Gerencia Municipal.

También cuenta con órganos, como, el de asesoría de coordinación, de control, de apoyo y de línea (www.munives.gob.pe). Entre los órganos de asesoría existe el de Planeamiento y Presupuesto, con quienes tienen estrecha coordinación los Comités de Vigilancia, aquí solicitan información en cuanto al valor de las obras o proyectos, así como las fechas de desembolsos de dinero correspondiente por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

Entre los órganos de coordinación, como ya lo mencionamos antes, existe el Concejo de Coordinación Local (CCL) el cual es importante para la concertación entre el Municipio y los representantes de la sociedad civil, siendo su principal función coordinar, concertar y dar seguimiento al Plan Integral de Desarrollo Concertado y al Presupuesto Participativo. Destacan también entre otras funciones, proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales, proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos, proponer al consejo municipal la convocatoria a cabildo abierto para informar los acuerdos del CCL y promover la formación de fondos de inversión (Reglamento del Consejo de Coordinación Local, 2004).

Entre los principales órganos de línea, se encuentran la Gerencia de Desarrollo Urbano y la Gerencia de Promoción y Bienestar Social.

Los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial mantienen coordinación permanente con la Gerencia de Desarrollo Urbano, pues casi el 90% de la responsabilidad de las obras y proyectos recae sobre esta Gerencia y el 10% restante sobre las demás Gerencias. Los comités antes mencionados monitorean el avance de las obras o proyectos del presupuesto participativo, así como los procesos de licitaciones de las mismas o de contrata directa. Esta Gerencia es quien designa un responsable técnico para cada territorio, es decir nueve técnicos que se encargan de la rendición de cuentas que se realiza al finalizar cada obra o proyecto en cada uno de los territorios.

Como parte de la Gerencia de Promoción y Bienestar social, existe una Sub-gerencia de Participación Ciudadana. En esta Gerencia es donde se centraliza la información respecto de la población organizada y no organizada que acuden cada año para inscribirse como Agente participante en el proceso de Presupuesto Participativo. Así como los registros de todos los participantes en los talleres de capacitación impartidos en distintos temas. Cabe resaltar la carencia de información valiosa ordenada y sistematizada debidamente en ésta área.

Dentro de la estructura orgánica del municipio también se encuentran las Agencias Municipales de Desarrollo mencionadas ya antes, que están a cargo de Sub gerentes designados directamente por el Alcalde y es a él a quien informan sobre su gestión. Entre sus funciones se encuentran, identificar a los agentes participantes en el proceso de presupuesto participativo y coordinar estrechamente las actividades de la convocatoria, talleres de capacitación y otra muy importante, coordinar con los responsables técnicos de los territorios la rendición de cuentas en cada uno de los territorios. Además descentralizan parte de las labores administrativas del palacio municipal, recepcionando expedientes de los ciudadanos y recaudando las rentas, etc.

Se observa una estructura orgánica de carácter jerárquico, con gerencias bien definidas y varias instancias de coordinación y participativas que se ven mas relacionadas directamente con la Alcaldía, mas no así con las Gerencias; lo que afecta la fluidez y la eficiencia del cumplimiento de sus roles. La no existencia de un ente articulador efectivo entre lo que se hace en el nivel territorial y en el nivel funcional del municipio, debilita el vinculo entre los representantes de la sociedad civil y los funcionarios y técnicos del municipio, así como en la toma mas adecuada de decisiones con respecto, por ejemplo, a los proyectos y obras del presupuesto participativo, y al seguimiento de los acuerdos mutuos tomados en las asambleas.

Asimismo, el Municipio de Villa El Salvador cuenta con un instrumento de gestión municipal importante, que ha sido elaborado en forma conjunta con todas las gerencias del Municipio, ex – gerentes, el Comité de Coordinación Local (CCL) y consultores del Programa de Lucha contra la Pobreza en Lima Metropolitana: El Plan de Desarrollo Institucional.

4.2.3.5. Plan de Desarrollo Institucional

El Plan de Desarrollo Institucional (www.munives.gob.pe, 2003). En este se señalan dos importantes líneas estratégicas que se alinean y se articulan al Plan Integral de Desarrollo Concertado. Una de ellas se refiere al fortalecimiento de las capacidades de gestión institucionales a graves de la implementación de un plan de desarrollo de capacidades de cara a las exigencias del PIDC y del PDI. La otra línea estratégica se refiere a la construcción y fortalecimiento de la democracia participativa y ciudadanía para la cogestión del desarrollo local, el cual buscaría una mayor articulación y concertación con el CCL, Comité de Vigilancia y Agencia Municipal.

Otro instrumento de gestión municipal esencial es el Plan Integral de Desarrollo Concertado del distrito, donde se plasma la visión de futuro, es decir en que distrito los pobladores aspiran convertirse y también el cómo planean hacerlo a través de la operativización de objetivos, programas y proyectos señalados en el plan.

4.2.3.6 Plan Integral de Desarrollo Concertado al 2021

Este Plan de desarrollo fué perfeccionado durante la gestión del Alcalde Jaime Zea. Según las autoridades del municipio la actualización del Plan Integral de Desarrollo Concertado de Villa El Salvador se actualizó por dos razones: Primero, porque la versión del Plan anterior fué iniciada el año 2000 pero lamentablemente no pudo concluirse. En segundo lugar, porque dicho Plan tenía una perspectiva al año 2010, y se hacía necesario darle un horizonte mayor. Por ello eligieron el año 2021 que coincide con los 50 años de creación de Villa El Salvador y con la celebración del Segundo Centenario de la Independencia Nacional.

La actualización del Plan tuvo dos etapas y la realizó el Equipo Técnico Responsable del Plan, integrado por miembros del Consejo de Coordinación Local de la sociedad civil, ONGs (FOVIDA, Tierra de Niños) y el municipio. En la primera etapa que empezó en Abril

del 2004 a Julio del 2005, se realizaron diversos eventos participativos a nivel distrital y territorial en los que se actualizó el diagnóstico y reelaboró la Visión de futuro, los lineamientos y objetivos estratégicos. En la segunda etapa que duro hasta Febrero del 2006, se realizó el análisis de consistencia de las líneas estratégicas y precisión de los objetivos estratégicos, identificación de los resultados estratégicos, indicadores, programas y proyectos de desarrollo. Esta ultima etapa contó con la asesoría del Programa de Lucha contra la Pobreza en Lima Metropolitana (PROPOLI). (www.munives.gob.pe, 2006)

Los avances del presupuesto participativo de cada año son continuamente revisados en función del Plan de Desarrollo y es efectuado por el Equipo Técnico del Plan Integral de Desarrollo Concertado (PIDC-VES).

Asimismo, los fondos para el financiamiento de este Plan provienen tanto del presupuesto participativo, como de los fondos de inversión municipales, de la recaudación de impuestos, inversión metropolitana, regional y nacional desde los sectores, de los aportes de la cooperación extranjera y el trabajo con ONGs e inversiones de empresas. En cuanto a la cooperación extranjera, el Municipio tiene convenios de cooperación internacional, entre ellos: la más antigua, es con el gobierno de Holanda (Ciudad de Ambelsen), le sigue España (Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet y actualmente también el ayuntamiento de Gijón), y Francia (Rezé).

Visión de Futuro del Distrito de Villa El Salvador al 2021

“Villa el Salvador es una comunidad democrática y solidaria, con hombres y mujeres emprendedores, que viven en un ambiente saludable, moderno y seguro”.

Misión

Manteniendo el principio de compromiso con la comunidad, el municipio tiene una posición definida en cuanto a su misión. Como órgano de gobierno local su misión es: guiar el Plan Integral de Desarrollo Concertado (PIDC), representando a los vecinos y fortaleciendo la participación democrática. Asimismo, promover el desarrollo económico, social y ambiental de la comunidad con un manejo responsable y transparente de los recursos públicos, uniendo esfuerzos de las instituciones públicas, privadas y de la cooperación internacional en un modelo de cogestión.

4.2.3.7 Evaluación Cualitativa del Presupuesto Participativo por los propios actores¹⁰

Los mismos actores sociales involucrados en el proceso, quienes motivados por conocer mejor los alcances y resultados del proceso de presupuesto participativo 2005-2006 en el distrito de Villa El Salvador, llevaron a cabo una evaluación cualitativa, realizada en dos momentos en Abril y Septiembre del año 2006. Para presentar los resultados de la misma y con el fin de ordenar y entender mejor los hallazgos en su magnitud e importancia; he visto por conveniente elegir algunos ejes de análisis tomados del Ministerio de Economía y Finanzas para el Concurso Nacional de experiencias exitosas en el presupuesto participativo 2003-2006 convocado por ésta institución (MEF, 2006).

Los ejes referidos son, uno en cuanto al cumplimiento de todo el proceso _fases del presupuesto participativo_ y el otro en cuanto al impacto de los resultados en el fortalecimiento de la democracia y gobernabilidad, promoción de la inversión privada, fortalecimiento institucional, mejoramiento de la calidad del gasto publico y dar responsabilidad a la sociedad civil¹¹.

Sintéticamente, en cuanto al cumplimiento del proceso de presupuesto participativo en todas sus fases, el informe señala que en general se cumplieron a cabalidad todas las fases del proceso, incluida la de rendición de cuentas a nivel territorial y a nivel distrital. Con la particularidad, de que en las fases de convocatoria y participación, resaltó la ausencia de los jóvenes, del sector empresarial y la participación deliberativa de las mujeres. Igualmente resaltó la ausencia de los responsables políticos _regidores_ cuya participación es obligatoria, varios territorios reclaman su presencia y sobre todo su respaldo a los acuerdos tomados en conjunto y en la rendición de cuentas que se realiza en cada espacio territorial. Se suma a esto, una baja cobertura del número de ciudadanos y organizaciones convocadas y asistencia irregular de los agentes participantes a lo largo de todo el proceso, debido a una débil estrategia comunicacional del presupuesto participativo que incluya una etapa de sensibilización previa a la convocatoria. Por ejemplo en el territorio cinco, se inscribieron 89 agentes participantes, pero solo la mitad participó en los talleres y finalmente culminaron el ciclo de capacitaciones solo 20, es

¹⁰ Evaluación Cualitativa del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador realizada en Abril y Septiembre del 2006, con participación de todas las Gerencias del municipio, las Agencias Municipales, el Consejo de Coordinación Local, el Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo y las ONGs Fovida, Desco y Tierra de Niños.

¹¹ Ministerio de Economía y Finanzas – I Concurso Nacional de las Experiencias Exitosas en el Presupuesto Participativo 2003-2006- Bases del Concurso.

decir solamente un 18% de los agentes participantes asistieron en forma regular a los talleres.

Como aspecto positivo, resalta la incorporación de los niños (as) y adolescentes a través de los municipios escolares y de la inclusión de sus necesidades en la agenda local, mediante la asignación del 2% del presupuesto.

En cuanto a capacitación y talleres de trabajo, se añadieron talleres de capacitación sobre equidad de género. Existe confusión entre taller y asamblea y de esto depende la conducción y mecánica del evento. Por otro lado, los criterios de elegibilidad son difíciles de operacionalizar, como por ejemplo, la acreditación del 30% de mujeres en algunas organizaciones. Por otro lado contaron con la construcción de una metodología de talleres distritales y territoriales.

En lo que se refiere al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad, la renovación de representantes de organizaciones sociales no ha sido como se esperaba, pues ha primado las mismas de siempre, con la notoria ausencia del gremio empresarial y los jóvenes.

Si bien es cierto existen los espacios temáticos y territoriales _seis mesas temáticas y nueve territorios geográficos_ éstos a su interior no se articulan y esto a su vez repercute en lograr una amplia participación en las definiciones del presupuesto.

Si bien es cierto el municipio cumple con la ordenanza de explicar y rendir cuentas de lo presupuestado y de lo gastado en las obras y proyectos, a la vez identifican la necesidad de mejorar la calidad, exactitud y oportunidad de la información que se brinda a los agentes participantes y a la población, así como, ampliar la cobertura de la información.

En lo referente a la organización interna y al fortalecimiento institucional, el informe señala baja coordinación entre sus áreas internas, y falta de una unidad que centralice y monitoree el proceso de presupuesto participativo. Esto influiría directamente en la eficiencia y eficacia de varios procesos internos que compete al municipio realizar y mejorar, los cuales a su vez redundarían en el cumplimiento del presupuesto participativo como un real instrumento de gestión del plan integral de desarrollo concertado. Al mismo tiempo, existe una débil articulación entre el presupuesto participativo y el PIDC, el cual no está siendo suficientemente difundido y la población muestra poco interés por conocerlo.

En cuanto a la promoción de la inversión privada, se han dado algunos avances interesantes. El municipio ha creado una Agencia de inversión privada que promueve el asociacionismo entre los pequeños y medianos empresarios y promueve la inversión de capital en la zona del Parque Industrial; como por ejemplo la búsqueda de inversión privada en nuevos segmentos como supermercados.

Hay que resaltar, que el municipio de Villa El Salvador, ha fortalecido la institucionalidad del presupuesto participativo, mediante mejoras en el marco normativo local que impulsa y fortalece la gestión participativa, como, el reglamento del comité de coordinación local, la conformación a nivel distrital del comité de vigilancia y su reglamento de funciones, y el aumento gradual del FONCOMUN del 35% hasta poco más del 52% en la actualidad.

Por otro lado, en lo referente a la mejora del gasto público, las expectativas han sido mayores que los resultados, ya que la mayor parte de las obras o proyectos priorizados no han tenido un impacto en el desarrollo del distrito; se ejecutaron más obras de cemento y de tipo barrial. Tampoco se articularon esfuerzos por proyectos interdistritales Cono Sur (entre distritos de San Juan de Miraflores y Viila Maria de Triunfo) ni se ejecutaron proyectos con otras entidades del Estado o en asocio con la población organizada. Se suma a esto, débil vinculación entre algunas de las ideas de proyectos y obras priorizadas con los principales problemas y potencialidades del distrito.

La responsabilidad de la población en el cumplimiento de los acuerdos tomados, si bien cierto que existen actas de formalización de los acuerdos firmados por presidentes de territorios y el consejo de coordinación local, los acuerdos no son respaldados por toda la población, debido a falta de difusión de los mismos y de estrategias comunicacionales dentro del mismo territorio y falta del cumplimiento de pago de tributos.

Hay también responsabilidad de parte de la Municipalidad, por no verificar, antes de la ejecución de los proyectos en los grupos o asentamientos humanos beneficiados, la representatividad de los dirigentes y con ello la credibilidad de los compromisos.

4.2.3.8 MARCO LEGAL DISTRITAL

El marco legal y normativo de carácter distrital son las ordenanzas y decretos de alcaldía. Las ordenanzas municipales tienen jerarquía de ley, por lo cual son susceptibles de ser

objeto de acción de inconstitucionalidad conforme al artículo 298° de la Constitución Política de 1979 e inciso 4° del artículo 200° de la Constitución Política de 1993. Además, si lo comparamos funcionalmente los decretos de Alcaldía tienen un paralelo en los decretos supremos.

El municipio de Villa El Salvador, considera “presupuesto participativo al conjunto de acciones tendientes a la planificación, formulación, aprobación, gestión, ejecución y evaluación del presupuesto de la Municipalidad, asignado a la ejecución de la presente norma, con la intervención de los vecinos y vecinas mayores de 16 años, las organizaciones de la comunidad, públicas y privadas, las cuales deberán difundir el presupuesto participativo conforme a ley y la reglamentación ad hoc que apruebe la Municipalidad de Villa El Salvador” (MVES, 2004).

El presupuesto participativo se ha institucionalizado mediante ordenanzas municipales y decretos de alcaldía; éstos son aprobados en sesiones de consejo y comprende desde el gobierno municipal del Alcalde Martín Pumar Vílchez y el actual Alcalde Jaime Zea Usca, en un periodo comprendido entre los años 2000 hasta el 2006.

En este sentido, el gobierno local de Villa El Salvador, se propuso antes del año 2000 la elaboración de los planes de desarrollo, para tener una orientación estratégica con nortes definidos hacia el desarrollo concertado y crecimiento del distrito. Esto sentó las bases, como hemos sostenido, de una nueva manera de ver las cosas y de madurez y responsabilidad de la población para transformarse en la fuerza motriz de su propio destino.

La ordenanza que marca un hito mas en la historia de Villa El Salvador y da apertura al primer proceso de presupuesto participativo como instrumento de gestión del distrito, es la Ordenanza N° 030-2001-MVES, emitida el 1 de Junio de 2001, durante la gestión municipal del Alcalde Martín Pumar. Dicha Ordenanza, reconoce e institucionaliza en el distrito de Villa El Salvador, el derecho de los ciudadanos organizados y no organizados a decidir sobre el gasto publico municipal, como una práctica democrática y en función de la visión de desarrollo al 2010, aprobada en la consulta ciudadana de 1999 y enunciada de la siguiente manera:

“Villa El Salvador distrito de productores, líder, organizado y generador de riqueza. Es una ciudad moderna y saludable, con hombres y mujeres de todas las generaciones, que

tienen valores humanos e igualdad de oportunidades de formación y desempeño, y que participan democráticamente en la gestión de su desarrollo”.

El hecho que el pueblo de Villa El Salvador, desde su fundación, cuente con amplia experiencia en procesos de concertación y gestión comunitaria y con gran capacidad organizativa; ha facilitado el advenimiento de proceso de presupuesto participativo en comparación con otros municipios limeños. Estos procesos se dieron en un marco de planificación y debate social mediante foros, talleres territoriales, mesas temáticas, conclave distrital, consulta ciudadana e implementación del presupuesto participativo, en afirmación de la democracia y búsqueda de equidad y justicia social, donde el foro distrital: “Participación, Concertación y Desarrollo Humano”, permitió esbozar propuestas y alternativas para el desarrollo local: *“ciudad saludable, distrito productivo y comunidad solidaria”*

En este contexto definido, el marco normativo local, desde donde se promueve y se implementa el desarrollo concertado, define reglas para todos los actores sociales, las cuales son el resultado de un proceso democrático de concertación que ha permitido impulsar el proceso de presupuesto participativo y son:

- Ordenanza Municipal N° 030- MVES- 2001
- Ordenanza Municipal N° 31-MVES- 2001
- Decreto de Alcaldía N° 011- 2004-MVES
- Ordenanza Municipal N° 083 -MVES -Mayo 2004
- Ordenanza Municipal N° 086 - MVES- Junio 2004
- Resolución de Alcaldía N° 778- ALC-VES- 2004
- Ordenanza Municipal N° 100- MVES- Diciembre 2004
- Decreto de Alcaldía N° 018- MVES- Mayo 2005
- Decreto de Alcaldía N° 019- MVES- Junio 2005
- Decreto de Alcaldía N° 007- MVES- Abril 2006

Todos estos documentos están amparados en un marco jurídico de carácter nacional como la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 y la N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento aprobado mediante DS N° 172-2003-EF, al que nos hemos referido, comentado y analizado en el capítulo anterior. Lo que ha hecho el municipio de Villa El Salvador, es dictar normas para adecuar el proceso y los instrumentos con el fin de operacionalizar el presupuesto participativo.

Con este fin, por ejemplo, el reglamento de Ordenanza N° 030 y la Ordenanza Municipal N° 031, de acuerdo al modelo de gestión del plan integral de desarrollo al 2010, divide el distrito en ocho territorios, donde cada uno de estos puede contener sectores y zonas y/o los nuevos asentamientos humanos, los territorios ya se detallaron en un acápite anterior (Véase el punto 4.2.2 Zonificación). También determina las fases de ejecución del plan y son las siguientes: a) asignación presupuestal, b) convocatoria pública a la población, c) talleres temáticos y territoriales, d) asambleas para la definición de prioridades, e) elaboración de proyectos, f) ejecución de proyectos, g) evaluación y rendición de cuentas.

Es importante señalar que siguiendo con la promulgación de instrumentos de gestión, encontramos la Ordenanza Municipal N° 083-MVES, en ésta cabe destacar, que está referida al reglamento de la elección de los representantes de la sociedad civil de Villa El Salvador en el Comité de Concertación Local. Dicho comité lo conforman, el Alcalde, quien lo preside (pudiendo delegar al Teniente Alcalde), trece regidores y catorce miembros de la sociedad civil y su mandato sería para el periodo 2004-2006.

Es importante mencionar, que la norma trata de dar la mayor convocatoria posible a la sociedad civil a través de sus diversas organizaciones; para ello precisa el requerimiento de un representante de las siguientes organizaciones: de economía local, organizaciones sociales de base, organizaciones vecinales sectoriales y territoriales, de medio ambiente, del adulto mayor, de personas con discapacidad, organizaciones juveniles, culturales, estudiantiles, religiosas, educativas, deportivas, de mujeres y organismos no gubernamentales.

Sin embargo, el documento que vendría a marcar un hito en los procedimientos normativos; es la Ordenanza Municipal N° 086-MVES, con la finalidad de adecuar las ordenanzas N° 30 y N° 31 que fueron las que inicialmente institucionalizaron y reglamentaron el proceso de presupuesto participativo en el año 2001, pero que existió la necesidad de adecuarlos para mejorarlos de acuerdo a los dispositivos legales emitidos sobre la materia a nivel nacional, documentos a los cuales nos hemos referido de manera precisa anteriormente.

Lo más importante es que ésta ordenanza tiene como finalidad establecer y regular los mecanismos y procedimientos de participación que permitan recoger las aspiraciones y necesidades de la población del distrito para considerarlos en los presupuestos, canalizando así la ejecución de programas y proyectos prioritarios para alcanzar los

objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible, enmarcados en el Plan Integral de Desarrollo Concertado.

Asimismo, en su Artículo 1º define conceptos importantes y que son clave para el entendimiento del proceso de presupuesto participativo; en los siguientes artículos se determinan el ámbito de aplicación en nueve territorios, aquí, ya se incluye al Parque Industrial; las fuentes de financiamiento, aportes comunitarios, la distribución de recursos por territorios, los requisitos para las iniciativas de proyectos, criterios de priorización de proyectos, instancias del presupuesto participativo, los espacios de concertación temática, fases y desarrollo del presupuesto participativo, etc.

4.3. LA VIGILANCIA SOCIAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE VILLA EL SALVADOR

En Villa El Salvador, se abre un nuevo espacio de participación ciudadana con la conformación del Comité Distrital de Vigilancia y Control del presupuesto participativo en el 2005, como un derecho fundamental que superando trabas y dificultades se viene desarrollando como lo veremos en el análisis de los hallazgos realizados en la presente investigación.

4.3.1 Base Legal

La vigilancia social del presupuesto participativo, está plenamente normada por las disposiciones legales, explicitadas en el Inciso “e” del Artículo 3º del Texto Único Integrado de la Ordenanza del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador, la cual señala lo siguiente: “constituye uno de los objetivos de éste proceso reforzar el seguimiento, control, vigilancia de la ejecución del presupuesto y fiscalización de la gestión, fortaleciendo las capacidades locales para fines del proceso participativo y vigilancia ciudadana, debiéndose, por ello conformar los comités de vigilancia y control del presupuesto participativo y gestión del gobierno local. Adicionalmente, los Artículos 25, 26, 27 y 28 del Reglamento de dicha Ordenanza en su Capítulo X y con Decreto de Alcaldía N° 019-2005-MVES de Mayo del 2005, establecen la conformación, las competencias, mecanismos de trabajo y facultades del Comité de Vigilancia y Control del proceso de Presupuesto Participativo (MVES, 2004).

A continuación, el artículo 26º explicita como competencias del Comité de Vigilancia y Control, las siguientes:

- Vigilar el desarrollo de las distintas etapas del Proceso Participativo en el marco de lo establecido por el presente Reglamento, el desempeño y cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos por los Agentes Participantes en general.
- Elaborar y presentar informes trimestrales sobre los resultados de la vigilancia del Proceso Participativo al Consejo de Coordinación Local Distrital y a la Sociedad Civil en general.

Artículo 27º, la municipalidad y los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial proporcionaran al Comité de Vigilancia y a los ciudadanos interesados en general, la información que soliciten del proceso participativo, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El mismo capítulo también hace mención en su artículo 28º, que el Comité de Vigilancia y Control, así como los ciudadanos en general que así lo requieran a través de este comité, tienen la facultad en caso de encontrar indicios o pruebas fehacientes que señalen la comisión de delitos, de realizar la denuncia correspondiente ante la Contraloría General de la República, Ministerio Público, y la Defensoría del Pueblo.

4.3.2 Actores sociales

- Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo
- Comités de Gestión de Desarrollo Territorial

4.3.3 Conformación del Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo

El primer Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo del distrito de Villa El Salvador se conforma en Julio del año 2005, para un periodo de dos años.

Para ello se realizaron asambleas territoriales donde se procedió a la elección democrática de los nueve Comités de Gestión de Desarrollo Territorial y de allí se eligió un representante de cada territorio para que conformen el Comité de Vigilancia y Control

del presupuesto participativo. También integran el Comité de Vigilancia y Control, dos representantes del consejo de coordinación local, elegidos por los catorce consejeros (representantes de la sociedad civil en el Consejo de Coordinación Local -CCL). Cabe mencionar que dicho comité fué elegido de entre un universo de 1,492 agentes participantes inscritos en el proceso de presupuesto participativo y un poco a destiempo, pues de acuerdo a la norma debería instalarse en la etapa de preparación del proceso de presupuesto participativo.

En un principio, el Comité de Vigilancia y Control, fué reconocido solo por una resolución de Gerencia 241-05 de fecha 10 de Julio del 2005, frente a lo cual, los miembros del comité solicitaron su anulación y que se expidiera una resolución de alcaldía como correspondía a su naturaleza. Así, el municipio, expidió la resolución N° 843- 2005-ALC-MVES, la cual reconoce la conformación del comité.

En coordinación con la Mesa de Lucha contra la Pobreza de Lima Metropolitana (PROPOLI), el comité de vigilancia ha seguido varias jornadas de capacitación en temas como Democracia y Ciudadanía, Marco normativo de la Participación, Vigilancia Ciudadana del Presupuesto Participativo, etc. A la fecha, el comité ha ganado el concurso de proyectos convocado por éste mismo organismo, quien subvencionará económicamente el proyecto presentado “*Desarrollo de Capacidades para los Agentes Participantes en el Proceso Participativo*”, cuya implementación será entre Enero y Mayo del 2007.

4.3.3.1 Principios Rectores del Comité de Vigilancia y Control

El Comité de Vigilancia y Control se rige por los principios de:

- participación
- imparcialidad y objetividad
- veracidad
- transparencia
- respeto a los acuerdos participativos adoptados y
- tolerancia

4.3.3.2. Reglamento Interno del Comité de Vigilancia y Control

El siguiente año (2006), se elabora el Reglamento del Comité de Vigilancia y Control, con la participación de todos los miembros del Comité de Vigilancia y Control (quienes

representan a los nueve territorios de Villa El Salvador) y un representante del consejo de coordinación local (Señor Félix Zavaleta). Asimismo contó con la asesoría técnica y legal de la ONG FOVIDA.

Dicho reglamento, es un instrumento oficial que regula la organización y responsabilidad que asume el comité en el proceso de presupuesto participativo. Es un instrumento importante porque orienta el quehacer del comité de vigilancia y porque es producto de la voluntad y el esfuerzo conjunto de agentes vigilantes comprometidos con el desarrollo del distrito y convencidos de que constituye un primer paso para lograr la transparencia de las decisiones públicas y los acuerdos de concertación y participación de todos los vecinos.

Para su elaboración se crearon espacios de diálogo e intercambio de experiencias, en ese aspecto obtuvieron tres borradores previos al producto final y también la observación de cuatro de sus artículos por el CCL. Los mencionados artículos observados se referían a la participación del comité solo como veedores del proceso de presupuesto participativo sin voz ni voto, dicho desacuerdo luego fue resuelto.

El reglamento del Comité de Vigilancia y Control, fué aprobado por Decreto de Alcaldía N° 007 – MVES de fecha 06.04.2006, y con opinión favorable del consejo de coordinación local distrital de Villa El Salvador, luego de llevarse a cabo la sesión de consejo el 22 de Febrero del mismo año.

En el Artículo 2º del Reglamento del Comité de Vigilancia y Control, define al comité de vigilancia como la instancia representativa y colegiada de participación ciudadana encargada de vigilar y controlar el correcto desarrollo de cada una de las fases que conforman el proceso de presupuesto participativo del distrito de Villa El Salvador, a través de mecanismos de monitoreo, supervisión y fiscalización, en el marco de lo establecido en el Texto Único Integrado de la Ordenanza Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento, aprobados por los Decretos de Alcaldía N° 018 y N° 019-2005-ALC-MVES, respectivamente (MVES, 2006).

Asimismo, señala que el comité de vigilancia está compuesto por un representante de cada uno de los territorios que integran el distrito de Villa El Salvador, elegidos democráticamente por los Agentes Participantes en sus respectivas asambleas de carácter territorial, y dos miembros representativos de la sociedad civil del Consejo de

Coordinación Local designados por ésta instancia y que los miembros del Comité de Vigilancia serán denominados, en adelante Agentes Vigilantes.

En relación al proceso en sí mismo de vigilancia y control del presupuesto participativo, en el Artículo 25º del mismo documento, determina que es el conjunto de mecanismos y procedimientos a través de los cuales los agentes vigilantes desarrollan las funciones, atribuciones, derechos y obligaciones establecidos en dicho Reglamento.

De esta manera, el proceso de vigilancia viene a ser una forma de materializar la vigilancia ciudadana, la cual constituye el derecho y a la vez, el deber de todos los ciudadanos de acceder, por los canales legales y con las excepciones establecidas por la ley, a la información pública que administran los diferentes niveles de gobierno, con el fin de evaluar el nivel de cumplimiento de sus compromisos asumidos y la transparencia de su gestión.

Si el Comité de Vigilancia y Control como consecuencia de sus acciones, encontrara deficiencias e irregularidades que afecten el transparente y democrático desarrollo del Proceso del Presupuesto Participativo y el cumplimiento de los acuerdos adoptados, podrá emitir las sugerencias pertinentes para la mejora de los procedimientos y proponer las medidas correctivas más adecuadas, así lo determina el reglamento en su Artículo 31º.

Además, si encontrara indicios que acrediten fehacientemente la existencia de delitos cometidos en el marco de las actividades y procedimientos del Proceso del Presupuesto Participativo, el Comité de Vigilancia y Control podrá efectuar la denuncia respectiva contra los funcionarios municipales, agentes participantes y/o ciudadanos que resulten implicados, ante las instancias correspondientes y hacer el seguimiento del proceso hasta su culminación.

4.3.3.3 Principales Funciones del Comité de Vigilancia y Control

A continuación mencionaré las principales funciones del Comité de Vigilancia y Control explicitadas en el Capítulo X, Artículo 26º de la Ordenanza Marco del Presupuesto Participativo y en el Reglamento del Comité de Vigilancia y Control, entre ellas:

- Vigilar que el desarrollo de las etapas del proceso de presupuesto participativo, se ejecuten de conformidad con las normas que, sobre la materia emitan el gobierno nacional y el gobierno local
- Elaborar informes trimestrales sobre los resultados del proceso de presupuesto participativo al consejo de coordinación local, a los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial, a los agentes participantes y a la sociedad civil.
- Elaborar el plan anual, en el que se determinan acciones y actividades orientadas a la vigilancia propiamente dicha
- Participar en todas las actividades territoriales y distritales respecto al presupuesto participativo
- Señalar y denunciar actos irregulares
- Planificar y desarrollar actividades destinadas a obtener recursos económicos que faciliten el adecuado desarrollo de sus funciones, puesto que no cuentan con presupuesto asignado para sus gastos de operación. Asimismo, informar de los ingresos obtenidos y los gastos al Consejo de Coordinación Local.

El reglamento también señala que la acción de delito doloso durante el ejercicio de sus funciones, la agresión física o verbal a otro agente vigilante, actuar de mala fe irresponsable o negligentemente, divulgar temas u opinar públicamente antes de la emisión del informe correspondiente, faltar o llegar tarde mas de una hora a tres reuniones seguidas, entre otros, son causa de remoción de su cargo y las sanciones ha aplicarse son: amonestación escrita, inhabilitación hasta por un máximo de dos sesiones consecutivas, separación temporal hasta por tres sesiones consecutivas o separación definitiva.

El comité de vigilancia cuenta con una mesa directiva, elegida en asamblea y mediante voto secreto; la cual está conformada por un coordinador, sub.-coordinador y secretario, cuyos cargos tienen vigencia de un año. Actualmente, la coordinación está a cargo del Señor Santiago Peña López, como Sub-Coordinador se encuentra el Señor Vicente Chávez Rodríguez y como Secretaria la Señora Sonia Montoya López.

4.3.3.4 Los ámbitos de acción de la vigilancia

Es con el Reglamento de la Ordenanza Marco del Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Villa El Salvador que se establece formalmente los ámbitos de acción de la vigilancia: uno, que tiene ver la vigilancia del avance de las obras de los proyectos

de infraestructura; y el otro que es más amplio, tiene que ver con la vigilancia de las etapas del proceso del presupuesto participativo.

En el caso de la vigilancia del avance de las obras de los proyectos de infraestructura, la responsabilidad la tienen los Comités de Obra, integrado por los vecinos del Grupo ó Asentamiento Humano donde se ejecute la obra del proyecto. Estos comités pertenecen a los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial respectivos y además son promovidos por ellos mismos.

Se debe tener en cuenta que la vigilancia durante el año 2005, la realizaban únicamente los Comités de Obra, acompañados de los Comités de Gestión y que tienen vigencia desde el inicio de la ejecución hasta la rendición de cuentas del proyecto, coordinando sus tareas de vigilancia con el Comité de Gestión de su territorio.

Es preciso hacer notar que las tareas de vigilancia de los Comités de Obra, no tienen una reglamentación específica, lo cual puede traer como consecuencia, desencuentros o malos entendidos con algunos de los responsables técnicos que la Gerencia de Desarrollo Urbano designa para cada uno de los territorios. En esas situaciones tensas, se espera la intermediación pertinente del responsable de la Agencia Municipal en cuya jurisdicción se presente el conflicto, con la finalidad de resolverlo.

Para el caso de la vigilancia del proceso del presupuesto participativo, la responsabilidad la tiene el Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo cuya cobertura por ser a nivel distrital es mucho más amplio que la de los Comités de Obra y los Comités de Gestión del Desarrollo Territorial. Por tratarse de una experiencia nueva, los miembros del comité de vigilancia tenían diferentes concepciones referente a la vigilancia de un proceso participativo, al respecto fueron las organizaciones privadas promotoras del desarrollo quienes brindaron apoyo técnico, legal y de capacitación para los flamantes agentes vigilantes, y los orientaron en la elaboración del Reglamento Interno.

Todos los proyectos aprobados en el marco del Presupuesto Participativo, son financiados principalmente con dinero proveniente del Fondo de Compensación Municipal, siendo el Ministerio de Economía y Finanzas el ente encargado de distribuir estos recursos a todos los gobiernos locales a lo largo del año. Además la municipalidad debe cumplir con la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, ante ello la programación de la ejecución de los proyectos, es un tema sensible, pues los dirigentes demandan que la ejecución de todos los proyectos se inicie a comienzos del año, no

considerando por desconocimiento, los procedimientos administrativos y legales que debe cumplir la Municipalidad. Por otro lado la Municipalidad no tiene la capacidad de tratar adecuadamente los reclamos y de informar al Comité de Vigilancia y Control, y a los Comités de Gestión, sobre el cumplimiento estricto de los procedimientos legales y de las dificultades logísticas que tengan, surgiendo desacuerdos entre los dirigentes y la alcaldía.

Para la aprobación de los proyectos de carácter comunal, un requisito indispensable es el compromiso del grupo ó asentamiento humano a beneficiarse, colaborar con un aporte no monetario por un valor de no menos del 10% del total del costo total del proyecto,. Este compromiso se suscribe en acta, entre los dirigentes de la zona ha beneficiarse y representantes del municipio, antes de la ejecución del proyecto.

Sin embargo se dan casos en que los vecinos de una zona, desconocen o no cumplen con el acta de compromiso, estando en plena ejecución el proyecto, lo cual origina que el municipio haga un desembolso extra que no se había presupuestado, con la finalidad de terminar el proyecto. Entre las razones para el incumplimiento del compromiso están: uno, la representación que ejerce el dirigente no tiene credibilidad por lo tanto sin importar si el proyecto es útil, el compromiso que asuma es ilegítimo y desconocido; dos, el dirigente tiene credibilidad, pero no invitó a los vecinos a una asamblea para debatir y aprobar o no la utilidad del proyecto, y por querer ganar prestigio asume el compromiso, que luego es desconocido por los vecinos; y tres, el dirigente y los vecinos por lograr que el proyecto sea aprobado, no hacen un buen cálculo de su capacidad financiera, y asumen el compromiso.

4.4 LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE VILLA EL SALVADOR

4.4.1 Base Legal

El Artículo 22º del Texto Único de la Ordenanza Marco del Presupuesto Participativo sobre la Rendición de Cuentas, especifica que “concluida la ejecución del proyecto u obra el Responsable Técnico en coordinación con la Agencia Municipal de Desarrollo y el Comité Territorial y el Responsable Político del territorio, en un plazo máximo de treinta (30) días presentará la rendición de cuentas a las instancias comunales correspondientes. Para

dicho efecto los Agentes Participantes eligen y conforman los Comités de Vigilancia y Control del Presupuesto”.

Sobre el Reglamento de la Ordenanza Marco, en el Capítulo IX – Rendición de Cuentas, en su Artículo 21º, señala “A través de la Rendición de Cuentas, el Alcalde da a conocer a los Agentes Participantes el cumplimiento de los acuerdos tomados en el proceso participativo del año anterior. Asimismo, es un mecanismo por el cual, de manera general el Gobierno Local informa respecto de los Objetivos Estratégicos del Plan Integral de Desarrollo Concertado y del Presupuesto Participativo”.

Es decir informa a la ciudadanía el detalle del gasto público, así como, el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por los agentes participantes. En otro nivel, concluida la ejecución del proyecto u obra el responsable técnico de cada territorio en coordinación con la Agencia Municipal de Desarrollo y el Comité de Gestión de Desarrollo Territorial y el Responsable Político asignado para cada espacio geográfico (territorio), en un plazo de treinta días presentará la rendición de cuentas a las instancias comunales correspondientes.

El mismo documento, en el Artículo 23º, determina que el municipio de Villa El Salvador, a través de la oficina de Planeamiento y Presupuesto, efectuará el seguimiento y la evaluación del presupuesto participativo y elaborará un informe semestral que será publicado en el portal del municipio y en los medios de comunicación locales.

4.4.2 Actores sociales en el proceso de rendición de cuentas

- Alcalde
- Responsables Políticos (Regidores)
- Responsables Técnicos (Ingenieros de la Oficina de Desarrollo Urbano)
- Comités de Gestión de Desarrollo Territorial
- Agencias Municipales de Desarrollo
- Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo
- Consejo de Coordinación Local
- Agentes Participantes

4.4.3 Niveles de la Rendición de Cuentas del Gobierno Local

La rendición de cuentas en sí misma, constituye una fase del presupuesto participativo en la que las autoridades políticas y los funcionarios de Villa El Salvador informan a la población sobre los aspectos centrales de la gestión municipal y del presupuesto participativo. Corresponde realizarla durante la fase de preparación del proceso participativo.

El Alcalde de Villa El Salvador y funcionarios encargados (en la asamblea distrital) o el responsable técnico (en los espacios territoriales), exponen un balance general o detallado según corresponda e informa a la ciudadanía sobre el avance en la ejecución del gasto público, los resultados logrados y el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos entre el municipio y los agentes participantes, como: contrapartida social, trabajo comunal, pago de tributos, cogestión de servicios, entre otros; tomando como referencia indicadores de desempeño que se han definido en el plan operativo anual, en los proyectos ejecutados o en el presupuesto institucional. Por otro lado, los ciudadanos observan el proceso, escuchan, opinan y/o preguntan al respecto.

Actualmente la Rendición de Cuentas, tiene tres niveles: pre – liquidación, liquidación y balance general:

La pre – liquidación, se da en relación a los gastos y avances de una obra de infraestructura específica, esto permite que los actores involucrados intercambien información, comentarios y documentación, para ir consolidando detalle por detalle el informe final, el punto de reunión es la Agencia Municipal en cuya jurisdicción se encuentra el territorio donde está el grupo ó asentamiento humano beneficiado.

La liquidación, viene a ser la presentación en conjunto de los informes finales de las obras de infraestructura culminadas en un territorio, es decir una rendición de cuentas que se da en asamblea territorial, previa al balance general; es el responsable de la Agencia Municipal correspondiente, quien hace las coordinaciones con los actores involucrados y los convoca a una asamblea territorial.

La ausencia de la mayoría de los responsables políticos, durante las preliquidaciones y liquidaciones de obras que se ejecutaron en el presupuesto participativo 2005, y de las preliquidaciones en lo que va del 2006, ha traído como consecuencia el reclamo de los

dirigentes; éstas ausencias, son cubiertas por los funcionarios públicos quienes coordinan las acciones con las dirigencias de los Comités de Gestión del Desarrollo Territorial y del Comité de Vigilancia y Control.

El balance general, es el informe consolidado de todas las liquidaciones de obras de infraestructura, y de proyectos sociales del presupuesto participativo ejecutado el año anterior al año en curso, es presentado por el Alcalde en asamblea distrital, teniendo la colaboración del gerente de Desarrollo Urbano y el gerente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, aunque no esta estipulado en el Art. 21º del Reglamento de la Ordenanza Marco la participación de estos funcionarios públicos, ello responde a la necesidad de brindar la información con criterios técnicos.

4.4.4 Fondo de Compensación Municipal del Distrito de Villa El Salvador

Año	%	Destino	Nivel de Responsabilidad
2005	54 %	Gastos de inversión: S/ 5,858,237 En proyectos determinados en el PP, estableciéndose para obras comunales y territoriales, mínimo S/ 2,890,000	Alcalde, Gerente Municipal, Gerente Desarrollo Urbano, Seguridad Ciudadana, Promoción y Bienestar Social, y de Educación y Cultura
	46%	Gastos corrientes: S/ 4,990,350 a) 31.2% del total Foncomun será para gastos corrientes b) 14.8% del total Foncomun será para atender actividades de: limpieza pública (51%), seguridad ciudadana (36.5%), y áreas verdes (12.5%).	Alcalde, gerente Municipal, Director Administración y Finanzas

Año	%	Destino	Nivel de Responsabilidad
2006	52.4%	Gastos de inversión: S/ 6,448,090 En proyectos determinados en el PP, estableciéndose para obras comunales y territoriales S/ 3,350,000 y para obras distritales S/ 3,098,090	Alcalde, Gerente Municipal, Gerente Desarrollo Urbano, Seguridad Ciudadana, Promoción y Bienestar Social, y de Educación y Cultura
	47.6%	Gastos corrientes: S/ 5,863,121 a) 29.2% del total Foncomun son para gastos corrientes b) 18.4% del total Foncomun son para atender actividades de limpieza pública (50.2%), seguridad ciudadana (43.8%) y áreas verdes (6%).	Alcalde, gerente Municipal, Director Administración y Finanzas

Fuente: Municipio de Villa El Salvador – Presupuesto Institucional de Apertura – Año Fiscal 2005-2006, (PIA) 2005-2006.

Como se señaló antes, el municipio mediante el Consejo Municipal es quien determina los montos para cada rubro (gastos de inversión y gastos corrientes)

4.4.5 Construcción del Índice de Distribución y Asignación Presupuestal Territorial

Para distribuir los montos señalados en el cuadro anterior sobre la utilización del FONCOMUN, el municipio realiza un trabajo técnico y de gabinete, en el que define cuanto del presupuesto global municipal será distribuido entre los nueve territorios en que está dividido el distrito. Sobre ese monto es que la población decide su uso en obras de infraestructura, equipamiento o proyectos sociales y productivos. Para garantizar la proporcionalidad de la distribución, se aplica un índice de distribución, bajo los siguientes criterios de inversión y puntajes determinados:

Criterios y Puntaje para la Asignación Presupuestal por Territorio

Criterio	Descripción	Puntaje			
		1P	2 P	3 P	4 P
Necesidades Básicas Insatisfechas (agua, desagüe, luz y servicios de salud)= 4 N.B.I.	Cantidad de servicios atendidos	4	3	2	1
Número de población total	% población distrital	0 a 10%	10- 15%	15-20%	Más 20%
Nivel de cumplimiento de pago arbitrios (en función al número de predios)	% cancelado	0-25%	25-50%	50-75%	75-100%
Nivel de equipamiento e infraestructura	Promedios, losas deportivas, locales comunales, veredas, áreas verdes, tópicos, comedor, pavimentación, etc. (% incidencia de atención)	Más 1.5%	1-1.5%	0.5 -1%	0-0.5%
Nivel cumplimiento de compromisos asumidos Agentes participantes en procesos anteriores	% aporte comprometido	0-25%	25-50%	50-75%	75-100%

Fuente: Texto Único de la Ordenanza Marco del Presupuesto Participativo 086-MVES, 2004.

Para obtener el porcentaje de distribución se calcula el puntaje de cada territorio y se halla la proporción de dicho puntaje en relación a la suma de todos los territorios. Así se asegura y /o mejora la equidad en la distribución de los recursos, que no son muchos para las grandes necesidades del distrito.

Esta tabla es aplicable para los territorios del I al VIII. Excepto para el territorio IX, que tiene un tratamiento diferente, ya que tiene un fondo de financiamiento específico proveniente de recursos recaudados por la venta de terrenos del Parque Industrial.

A continuación se muestra el resultado de todo ese cálculo, de cuanto le corresponde a cada territorio:

Asignación Presupuestal por Territorio

Territorio	Asignación Presupuestal (S/.)	
	Presupuesto Participativo 2005	Presupuesto Participativo 2006
1	354,258	368,497
2	335,613	346,821
3	335,613	346,821
4	391,548	411,850
5	372,903	390,173
6	354,258	368,497
7	372,903	390,173
8	372,903	377,168
Total	S/. 2,890,000	S/. 3,000,000

9	S/. 350,000	S/. 350,000
---	-------------	-------------

Fuente: Municipio de Villa El Salvador – Presupuestos Participativos 2005-2006

CAPITULO V

HALLAZGOS Y ANÁLISIS SOBRE EL PROCESO DE VIGILANCIA SOCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE VILLA EL SALVADOR, DURANTE EL PERIODO 2005- 2006.

5.1 La Vigilancia Social y Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo desde la Visión de los Involucrados en el Proceso

En nuestro trabajo de investigación sobre la Vigilancia Social y La Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo 2005-2006, en el objetivo general nos propusimos describir, interpretar y valorar dichos procesos, así como identificar los elementos que limitan o dificultan su desarrollo, todo ello en relación a la ejecución del Presupuesto Participativo y a su vez al Plan Integral de Desarrollo del distrito.

Así mismo, en los objetivos específicos nos planteamos analizar las experiencias, percepciones y expectativas de los representantes de la sociedad civil, autoridades políticas y funcionarios públicos del gobierno local en cuanto a la Vigilancia Social y la Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo, todo ello con el propósito de arribar a conclusiones y proponer recomendaciones que conlleven a mejorar todos los procesos, desde los actores políticos como son el alcalde y los regidores; los servidores públicos como son los funcionarios, técnicos de la municipalidad y sub-gerentes de las Agencias

Municipales de Desarrollo; hasta los actores sociales que representan a la comunidad, como son el Comité Distrital de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo y los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial.

Para realizar nuestro trabajo con objetividad y alcanzar los objetivos trazados, fué necesario crear las estrategias que nos permitieran entrevistar a aquellos dirigentes y funcionarios que tienen niveles de responsabilidad en la ejecución del Presupuesto Participativo, en particular a lo concerniente a la Vigilancia Social y la Rendición de Cuentas, de modo tal que se hizo importante visualizar la voluntad política y la aplicación de procedimientos estipulados en el marco legal que brinda el municipio para la institucionalización de mecanismos y espacios de participación en el Presupuesto Participativo.

5.2 Análisis del Rol de los Representantes del Gobierno Local

La Ordenanza Municipal N° 086-MVES, aprobada por el consejo a partir de la Ley 28056-Ley marco del Presupuesto Participativo y el Decreto Supremo N° 171-2003-EF que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28056 en donde se establecen disposiciones para la participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se debe desarrollar en armonía con los planes de desarrollo concertado, fija responsabilidades, obligaciones y derechos de los representantes de la sociedad civil.

Los informantes, en todos los niveles, a quienes entrevistamos, en sus respuestas no sólo cuestionan y exigen la actualización de la Ordenanza N° 086, sino además expresan sus exigencias en cuanto a crear nuevos y mejores mecanismos de participación.

Dicha ordenanza fija en su tercer artículo como objetivos del presupuesto participativo mejorar de la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos, de acuerdo a las prioridades consignadas en los planes de desarrollo concertado, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, concertación y paz en la sociedad. Además, reforzar la relación entre el Estado y la sociedad para que en el ámbito de la gestión pública se comprenda y ejerza ciudadanía, democracia directa y representativa que genere compromisos y responsabilidades compartidas.

En ésta ordenanza se explica el ámbito de aplicación de los nueve territorios, fijando también prioridades en la inversión pública, ejecución de proyectos viables bajo normas técnicas y procedimientos establecidos en la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, para garantizar la sostenibilidad de la inversión ya ejecutada, reforzando el seguimiento, control, vigilancia de la ejecución del presupuesto y fiscalización de la gestión, fortaleciendo las capacidades locales para fines del proceso participativo y vigilancia ciudadana.

La ordenanza se plantea varios objetivos, que son correctos, pero que la gran mayoría de la población los desconoce por la carencia de diálogo, difusión e información en todos los niveles poblacionales, de ahí que existan discrepancias y controversias sobre las responsabilidades y derechos de los actores involucrados en el proceso de presupuesto participativo, para contribuir al fortalecimiento del proceso de una vigilancia social y rendición de cuentas del mismo.

Lo más preocupante, como lo veremos en los cuadros en donde se han analizado las coincidencias, discrepancias y dificultades a raíz de los indicadores y criterios válidos para analizar la Vigilancia Social y La Rendición de Cuentas, tema central de nuestra investigación, es el hecho que existe una coincidencia mayoritaria sobre la casi nula participación política de los regidores designados en los territorios para contribuir como autoridades elegidas a un mejor debate y el desarrollo de una cultura política y educación basada en la construcción de nuevos liderazgos como efectivamente lo indica la cuestionada Ordenanza N° 086.

Jaime Zea Usca, actual alcalde reelecto, al referirse al desarrollo del proceso durante 2005-2006 sostiene que el Presupuesto Participativo está íntimamente vinculado a los objetivos estratégicos que contiene el PIDVES, sobre todo aquellos vinculados a la democracia, liderazgo y potenciar las capacidades humanas para ir formando cuadros sociales dirigenciales y políticos que vayan asumiendo responsabilidades con una mayor vocación de servicio, formación técnica y profesional y capacidades innovadoras que permitan que los nuevos procesos sean creativos, innovadores y sin mayores conflictos que atenten contra el logro y el impacto social de la construcción de espacios democráticos y ciudadanía plena.

En sus declaraciones autocríticas la máxima autoridad política reconoce que un tema de fondo es el relacionado al grado de representatividad que muchas veces está en

cuestionamiento, pese a que existen mecanismos normativos que fomentan la renovación de los cuadros dentro de una dinámica organizacional y vecinal que es importante visualizar como un problema que impide articular los objetivos estratégicos a nivel distrital con los territoriales.

5.3 Credibilidad y Niveles Participativos en el proceso

El proceso de la Vigilancia Social y la Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo que aún es inicial viene contribuyendo, aunque lentamente al fortalecimiento de la relación municipio-comunidad, desde la existencia del Comité de Vigilancia creado en el 2005 y la presencia de un responsable técnico en cada territorio. Es notorio que existe desconocimiento de la norma cuando no se comprende los roles del vigilante con el de un fiscalizador, y muchas veces la población critica a los comités de vigilancia y hace que éstos tergiversen sus roles.

La población, incluidos los dirigentes, reconocen que el gobierno local realiza acciones de formación y capacitación a través del proceso de selección que permita generar mecanismos de concertación para lograr una mejor gestión pública. Como es notoria la existencia de conflictos en los niveles de representatividad, el gobierno local designa con precisión cuales son las funciones políticas de los regidores y de los miembros del comité de coordinación local. En lo que corresponde a los regidores la máxima autoridad política distrital reconoce que existe poca presencia y casi nula delegación de responsabilidades sobre ellos, permitiendo con ésta ausencia la distorsión de los dirigentes vecinales en cuanto a su función al frente de sus organizaciones.

La credibilidad del proceso del presupuesto participativo, la vigilancia y rendición de cuentas es parte de un complejo proceso de gobernabilidad del distrito constatando que éste es un proceso de aprendizaje constante, como lo afirman el alcalde, los regidores, dirigentes y funcionarios.

En éste aspecto, aunque con matices hay coincidencia en que para la ejecución de proyectos y construcción de obras, la población no cumple con pagar sus tributos y obligaciones, incluidos muchos de los dirigentes que no practicaron el ejemplo como una conducta de educación a la población. En algunos casos, como sostiene la autoridad política, los dirigentes promueven una cultura del no pago y de desobediencia, haciendo

con ello que el presupuesto participativo carezca de los fondos necesarios para una mayor realización de obras en Villa El Salvador.

Otra dificultad o controversia, si se quiere entender así, es que la población por la falta de canales informativos adecuados no ha entendido hasta ahora la función de las Agencias Municipales de Desarrollo, creando tensiones y limitando el rol promotor de éstas. Lo que proponen es que las Agencias Municipales de Desarrollo deberían ser una instancia de representación del gobierno local o de sucursales en la ciudad que contribuyan no solo con su rol promotor, sino también recaudador en la medida que están mas cerca de la comunidad y prestar servicios de manera más directa para transformarlas en agentes de promoción social y participación ciudadana.

El gobierno local a través de sus representantes pone énfasis en la voluntad política y en el soporte legal para la institucionalización de mecanismos y espacios para mejorar el proceso de vigilancia social y rendición de cuentas en el presupuesto participativo poniendo énfasis en los proyectos de mayor impacto social, evitando la atomización de los proyectos buscando que la población comprenda la necesidad del desarrollo, no sólo de su sector sino en forma integral a nivel de todo el distrito.

Una exigencia del gobierno local es que todos los estamentos del presupuesto participativo deben tener la obligación de contribuir y mejorar los ingresos de la entidad municipal de tal forma que permita orientar recursos para proyectos de impacto con mayor énfasis en el nivel de tributación. Aquí se cuestiona los roles del comité de coordinación local cuando éste mide los espacios de concertación en partes iguales y eso es un error porque la norma estipula que el CCL solo debe tener un nivel de representatividad de un 40% y no como sucede ahora que comparte niveles de decisión con la municipalidad.

5.4 Exigencias y Propuestas de los Dirigentes del Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo

El Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador 2005-2006, con cuyos dirigentes se realizó el focus group reconocen la existencia de prejuicios frente a la municipalidad y frente a los gastos para la compra de materiales y la ausencia de registros de los gastos y de control, señalando también como problema el cambio

permanente de maestros y de operarios de las obras sin mediar en muchos casos, motivo o justificación alguna lo que ocasiona el atraso en la ejecución de las obras y por lo tanto el aumento de los costos. Indican además, que los responsables técnicos de las obras ante la presencia de los miembros del Comité de Vigilancia y Rendición de Cuentas se incomodan y reaccionan de manera inapropiada, lo que evidencia una carencia de profesionalidad frente a una función de responsabilidad y de control que les corresponde por ser dirigentes.

Los agentes señalan que han comprobado irregularidades, por ejemplo en el peso de las bolsas de cemento, responsabilizando de este hecho a los proveedores contratados por la municipalidad y sus gerencias, las que por lo general no rinden cuentas de éstas deficiencias, siendo ellos los que informan a los vecinos para después determinar la calidad de la obra ejecutada.

Un aspecto importante a nivel del comité es la realización de talleres de capacitación para sus miembros, lo que permite conocerse, actuar en consenso, tener empatía y sobre todo consolidarse como grupo de agentes que van a cumplir una función de vigilancia social en relación a las obras públicas, esto les ha permitido conocer algunos criterios técnicos, aspectos de control y supervisión, así como el intercambio de conocimientos sobre la calidad de los insumos que se utilizan en la construcción de las obras.

Como la Vigilancia Social y la Rendición de Cuentas son procesos nuevos, la capacitación es importante para enfrentar los retos y asumir nuevos roles, acumular nuevas experiencias que serán válidas para los próximos comités erradicando la desconfianza frente al presupuesto participativo.

Refieren los agentes que existen vacíos, errores y dificultades que es necesario erradicar para que la rendición de cuentas sea transparente de tal manera que exigen que las inversiones tengan costos reales y no aproximados, elaborando presupuestos de inversión realistas en todos sus aspectos.

Sobre los equipos técnicos, los agentes refieren que existe desconfianza porque son impuestos por el alcalde, por ser su personal de confianza y no entran por concurso y por lo tanto existe una parcialización de parte de la autoridad municipal, existiendo incompatibilidad entre su función y la del equipo técnico, por lo tanto exigen que los informes económicos sean trimestralmente.

Los miembros de los Comités de Vigilancia Social y Rendición de Cuentas participantes en el focus group afirman que ser vigilante supone un compromiso social que implica sacrificios económicos y familiares. “Sin embargo, somos parte de la junta directiva central y vamos a cumplir nuestro cargo de vigilantes porque tenemos mucho que trabajar y hacer. Existe una satisfacción personal que nos permite crecer como personas y sentirnos realizados cumpliendo éstos roles”, señalan los dirigentes.

Agregando, además, que se encuentran dentro de una dinámica vivencial y uno de sus ideales es que los dirigentes futuros se involucren en éste proceso y que exista un pluralismo ideológico y político a nivel de las organizaciones de base y de la población en general.

Son conscientes que es importante en la actualidad evaluar la relación existente entre el municipio y la población porque existe carencia de una relación fluida y de incumplimiento de promesas por parte del municipio. “Ya son 35 años y estamos en arenas, le dijimos una vez al alcalde y él respondió: si quieren pistas y veredas vecinos y vecinas, hombres y mujeres tienen que pagar sus tributos”. Según el alcalde ésto es lo único que da legitimidad a un proyecto afirmaron los agentes.

Finalmente, los informantes consideran que tanto la municipalidad, como la población no valoran sus funciones porque no existe una debida sensibilización e información sobre sus tareas, funciones y responsabilidades; así como de sus logros y dificultades en el cumplimiento de su rol. “Solo las ONG nos apoyan, pero la municipalidad durante el año no ha preparado agentes ni ha hecho convocatorias y no se manejan de manera regular los aspectos normativos, existiendo dificultades en nuestras labores”, afirman nuestros entrevistados.

5.5. Los Regidores y la Vigilancia Social y Rendición de Cuentas

Los regidores señalan que su misión política, a la que ellos denominan “de enlace” entre la población organizada y la municipalidad, la realiza voluntariamente, porque no existe una ordenanza que defina sus funciones, lo cual discrepa con la Ordenanza N° 086 que en su artículo 23 define sus funciones en tanto responsables políticos para realizar el monitoreo y evaluación del presupuesto participativo en cada territorio.

Los regidores indican que la visión de desarrollo está sustentada en los objetivos estratégicos del PIDVES al 2021 y sobre la vigilancia social y la rendición de cuentas afirman que los criterios de evaluación deberían ser presentados por los técnicos en las asambleas territoriales. A su vez indican como aspecto positivo del proceso, el incremento de la población en la participación de la ciudadanía, la mayor calidad de los agentes participantes, la participación de las mujeres y sobre todo que el manejo se realice de acuerdo a los criterios de priorización, y se incorpore a los estudiantes a través de los municipios escolares.

En cuanto a los aspectos negativos que enturbiaron el proceso, los regidores afirman que es la persistente politización del mismo y la complejidad de los mecanismos de participación de la población en la toma de decisiones. Por eso plantean como desafíos buscar mecanismos de participación eficientes y capacitar a los “promotores” (personal que depende de las Agencias Municipales de Desarrollo) porque están en relación directa con la sociedad civil. Coinciden los informantes en que se hace imprescindible la promulgación de una nueva ordenanza que enfoque con mayor claridad las necesidades básicas insatisfechas en los territorios, el nivel de tributación, la responsabilidad compartida y el nivel de participación, de tal manera que el FONCOMUN se oriente con criterio de equidad. Sus responsabilidades como regidores y dirigentes políticos es la aplicación de las normas para la licitación teniendo en cuenta lo que estipula el CONSUCODE.

Los regidores sostienen, que el Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo debe realmente vigilar a todos: alcalde, regidores, dirigentes y población. En cuanto a su función afirman que es fiscalizar los recursos del Estado evitando que saquen provecho los dirigentes, los contratistas, el ingeniero responsable de la obra, los funcionarios, etc.

Reconocen además que la complejidad de la composición de la sociedad civil en Villa El Salvador dificulta al gobierno local la coordinación de acciones conjuntas, por lo que se hace necesario articular e incorporar nuevos segmentos, especialmente a los jóvenes, hacia el espacio vecinal.

Esta complejidad en la composición de la sociedad civil también se evidencia en el conflicto de intereses existente en los territorios y organizaciones por el poco espacio de

concertación, boicot a los proyectos y las obras, por lo que se hace necesario renovar de manera permanente los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial.

Por último los informantes sostienen que es importante la creación de una escuela de promotores para la renovación dirgencial, que se renueven cada año los agentes participantes y que a través de ésta escuela se formen los nuevos cuadros con cualidades de liderazgo y para esto se hace imprescindible realizar una inversión social en el capital humano.

También son críticos al indicar que el nivel de participación de la población no es suficiente porque aún existen desconocimiento sobre el Presupuesto Participativo que muchas veces sólo es manejado a nivel dirigencial. De tal manera que también es importante la creación de mecanismos de información teniendo en cuenta que Villa El Salvador tiene más de 400,000 mil habitantes, por lo que también se hace necesario incorporar a los no organizados en la participación y en la toma de decisiones.

5.6 Los Ex dirigentes de los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial y el proceso de Vigilancia Ciudadana y Rendición de Cuentas

Estos dirigentes señalaron que los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial (CGDT), representan a la sociedad civil y no a la municipalidad y que no recibe ningún apoyo económico del gobierno local. Por eso es que una de sus funciones es velar por el cumplimiento de los acuerdos a nivel de todos los territorios porque su campo de acción es distrital.

Señalaron también que las dificultades más notorias que han impedido cumplir con los objetivos del presupuesto participativo son:

- a) Escaso conocimiento del proceso del presupuesto participativo por los funcionarios de la municipalidad
- b) Ausencia de información oportuna por parte de la municipalidad sobre las funciones de los CGDT
- c) Escasa preparación y capacitación de los miembros de los CGDT
- d) No existencia de una evaluación a nivel distrital
- e) Poca y limitada participación de los jóvenes en el proceso en contraste con el de las mujeres que se ha incrementado hasta en un 40%

- f) Injerencia política notoria para designar a los miembros del CGDT prevaleciendo el factor político sobre los aspectos sociales.

Entre los criterios de análisis de las funciones de los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial, destacamos que los ex presidentes reconocen que debe existir un proceso permanente de involucramiento en la transparencia de la gestión, ya que cuando esto sucede los niveles de satisfacción de la población beneficiada han sido altos después de haberse entregado las obras culminadas y la sustentación de la rendición de cuentas por parte del responsable técnico.

En el proceso de su gestión, los informantes señalan que los responsables políticos a nivel territorial estuvieron presentes en el momento de la formalización de acuerdos en las asambleas, lo que permitió un debate sobre la priorización de las obras aprobadas por la asamblea a nivel distrital. Sin embargo, son críticos al indicar que aún existen relaciones que ellos denominan “compadrazgo” entre los funcionarios de la municipalidad y los contratistas.

Los informantes reconocen que han exigido a la municipalidad la entrega de información sobre los procesos de licitación y que existe un diálogo permanente con el área técnica de la municipalidad, lo que no sucede con los regidores designados en cada territorio, lo que demuestra un alto grado de irresponsabilidad frente a la comunidad.

Sobre el responsable técnico en relación a la rendición de cuentas en cada territorio los informantes reconocen que ha existido claridad en la información y en los datos pero que la población exige que se culminen las obras planificadas en el proceso del presupuesto participativo. Esto debido a que no existe un personal técnico especializado en el municipio en cuanto a la administración y desarrollo del presupuesto participativo, por lo que los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial se vieron en la necesidad durante el periodo 2004-2005 de reunirse para intercambiar experiencias y mejorar su gestión, indicando que existen aún trabas burocráticas impuestas desde la municipalidad.

Sobre el Plan de Desarrollo Integral al 2021, afirman que es desconocido por una parte significativa de los dirigentes y pobladores ya que en este sector existe alto índice de necesidades insatisfechas que no son atendidas, por lo que es recomendable que el FONCOMUN se incremente sustantivamente. A su vez el gobierno local debe realizar

una reingeniería de su personal y sus gastos orientarlos hacia políticas de inversiones de carácter integral con obras que tengan un mayor impacto social sobre todo en las áreas de salud y educación.

Los informantes señalan que la vigilancia social y la rendición de cuentas debe ser un compromiso asumido por todos, porque es la única manera que el presupuesto participativo y el PIDVES sean exitosos a favor de toda la población de Villa El Salvador. En la actualidad califican al presupuesto participativo como “demasiado científico” y de tal forma que la población afirma que no lo entiende, y critican al mismo tiempo la existencia de dirigentes que no saben cumplir sus roles y funciones y que usan el cargo como “trampolín político”.

Por último, coinciden los ex presidentes de los Comités de Gestión Territorial en la poca transparencia en la rendición de cuentas por el hecho que un número significativo de funcionarios no son de Villa El Salvador.

Sostienen, de igual forma, en sus respuestas, en forma coincidente, que existe poco interés y falta de voluntad política municipal y también de las dirigencias para desarrollar un trabajo de fortalecimiento de las organizaciones de base.

5.7 Los Funcionarios Municipales y el Proceso de la Vigilancia Social y Rendición de Cuentas

Sobre el análisis de la información obtenida en las entrevistas al personal técnico y profesional de la municipalidad de Villa El Salvador, a través de los criterios e indicadores de análisis, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- a. La función de los responsables técnicos están reglamentadas desde la designación, ejecución de la obra, culminación y la rendición de cuentas en cada territorio.
- b. Existe un Plan Integral de Desarrollo Distrital (PIDVES) recientemente actualizado al 2021, cuya meta, entre otras, es fortalecer la capacidad participativa de la población.
- c. La modalidad predominante para la adjudicación de las obras es la administración por contrata

- d. Las dificultades más notorias, en cuanto a la vigilancia social, es que los aportes de la comunidad no son entregados y tiene la municipalidad que asumir el compromiso de los gastos, siendo responsabilidad de los dirigentes que no comunican los compromisos a la comunidad.
- e. El Presupuesto Participativo, inmerso dentro del PIDVES es un instrumento de desarrollo y la experiencia viene mejorando desde su implementación orgánica en los últimos cinco años.
- f. Es importante resaltar que los procesos de preliquidación y liquidación están normados y controlados mediante el cotejo de evaluación en presencia del responsable político, la agencia encargada del territorio y el Comité de Gestión de Desarrollo Territorial que vigila el proyecto, de tal manera que las estrategias de información se efectivizan a través de documentos como planillas y facturas sobre los gastos que luego son entregados al Comité de Vigilancia y a la Agencia Municipal. Pero existen quejas sobre los niveles comunicativos, que en algunos casos es nulo y en otros ineficientes y con muchas limitaciones.
- g. El personal técnico y profesional de la municipalidad de Villa El Salvador, afirma que la Agencia Municipal de Desarrollo es el nexo entre la Gerencia de Desarrollo Urbano, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la comunidad y es la municipalidad quien convoca la liquidación y la rendición de cuentas porque ese es su rol social existiendo lo que ellos denominan triunvirato: entre agencia municipal -representante técnico – comunidad, el cual es presidido por el responsable técnico asignado a cada territorio. Esto posibilita el éxito del trabajo, aún cuando el responsable político no está presente, la AMD y el técnico asumen toda la responsabilidad.
- h. Los criterios técnicos para calificar la viabilidad de los proyectos parten de la gerencia y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto quienes informan sobre la viabilidad y los recursos, su importancia social y a cuantos vecinos va a beneficiar la obra.
- i. Los niveles de priorización son previamente determinados en los talleres de trabajo en donde se analiza el impacto social, luego se argumenta ante la asamblea y la Agencia Municipal de Desarrollo los evalúa.
- j. Los criterios de evaluación y sus indicadores de la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la MVES son aquellos que permiten comprender el plan de desarrollo que se viene ejecutando en los proyectos distritales en relación al presupuesto participativo.

Para medir el grado de eficiencia de las decisiones, se toman en cuenta las normas técnicas y procedimiento señalados en las directivas del Ministerio de Economía y Finanzas y así poder declarar viable o no un proyecto a partir de su sostenibilidad.

- k. De tal manera que se puede reconocer que existe poca articulación entre los espacios territoriales y los espacios temáticos constatándose esta situación porque existe un debilitamiento de esa relación por la falta de una discusión más abierta.
- l. Las mesas temáticas y su relación con el presupuesto participativo, fueron prácticamente eliminadas por la falta de un enfoque realista y la existencia de conflictos entre lo territorial y lo temático, por la falta de una visión política desde el año 2001.

Desde la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) se afirma que la vigilancia y la rendición de cuentas ha originado conflictos entre el municipio y la ciudadanía, porque aun existen niveles de desconfianza, prejuicios y percepciones equivocadas sobre el rol de la municipalidad en referencia a la rendición de cuentas. Esto a pesar de existir la voluntad política de explicar los gastos, cuadro del presupuesto municipal, etc.

En cuanto a la ausencia de un liderazgo político que debe ser permanente y personalizado en los regidores, la OPI es de la opinión que ellos no se involucran en las acciones concretas de las obras, de allí que las críticas de la población sean cada vez más severas a pesar de que la realización de los presupuestos participativos en los últimos años ha creado un impacto social muy significativo en la percepción de la población sobre la gestión municipal, debido a que los gerentes municipales han desarrollado capacidades en su relación con los dirigentes y la comunidad.

5.8 La Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Proceso de Vigilancia y Rendición de Cuentas.

El jefe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto reconoce que el gobierno local y sus oficinas especializadas no han evaluado ni han realizado un estudio sobre el impacto social producido en la población de las diferentes obras como PRONOEI, pavimentación, centros educativos, locales comunales, entre otras.

También informa que existe un desfase entre las necesidades del distrito y la capacidad de satisfacerlas. Pues se cuenta con pocos recursos para el tamaño de población y de asentamientos humanos que han ido creciendo con los años y cubrir así las expectativas de la gente.

Plantea también, la modernización de la municipalidad a través de procedimientos ágiles, para reducir costos y ofrecer mejores servicios a los vecinos, y al mismo promover la inversión privada, porque el municipio sólo no puede enfrentar los retos del desarrollo local.

Refiriéndose a la desconfianza, propone la creación de canales orgánicos de información que permita fluidez y continuidad en el diálogo, tratando de llevar con tolerancia y transparencia las diferencias, evitando así la politización y visualizar qué es la Gerencia de Desarrollo Urbano a través de sus unidades ejecutoras las que direccionan y manejan el gasto para las inversiones de las obras.

Sobre la ordenanza N° 086 reconoce que existen dificultades en relación al funcionamiento de los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial, de tal manera que debe precisarse con claridad los roles y las funciones de las instancias que participan en el presupuesto participativo, como es también el caso del Comité de Coordinación Local, Comité de Vigilancia, los equipos técnicos de la municipalidad, los funcionarios que integran las unidades formuladoras de proyectos, las agencias municipales, precisando y aclarando sus responsabilidades, para evitar cruce de funciones y evitar la duplicidad de acciones y la burocratización de las instancias y al mismo tiempo, crear nuevas normas o modificar las existentes, que permitan un nuevo proceso de articulación más orgánico e innovador.

En cuanto a la rendición de cuentas, sostiene que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto proporciona información de la entidad municipal, tanto ingresos como egresos, y también información sobre los gastos y ejecución de los proyectos y se elaboran los reportes de cada uno de los proyectos aprobados y en ejecución para informar a la población en forma escrita, que se alcanza a las asambleas distritales donde se ve la rendición de cuentas.

Sobre la modalidad asumida para la construcción de las obras, ya sea en forma directa o por contrata, que son las dos modalidades que operan en la práctica, existiría una tercera

alternativa que sería que la municipalidad asuma la construcción. La administración directa tiene sus riesgos porque la municipalidad no es una empresa contratista. Pero existe la necesidad de evaluar su conveniencia y el logro efectivo de ahorro, pues significaría más procedimientos administrativos, contratar personal, comprar materiales, etc. La finalidad de la municipalidad es dar servicios públicos y buscar el bienestar de la población con calidad, eficacia, eficiencia y con sentido de oportunidad y debe hacer aquello que puede hacer sin mayores dificultades y el resto entregar a terceros.

5.9. Las Agencias Municipales de Desarrollo y su Participación Estratégica en el Proceso

Los sub-gerentes municipales afirman que para garantizar la presencia y capacidad de negociación de los más pobres en el proceso de presupuesto participativo, deben dirigirse a la población con un lenguaje común. Asimismo, tratar de empoderar a la población en forma eficaz y colectiva, a través de la participación activa y responsable en todas las fases del presupuesto participativo, procurando la sostenibilidad de las obras que garantice el éxito de un proyecto en sus distintos niveles. Pues los principales problemas identificados están en relación al cumplimiento de los acuerdos desde la presentación de los proyectos, su formulación y la elaboración del expediente técnico.

La observancia de las normas técnicas, procedimientos y responsabilidades muchas veces se toman como una gran dificultad por lo que la OPI se encarga de determinar las habilitaciones técnicas que debe tener un proyecto aprobado en el presupuesto participativo. La construcción de ciudadanía en Villa El Salvador es un tema permanente a nivel de los deberes y derechos de la población a partir de la construcción de espacios de horizontalidad entre municipio y población a pesar de la existencia de dificultades sobre todo en el aspecto tributario por la ausencia de una conciencia tributaria y muestras de decisiones paternalistas.

En cuanto a la rendición de cuentas y a la vigilancia social del presupuesto participativo, aún son procesos en desarrollo en Villa El Salvador, porque desde el año 1999 que se comenzó a implementar el presupuesto participativo hasta la fecha existen sustantivos avances tanto en su estructura como en su desarrollo, en donde el rol de las autoridades políticas durante el proceso de articulación y desarrollo se ha legitimado, aumentando su credibilidad como un instrumento de gobernabilidad, ya que desde la década de los 70 con el nacimiento de la CUAVES se creó una filosofía participativa desde posiciones

políticas de izquierda. Poco visibles en la actualidad ya que existen variantes ideológicas que provienen de un contexto más amplio, como consecuencia de la globalización que vive el mundo, la competitividad, el consumismo y el individualismo.

Fuera de toda duda está el reconocer que las Agencias Municipales de Desarrollo son los organismos descentralizados del municipio que promueven la participación y el desarrollo en los territorios, de ahí es que se plantea, por la complejidad del proceso niveles de sinceramiento desde las autoridades políticas, los funcionarios, técnicos, dirigentes y población

Las Agencias Municipales de Desarrollo proponen que la articulación con las gerencias y los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial debe ser una práctica diaria, menos burocrática, para informarle a la población sobre el uso adecuado de los materiales de construcción solicitados en el expediente técnico para cada obra. Los mencionados órganos descentralizados, ocupan un espacio real porque son los organismos que articulan proyectos e intereses de la comunidad, mediante la concertación de propuestas, la comunicación y diálogo con los CGDT y su participación activa en la rendición de cuentas. Previamente se ha establecido canales vinculantes para la rendición de cuentas y la vigilancia social, ya que desde las Agencias se impulsa el PIDVES al 2021 para alcanzar sus objetivos a través del Presupuesto Participativo.

Visto desde las Agencias Municipales de Desarrollo y su misión administrativa y política, el reto para el avance y desarrollo del presupuesto participativo, consiste en analizar las prioridades y contemplar aspectos como la seguridad ciudadana, limpieza pública, educación, salud, recreación y cultura, al mismo tiempo, asegurar la participación del sector empresarial, de la mujer y de los jóvenes para garantizar la sostenibilidad del proceso a fin de mejorar las condiciones de vida de la población y el desarrollo humano sostenible del distrito de Villa El Salvador.

6. Análisis y Comentarios sobre los Informes del Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador (Logros y dificultades)

Los agentes vigilantes entrevistados ven el proceso de vigilancia como un derecho de todos los vecinos y vecinas y al mismo tiempo sienten que cuentan con amplia representatividad para salvaguardar los intereses de todos los ciudadanos de Villa El

Salvador quienes delegaron en ellos y en forma directa importantes responsabilidades mencionadas en el capítulo anterior y para que actúen en su representación. Los agentes vigilantes han hecho grandes esfuerzos para confluir tiempos y voluntades, crear espacios de diálogo e interacción al interior del comité mismo y hacia fuera, intercambiando experiencias con sus pares en otros distritos. Tienen también el deseo permanente de realizar acciones para mejorar su labor y sentar bases sólidas para la continuación del trabajo por el siguiente comité de vigilancia.

En ese sentido, señalan como sus principales logros, la consolidación y fortalecimiento del Comité de Vigilancia y Control, lo cual permitió después conformar la mesa directiva; tener mayor claridad del rol a desempeñar por el comité, esto gracias a la capacitación permanente en temas relacionados a la vigilancia del presupuesto participativo, administración municipal y desarrollo local; elaboración y aprobación de su reglamento interno; formalización legal del comité a través del libro de actas; difusión de las acciones del comité por medio de la emisión y distribución de sus informes y finalmente, el seguimiento a la ejecución de las obras y proyectos priorizados en el presupuesto participativo del 2006, por un valor de inversión mayor a los 4.913.661.00 soles, a ejecutarse en los nueve territorios del distrito.

Como las principales dificultades que tuvo el comité, el mismo informe señala lo siguiente: limitada respuesta del municipio a las solicitudes de información requerida para realizar las acciones de vigilancia e incumplimiento de los plazos de ley y siendo hasta la fecha muy limitada las respuestas; cambio continuo de fechas de cronograma del presupuesto participativo; falta de recursos económicos y logísticos; la no consideración de las propuestas y sugerencias de modificación de la Ordenanza N° 086 del Presupuesto Participativo 2007, a pesar de haberse remitido con la necesaria anticipación a la Gerencia encargada de llevar a cabo el proceso; y la demora de mas de cinco meses en la aprobación del reglamento interno del comité.

Del mismo modo, el comité hace importantes recomendaciones, como, modificar la Ordenanza Marco de Presupuesto Participativo y su reglamento, específicamente en el acápite referente a poner topes al registro de agentes participantes no organizados, pues existen casos de inscripción de familiares, trabajadores contratados del municipio, dirigentes de organizaciones con mandatos vencidos y otros; la inclusión del comité de vigilancia al equipo técnico del municipio; realización de una asamblea para la rendición de cuentas de toda la gestión edil; incremento del porcentaje del FONCOMUN destinado al

presupuesto participativo; y el mejoramiento de la calidad de las capacitaciones dirigidas a los agentes participantes, que apunten a la priorización de proyectos que contribuyan a aumentar la calidad de vida de las personas.

7. Acuerdos tomados en la Asamblea Distrital del Presupuesto Participativo 2005

Este importante acontecimiento que reunió a los principales dirigentes vinculados al proceso de implementación y desarrollo del Presupuesto Participativo, se llevó a cabo durante los días 22 y 27 de Junio del 2005 y participaron los actores políticos, técnicos, profesionales y funcionarios del municipio, así como los representantes de la sociedad civil, entre ellos los dirigentes de los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial y de las organizaciones sociales de base.

El día 22 de Junio se fijaron los aspectos centrales para la discusión y análisis de la problemática abordándose de la siguiente manera:

- Tomar acuerdos y cumplir con los compromisos concertados
- Participación activa, plena y directa
- Corresponsabilidad municipalidad-población y organizaciones
- Apoyar y garantizar las sostenibilidad de los proyectos y obras en el tiempo, teniendo en cuenta la visión de futuro del distrito de Villa El Salvador
- Tener en cuenta las normas legales, especialmente el SNIP
- Que se cumplan las metas y objetivos del Plan Integral de Desarrollo (PIDVES)
- Consolidar el proceso de concertación
- Velar por el correcto uso de los recursos públicos
- Compromiso de aporte de la comunidad
- Seguimiento y vigilancia de los acuerdos firmados y de las obras y proyectos del presupuesto participativo
- Cumplir con las ordenanzas y las normas legales correspondientes
- Saber identificar el problema y las alternativas de solución
- Considerar los proyectos de mediano y largo plazo
- Realizar mayor difusión e información en todos los territorios

Finalmente, partiendo de estas líneas de debate, que en la práctica abordan de manera amplia los problemas centrales presentes en la concreción de las tareas colectivas, los

asambleístas llegan a los siguientes acuerdos, que fueron suscritos y asumidos como retos para el proceso del Presupuesto Participativo:

Acuerdos:

1. La Municipalidad, conjuntamente con los territorios decidirá la modalidad de ejecución de los proyectos de acuerdo a sus características para el presente año pudiendo ser éstos por contrata o administración directa.
2. La Municipalidad considerará que en el Reglamento de la Ordenanza Marco se establezca que en el Reglamento del Presupuesto Participativo, para las obras que se realice por contrata, las empresas ejecutoras deben considerar como mínimo que el 60% de la mano de obra no calificada favorezca a los trabajadores de menores recursos del territorio en las que se ejecutan las obras.
3. Considerando que el Consejo de Coordinación Local será elegido el 25 de Julio del presente, el Presupuesto Participativo del año 2005 será debatido por la Asamblea de Delegados del Consejo de Coordinación Local de acuerdo a la Ordenanza 086 – 2004 – MVES.
4. Respecto a la asignación presupuestal del Presupuesto Participativo para el año 2005 serán los mismos criterios establecidos para el año 2004.

C O N C L U S I O N E S

Las conclusiones se ordenan de acuerdo a los siguientes ejes temáticos:

1. El rol del gobierno local en el proceso del presupuesto participativo, la vigilancia ciudadana y la rendición de cuentas:

- a) No obstante los grandes avances en materia de democracia participativa que permite la construcción de un nuevo modelo de ejercer ciudadanía, los procesos aún son frágiles porque la sociedad civil, los actores políticos y el gobierno local, no se han involucrado en una nueva cultura política con instrumentos que permitan renovar e innovar el ejercicio del poder.
- b) La experiencia del Distrito de Villa El Salvador nos permite comprobar que el espacio local es el campo idóneo para construcción de ciudadanía y el desarrollo de instrumentos y mecanismos que permitan nuevas relaciones sociales y políticas hacia una democracia participativa.
- c) En lo político e institucional, la implementación del presupuesto participativo incluyendo todas y cada una de sus fases, fortalece al gobierno local, porque es un instrumento de gobernabilidad que permite disminuir la distancia entre las organizaciones de base y el organismo municipal, fomentando el diálogo y relaciones de horizontalidad en base a la toma de decisiones.
- d) El gobierno local de Villa El Salvador demostró voluntad política para implementar el presupuesto participativo, la vigilancia ciudadana y la rendición de cuentas como procesos participativos importantes para el fortalecimiento de la construcción de ciudadanía. Sin embargo, a medida que el proceso ha ido desarrollándose y ampliando su influencia, los estamentos municipales y las organizaciones indican que debe actualizarse algunos aspectos de la normatividad local. Específicamente sobre las funciones de los responsables políticos del presupuesto participativo en cada territorio, funciones del comité de obras y sobre la participación de la población no organizada.

2. Modelo de participación:

- a) La experiencia de Villa El Salvador, vista desde la implementación del Presupuesto Participativo, son una demostración, en términos prácticos, que la participación ciudadana permite que la población conozca “su” presupuesto municipal y decida sobre él, que participe sobre su formulación, ejecución y puedan elegir cómo se gasta, intervengan en las prioridades – el orden de importancia de las obras – y controlen su ejecución y transparencia.
- b) El modelo del proceso de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas implementado está enfocado en los recursos y acciones de los proyectos y obras públicas, el cual resulta insuficiente para dar respuesta institucional al derecho que tienen los ciudadanos a la rendición de cuentas de una manera más integral por parte del gobierno local.
- c) Respecto a la participación de los dirigentes en los espacios de vigilancia y rendición de cuentas existen factores de gran influencia en su desempeño, como son: la capacidad de propuesta de los participantes, la capacidad de concertación y diálogo, la renovación de liderazgos y el sentido de pertenencia, compromiso y preocupación por el bien común, despojándose de intereses partidarios o individuales. Tratándose de espacios y experiencias nuevas, la mayoría de éstos factores muestran un desarrollo considerable.
- d) La relación directa de las Agencias Municipales de Desarrollo con la población en cada territorio permite la fiscalización y control de los recursos y proyectos con una mayor eficiencia, así como una mayor participación ciudadana de las organizaciones sociales de base, que son los actores principales dentro de la localidad, como son los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial, Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo y el Comité de Coordinación Local.
- e) El ejercicio participativo en Villa El Salvador y la descentralización administrativa a través de las Agencias Municipales de Desarrollo (AMD) ha permitido una mayor presencia municipal en los nueve territorios en los que está dividido el distrito.

3. Vacíos y obstáculos para fortalecer el proceso de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas:

- a) Las organizaciones sociales de base exigen al gobierno local mayores espacios de diálogo, capacitación sostenida y dirigida a los agentes participantes, así como sensibilizar a la población en relación a los procesos de Vigilancia Social y la Rendición de Cuentas y las propuestas del comité, mejorando la calidad, exactitud y oportunidad de la información.
- b) La credibilidad de los dirigentes y de las organizaciones sociales de base es afectada por la existencia de una cultura de no pago de los tributos municipales y el incumplimiento de los recursos comprometidos y acuerdos tomados por parte de la población; esto a su vez afecta la sostenibilidad de los proyectos y su concreción en la realización de obras.
- c) Un aspecto importante que hemos analizado en la investigación es la poca alternancia de los cuadros directivos; la población plantea la necesidad de la renovación de los cuadros directivos y también mayor participación de la juventud, de la mujer y del sector empresarial.
- d) Un aspecto relevante, en términos políticos, es la crítica generalizada sobre la ausencia e interés de los regidores por participar en las asambleas territoriales en coordinación con los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial, y también en el proceso de la Vigilancia Social y Rendición de Cuentas, en algunos casos por carencia de visión política y en otros por temor a la fiscalización de las organizaciones de la sociedad civil.
- e) En la evaluación de los procesos que hacen los involucrados y actores sociales y políticos existe una coincidencia sobre la desconfianza en los informes sobre la rendición de cuentas. Esto afecta las relaciones armoniosas entre los pobladores y el municipio.
- f) En cuanto a gobernabilidad, gestión y desarrollo local, se han encontrado dos formas en que se percibe la exclusión de la población en los procesos

participativos, uno de ellas es la falta de reconocimiento legal de sus organizaciones y la otra es que la convocatoria se hace por criterios exclusivamente territoriales, sin tener en cuenta los ejes temáticos.

- g) La sociedad civil, representada por sus organizaciones, exige de la municipalidad rapidez, y menos burocracia en la toma de decisiones en lo concerniente al rol que cumplen los dirigentes de los comités.

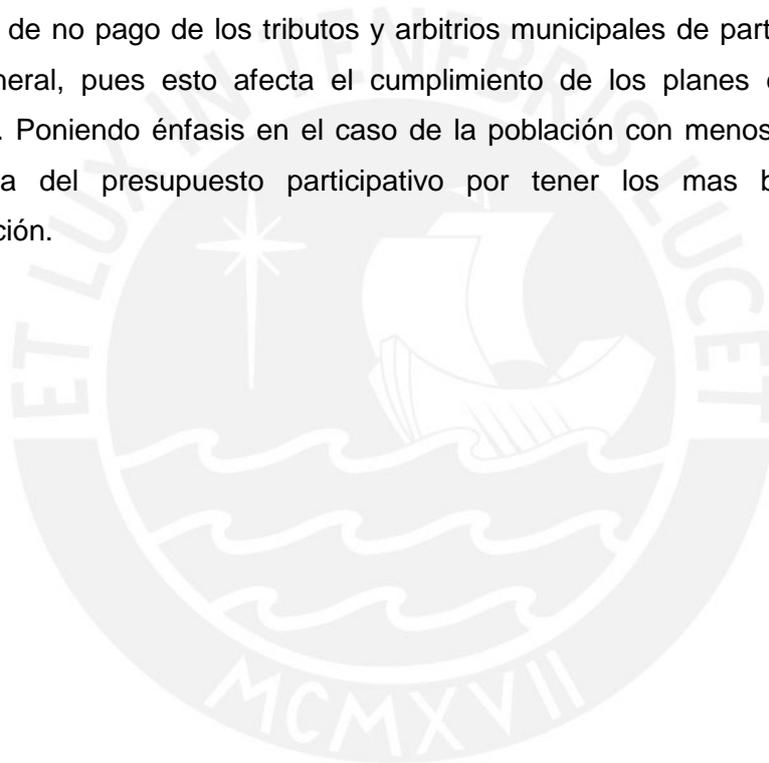


RECOMENDACIONES

1. Implementar un sistema distrital de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas a fin de mejorar los procesos y seguimiento, así como su desarrollo y su respectivo impacto en la comunidad. Los principales elementos de este sistema serían la información, la difusión y la retroalimentación para la toma de decisiones.
2. Promover actas de compromisos o acuerdos de gobernabilidad entre autoridades locales y sociedad civil para que las experiencias y avances logrados sobre PP, Vigilancia y Rendición de Cuentas, no sólo se mantengan en el tiempo sino que se profundicen y puedan ser replicadas en otros espacios locales.
3. Implementar un plan de desarrollo de capacidades para los representantes de la sociedad civil y los representantes de la municipalidad, para que su interrelación responda a las necesidades de fortalecimiento de la sociedad civil y la institucionalidad municipal, garantizando una correcta relación comunidad-municipio, que contemple tanto aspectos técnicos de los proyectos y aspectos legales para los primeros, como habilidades comunicacionales y participativas para los segundos.
4. Dotar a las Agencias Municipales de Desarrollo de mejor infraestructura y mayores recursos logísticos para que puedan resolver los problemas urgentes de la comunidad, y cumplan a cabalidad su rol de instancias descentralizadas del municipio.
5. Realizar las asambleas de rendición de cuentas con mayor regularidad, y con un lenguaje más claro para que sea entendible, y de carácter integral de toda la gestión edil, fomentando así una cultura de transparencia. Esto para erradicar confusiones, conclusiones equivocadas y suspicacias que hacen daño a la construcción de ciudadanía.
6. Crear mayores espacios de intercambio de experiencias con otros gobiernos locales (nacionales o internacionales) sobre la vigilancia y rendición de cuentas del presupuesto participativo ya que pueden aportar a la difusión de experiencias

positivas y exitosas que han servido para legitimar mas aún a sus autoridades elegidas.

7. Superar las limitaciones informativas y comunicacionales, tanto a nivel interno, como hacia la población en pro de una mayor transparencia y una cultura participativa a mayor escala. En ese sentido proponemos establecer un plan comunicacional que facilite la promoción de éstos procesos participativos como parte de una gestión democrática y eficiente.
8. Crear instrumentos y mecanismos por parte del gobierno local para superar la cultura de no pago de los tributos y arbitrios municipales de parte de la población en general, pues esto afecta el cumplimiento de los planes de desarrollo del distrito. Poniendo énfasis en el caso de la población con menos recursos que es excluida del presupuesto participativo por tener los mas bajos niveles de tributación.



BIBLIOGRAFIA

ACKERMAN, John

- 2005 Social accountability for the public sector: a conceptual discusión –
Draft. En: www.worldbank.org
<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/SocialAccountabilityforthePublicSectorAConceptualDiscussion/&FILE/SACConceptPaper.pdf>

BANCO MUNDIAL

- 2001 Gobernabilidad y Desarrollo
Washington D.C.,

BANCO MUNDIAL

- 2003 Empoderamiento y Reducción de la Pobreza, Washington D.C.

BRINKERHOFF, Derick

- 2001 Taking Account of Accountability: a conceptual overview and strategic options – U.S. Agency for International Development Center for Democracy and Governance.

CECOSAM

- 1996 La Estructura de la Autoridad y Representación en una Comunidad Urbana: La experiencia de la CUAVES 1971-1990, Lima.

COHEN, Jean y Andrew ARATO

- 1992 Civil Society and Political Theory.
Cambridge and London, Mass. MIT Press, London

COTLER, Julio

1993 Debate: Cultura rentista y fragilidad de la democracia. En: Cuestión de Estado, Nros. 4 y 5, Set, Lima

CHIRINOS, SEGURA, Luis

1986 Gobierno Local y Participación Vecinal. En: Socialismo y Participación – N° 36, pag. 16, Lima.

CHIRINOS SEGURA, Luis

2003 La estructura de oportunidades de la participación ciudadana en los Gobiernos locales - Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, DFID, Lima.

CHIRINOS, SEGURA, Luis

2006 La Descentralización. En: Descentralización: situación y perspectivas, Año 2006, Palestra, pág. 15-28, PUCP, Lima.

DEFENSORIA DEL PUEBLO

2004 Modulo de Capacitación en Vigilancia Ciudadana para Formadores y Formadoras Locales – Defensoría del Pueblo, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Lima.

FERRERO REBAGLIATI, Raúl

1987 Ciencia Política – Teoría del Estado y derecho constitucional, Lima.

FINOT, Iván

1998 Descentralización, equidad y participación en América Latina, una aproximación económica – CEPAL, Santiago de Chile.

FLORES VALDIVIEZO, Hernán.

2006 Gobierno Local y Presupuesto Participativo: La experiencia de Villa el Salvador. Tesis (Administración y Gerencia Social), Lima: UNFV

GAMERO, J., CABRERA, z., CORTES, J., GIBU, C.

2004 Vigilancia Social: Teoría y Práctica en el Perú
DESCO, CAD, CIES, Lima

GONZALES DEL VALLE, Claudia y Eduardo MORON

2001 The Challenge of a Participative Budget Process en Peru – Universidad del Pacifico – Economics Department, Lima.

GREY, C., GUADALUPE, M., VENTURA, J.

2003 Democratizando el Presupuesto Participativo Público – CARE, Lima.

GROMPONE, Romeo

2005 Argumentos a favor de la participación, en contra de sus defensores.
En: Patricia Zarate (ed), Participación Ciudadana y Democracia.
Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales.
Instituto de Estudios Peruanos – IEP, Lima.

HERNÁNDEZ, Ascensio

2005 Los márgenes de la participación ciudadana en el Perú: Una primera aproximación a partir de un análisis cuantitativo. En: Patricia Zárate (ed), Participación Ciudadana y Democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales – Instituto de Estudios Peruanos – IEP, Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA

1998 Censo Nacional de Población y Vivienda – INEI, Lima.

ISUNSA, V., OLVERA, A.

2006 Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil
Agosto, México

KAHSSAY, H.M. and OAKLEY, P.

1999 Community Involvement in Health Development, a review of the concept and
practice, WHO, Ginebra

KLIKSBERG, B. y TOMASSINI, L.

1998 Capital Social y Cultura

LOMBERA, Rocío

1998 Gobernabilidad local participativa, Naciones Unidas – ONU, Ginebra

LOPEZ, Sinesio

1991 El Dios Mortal – Instituto Democracia y Sociedad – IDS, Lima

LÓPEZ, Sinesio

1997 Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas
de la ciudadanía en el Perú - Instituto de Diálogo y Propuesta – IDP, Lima.

LLONA, Mariana

2004 El Presupuesto Participativo en el proceso de planificación de Villa El Salvador,
DESCO, Lima.

LLONA, Mariana; SORIA, Laura y Mario ZOLEZZI

2002 Gestión democrática para el desarrollo local: sistematización de la
experiencia de planificación y presupuesto participativo en Villa El
Salvador - Documento de trabajo - Programa Urbano - DESCO, Lima.

LYNCH GAMERO, Nicolas

1995 Nuevos ciudadanos y vieja política en el Perú. En: Sociedad, partidos y Estados en el Perú – Estudio sobre crisis y el cambio – I Congreso Peruano de Ciencia y Política - Universidad de Lima - UL, Lima.

MARSHALL, T.H.

1976 Citizenship and Social Class. Em: Class, citizenship and social development – Edit. Por T.H. Marshall. Wesport Conn – Greenwood Press.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

2006 Preguntas Frecuentes – Gobiernos Locales – Gestion Presupuestaria – Presupuesto Participativo – DNPP-MEF, Lima.

O'DONELL, Guillermo y Philippe SCHMITTER

1980 Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London

PATEMAN, Carole

1985 The problem of political obligation – University of California Press, California.

PROGRAMA DE GESTION URBANA

2001 I Encuentro Internacional del Presupuesto Participativo, Quito.

ROMAN, Javier e Iñigo RETOLAZA

2001 Gobernanca local y reducción de la pobreza – La Paz.

ROJAS JULCA, Julio

1999. Gobierno Municipal y Participación Ciudadana
Fundación Friederich Ebert – Lima.

ROJAS JULCA, Julio.

2000. Rol de los gobiernos locales en la participación ciudadana: Experiencias de Villa El Salvador y Santiago de Surco. EPG. Universidad Nacional Federico Villarreal – Lima.

SANTISTEBAN DE NORIEGA, Jorge

2004 La Gobernabilidad como Problema Contemporáneo. En: Defensoría del Pueblo, Democracia y Gobernabilidad, Lima

TANAKA, Manuel y Carlos MELÉNDEZ

2005 ¿De que depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?. En: Patricia Zárate (ed), Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales. Instituto de Estudios Peruanos – IEP, Lima.

TANAKA, Martín

2001 Participación Popular en Políticas Sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente, y cuando todo lo contrario – Instituto de Estudios Peruanos - IEP, Lima.

UTZIG, J.E.

1996 Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre, in No-Vos Estudos CEBRAP, Sao Paulo.

WORLD BANK

1995 Participation Sourcebook, Environment Department Papers – Participation Series Washington D.C.

WORLD BANK

2004 Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook, Washington D.C.

OTRAS FUENTES BIBLIOGRAFICAS

BOLETIN INFORMATIVO

2004 “Concertación y Participación Tarea de Todos” – Nº 5 - Municipio de Villa El Salvador – Julio 2004, Lima.

BOLETIN INFORMATIVO

2006 “Seguimos Avanzando” - Nº 9 – Municipio de Villa El Salvador – Mayo 2006, Lima

BOLETIN INFORMATIVO

2006 “Villa Avanza” – Municipio de Villa El Salvador – Agosto 2006, Lima

CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU

2005 Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización. Informe de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, Lima.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU

2006 Presupuesto Participativo -Agenda pendiente. Lecciones aprendidas y recomendaciones. Documento presentado en el Foro “Presupuesto Participativo en el Perú” Agenda Pendiente- Organizado por el Colectivo

Interinstitucional del Presupuesto Participativo, Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso y FONCODES, Lima.

INFORME DEL COMITÉ DE VIGILANCIA Y CONTROL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR

2006 Primer informe del Comité de Vigilancia – Villa El Salvador –
Abril, Lima

INFORME DEL COMITÉ DE VIGILANCIA Y CONTROL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR

2006 Segundo informe del Comité de Vigilancia – Villa El Salvador –
Setiembre, Lima

INFORME DEL COMITÉ DE VIGILANCIA Y CONTROL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR

2007 Tercer informe del Comité de Vigilancia – Villa El Salvador –
Febrero, Lima

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

2005 Informe del Ministerio de Economía y Finanzas al Congreso de la República –
Sobre avances y resultados de la programación participativa de los
presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales – Año fiscal
2003-2005, Lima.

MUNICIPIO DE VILLA EL SALVADOR

2004 Plan de Desarrollo de Villa El Salvador 2000-2010 - Municipio de Villa El
Salvador, Lima.

MUNICIPIO DE VILLA EL SALVADOR

2005 Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) – Municipio de Villa El Salvador – Año Fiscal 2005-2006, Lima.

RELATORIAS I ENCUENTRO INTERNACIONAL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

2000 Municipio de Villa El Salvador – 31 Agosto al 2 Setiembre del 2000, Lima.

PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA (PIA)

2005 Municipio de Villa El Salvador - Diciembre, 2004

PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA (PIA)

2006 Municipio de Villa El Salvador - Diciembre, 2005

PAGINAS WEB CONSULTADAS

CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU

2006 Diario de debates de las sesiones del pleno del congreso
(www.congreso.gob.pe)
<http://200.3t.159.14/sicr/diariodedebates/publicad.nsf/sesionespleno?openview&start=1&count=30&Expand=7.5.1#7.5.1>)

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

2006 Instructivo Presupuesto Participativo 2005 - 2006
(www.mef.gob.pe)

MUNICIPIO DE VILLA EL SALVADOR

2006 Plan Integral de Desarrollo Distrital (PIDVES)
(www.munives.gob.pe)

2006 Plan de Desarrollo Institucional (PDI)
(www.munives.gob.pe)

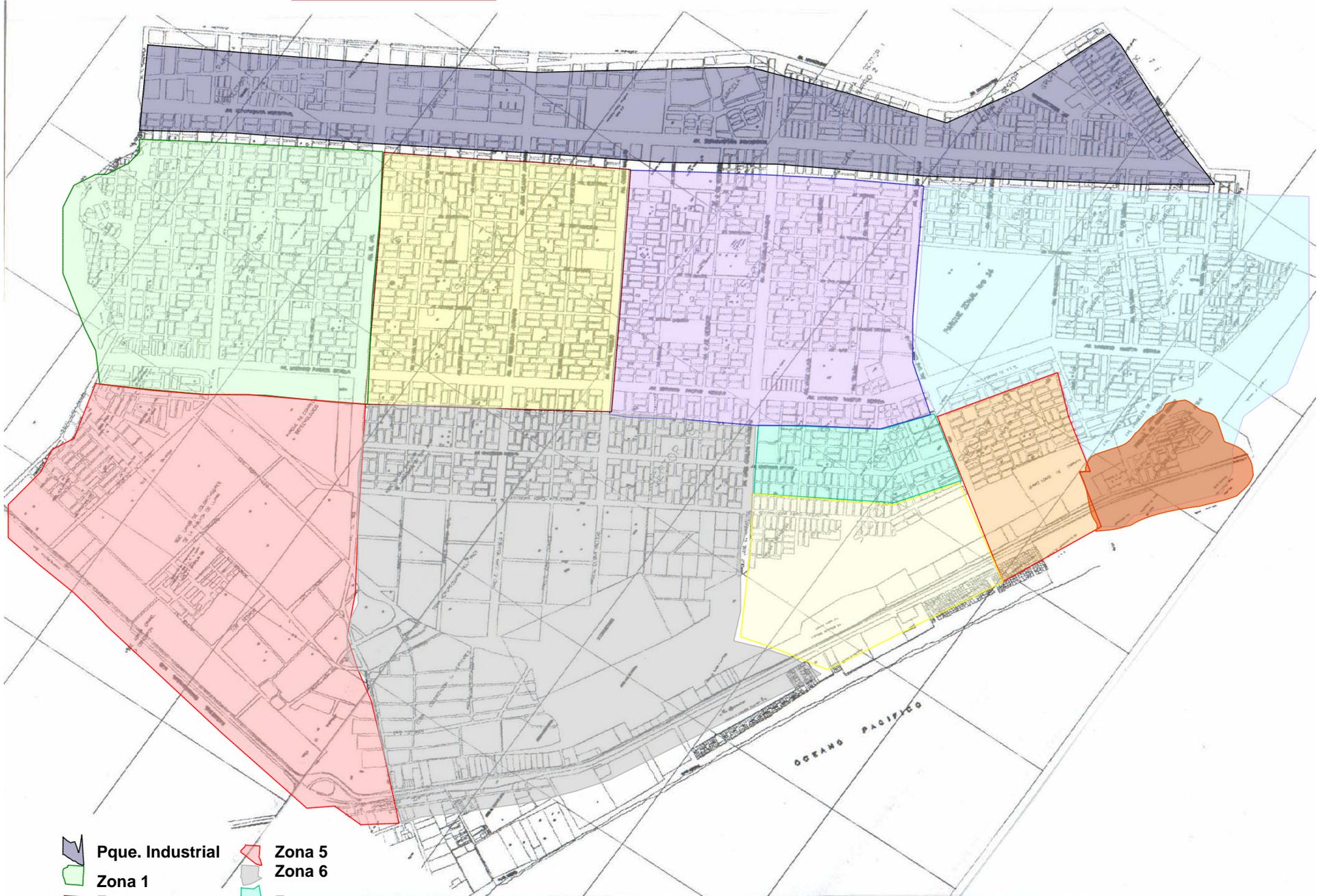
NORMATIVIDAD NACIONAL

- Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, publicada el 20 de Julio de 2002.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada el 18 de Noviembre de 2002.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de Mayo de 2003.
- Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, publicada el 8 de Agosto de 2003.
- Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, publicada el 2 de Mayo de 1994.
- Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información, publicada el 3 de Agosto de 2002.

NORMAS LEGALES DEL MUNICIPIO DE VILLA EL SALVADOR

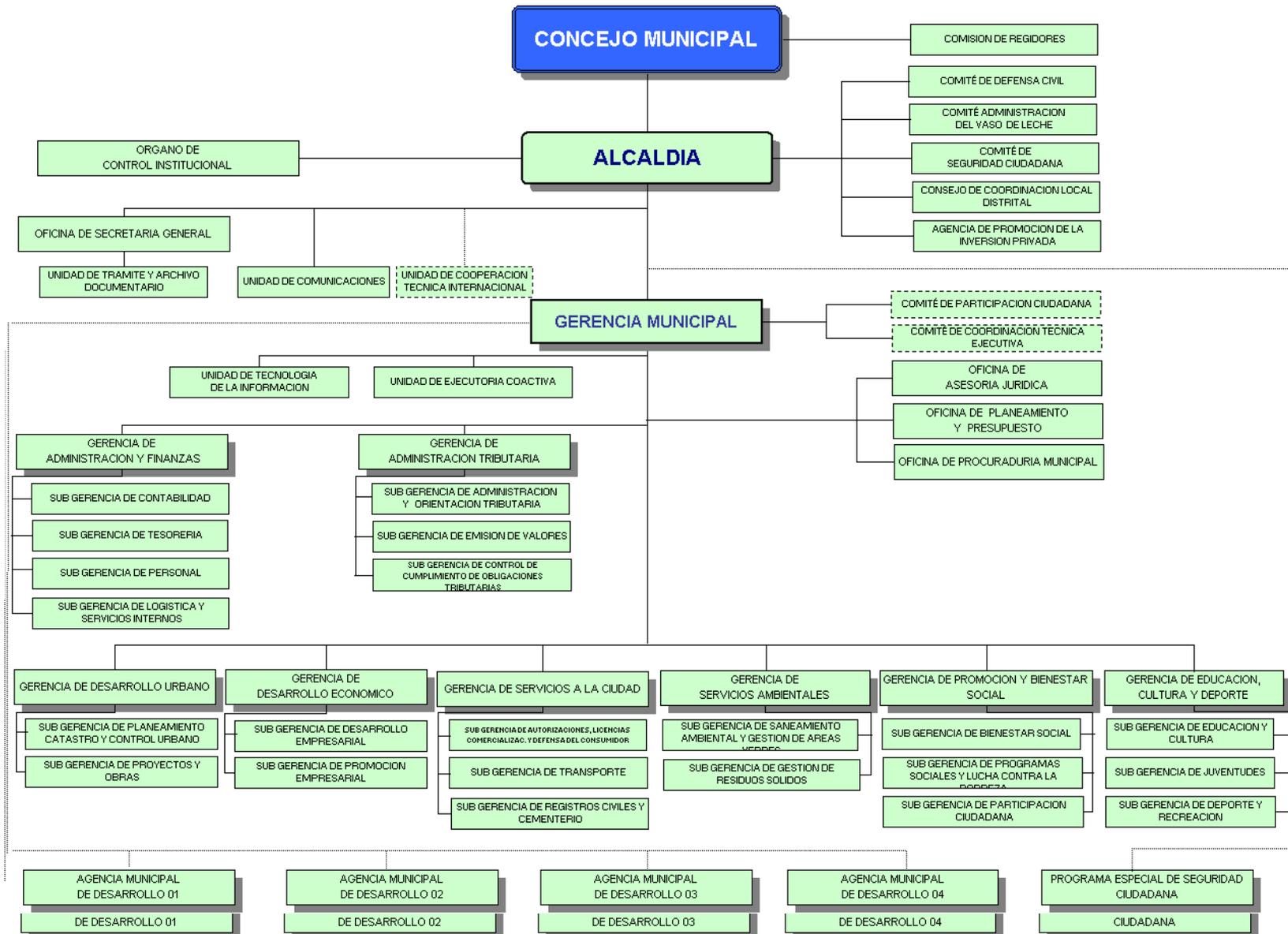
- Ordenanza Municipal N° 030- MVES- 2001
- Ordenanza Municipal N° 31-MVES- 2001
- Decreto de Alcaldía N° 011- 2004-MVES
- Ordenanza Municipal N° 083 -MVES -Mayo 2004
- Ordenanza Municipal N° 086 - MVES- Junio 2004
- Resolución de Alcaldía N° 778- ALC-VES- 2004
- Ordenanza Municipal N° 100- MVES- Diciembre 2004
- Decreto de Alcaldía N° 018- MVES- Mayo 2005
- Decreto de Alcaldía N° 019- MVES- Junio 2005
- Decreto de Alcaldía N° 007- MVES- Abril 2006
- Reglamento del Consejo de Coordinación Local
- Reglamento del Comité de Vigilancia y Control de Presupuesto Participativo





- | | |
|--|---|
|  Pque. Industrial |  Zona 5 |
|  Zona 1 |  Zona 6 |
|  Zona 2 |  Zona 7 |
|  Zona 3 |  Zona 9 |
|  Pachacamac |  Zona 10 |

ANEXO Nº 2 ORGANIGRAMA DEL MUNICIPIO DE VILLA EL SALVADOR



ANEXO Nº 3

 RELACIÓN DE OBRAS Y PROYECTOS EJECUTADOS EN EL PRESUPUESTO
 PARTICIPATIVO 2005-2006 DE VILLA EL SALVADOR

AÑO 2005	
Territorio I	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Módulo para el fortalecimiento de capacidades de organizaciones sociales de base ▪ Local uso múltiple A.H. Unión de Villa ▪ Veredas internas y externas Parque central Sector 1-Gr.13 ▪ Veredas Parque central Sector 1- Gr. 19 ▪ Av. Pacto Andino ▪ Veredas Sector 1 – Gr. 15 ▪ Cerco perimétrico y loza deportiva C.E. Perú - EE.UU. Nº 6062.
Territorio II	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Campo deportivo Sector 2 – Gr. 11 ▪ Veredas y sistema de riego Sector 2 – Gr.13 ▪ Áreas verdes Sector 2 – Gr. 20 ▪ Parque central Sector 2 Gr. 24-A ▪ Parque central Sector 2 – Gr.12 ▪ Av. Villa del Mar.
Territorio III	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formación de capacidades para la promoción del deporte y ciudadanía ▪ Techado de Pronoei Sector 3 – Gr. 8 ▪ Techado de Pronoei Sector 3 – Gr. 19 ▪ Construcción y remodelación de Parque central Sector 3 – Gr. 9 ▪ Construcción y rehabilitación Parque Central Sector 3 – Gr. 14.
Territorio IV	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Módulo de desarrollo de capacidades de formación dirigencial ▪ Veredas y cisterna en Alameda Villa Universitaria ▪ Veredas en Alameda Los Frutales ▪ Veredas en Alameda Central II Etapa ▪ Alameda Villa Universitaria ▪ Acceso peatonal y vehicular en Alameda Separadora Industrial.

AÑO 2005	
Territorio V	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Local comunal multiusos en Km. 23 Panamericana Sur ▪ Muro de contención y tribuna en loza deportiva Asoc. República de Francia ▪ Estudio de agua y desagüe de Asoc. Vivienda Técnicos y Sub Oficiales “Santa Beatriz de Villa” ▪ Techo de canal de agua servida en Asoc. Vivienda “Virgen de la Familia” ▪ Equipamiento del Puesto de Salud en Asoc. Villa el Milagro” ▪ Cerco perimétrico del C.E.I. 632 Virgen de Cocharcas.
Territorio VI	Mini Complejo Deportivo Sector 6
Territorio VII	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema de seguridad ciudadana territorial ▪ Local comunal uso múltiple Gr. 2 A.H. La Encantada ▪ Parque ecológico Sector 9 – Gr. 4 ▪ Conexión de agua, desagüe y alcantarillado en A.H. Señor de Los Milagros ▪ Parque temático familiar Sector 7 Gr. 2-A.
Territorio VIII	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Saneamiento físico legal de los A.H. recientes ▪ Módulo de auxilio rápido de seguridad ciudadana ▪ Local comunal A.H. Ida Lossio ▪ Local comunal multiusos A.H. Valle de Jesús ▪ Local comunal multiusos A.H. Villa Unión.
Territorio IX	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construcción y apoyo a obras de saneamiento Parcela I ▪ Veredas Parcela II PIVES ▪ Construcción vías urbanas en Av. Pedro Huilca Parcela II ▪ Veredas acceso peatonal Parcela II ▪ Sardineles y áreas verdes Parcela II (Separadora Industrial).

Fuente: Boletín del Municipio de Villa El Salvador, “Villa Avanza”, N° 10, Agosto 2006.

AÑO 2006	
Territorio I	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cerco perímetro Vivero Experimental de la Red del Adulto Mayor "Horizontes de Villa" ▪ Local comunal uso múltiple Gr. 7 ▪ Local comunal uso múltiple Gr. 14 ▪ Un aula de servicios higiénicos en I.E. N° 7072 San Martín de Porras Gr. 10.
Territorio II	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veredas y muro de contención en Parque central Sector 2 Gr. 21 ▪ Veredas acceso peatonal del Parque central Sector 2 Gr. 17 ▪ Veredas perimétricas y sistema de riego en Parque central Gr. 6 ▪ Av. Villa del Mar.
Territorio III	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veredas del Parque central Sector 3 Gr. 22 ▪ Veredas del Parque central Sector 3 Gr. 21 ▪ Cisterna y sistemas de riego en 6 parques centrales.
Territorio IV	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alameda Santa Rosa en Sector 2 Barrio 3 IV Etapa ▪ Parque central Las Lomas en Sector 2 Barrio 3 IV Etapa ▪ Plaza de La Paz II Etapa.
Territorio V	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veredas de 16 manzanas Asoc. Vivienda Villa Jesús ▪ Elaboración de catastro del Territorio V – I Etapa ▪ Apertura de vías de las calles del Territorio V *.
Territorio VI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Graderías básicas de Mini Complejo Deportivo Sector 6 ▪ Veredas y áreas verdes en Parque central Gr. 6 ▪ Ampliación de infraestructura del Servicio de Emergencia del Hospital Materno Infantil "Juan Pablo II" ** ▪ Elaboración de expediente técnico de pistas y veredas en Sector 6 ▪ Ampliación de Alameda de La Juventud ▪ Dos ambientes de la Sala de Lectura.

Territorio VII	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Muro de contención A.H. Collasuyo -La Encantada ▪ Sala de cómputo en I.E. N° 7240 Jesús de Nazaret A.H. Edilberto Ramos ▪ Campo deportivo Sector 7 Gr. 2 ▪ Riego sostenible para áreas verdes Sector 10 (con aguas residuales).
Territorio VIII	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Local comunal uso múltiple en A.H. Villa del Mar ▪ Local comunal uso múltiple en A.H. Lomas de Mamacona ▪ Local comunal uso múltiple en A.H. Los Jardines de Pachacamac ▪ Elaboración proyecto de agua y desagüe en Parque metropolitano y zona de playa ▪ Dos aulas en I.E. N° 7234 Villa Las Palmeras.
Territorio IX	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veredas en Gremio de Artesanías, Metalmecánica, AMITAVES y APEMIC ▪ Rehabilitación de vía pavimentada en pasos a desnivel en Av. Velasco y Av. El Sol ▪ Desarrollo de capacidades empresariales en el PIVES.
<p>Proyectos Interterritoriales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementación y mejoramiento de la seguridad ciudadana en Territorios 1, 5 y 9 ▪ Mejorando las capacidades de jóvenes y dirigentes de los Territorios 1, 4, 6 y 7 ▪ Tramos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Alameda El Sol. 	
<p>Municipios Escolares:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimiento de liderazgo estudiantil ▪ Fortalecimiento de su equipo de comunicaciones, con programa radial, boletín impreso y página web ▪ Ejecución de 36 micro proyectos (botiquines escolares, veredas, áreas verdes, salud ambiental, crianza de animales menores, etc.). 	

Fuente: Boletín del Municipio de Villa El Salvador, "Villa Avanza", N° 10, Agosto 2006.

* Obra correspondiente al Presupuesto Participativo 2003.

** Obra que será ejecutada en coordinación con la Embajada de los Estados Unidos.

ANEXO N° 4

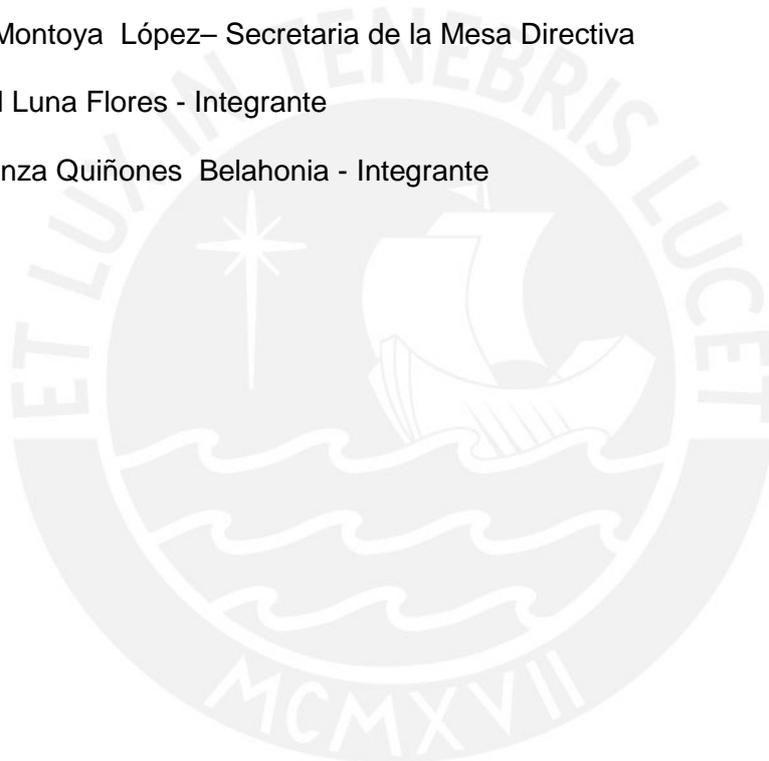
LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS A PROFUNDIDAD

- Ángel Córdova Falcón - Presidente Comité de Gestión de Desarrollo Territorial V
- Félix Zavaleta Rodríguez - Ex Presidente Comité de Gestión de Desarrollo Territorial III y actual miembro del Comité de Vigilancia y Control, representando al Consejo de Coordinación Local.
- José Marín Reque - Presidente Comité de Gestión de Desarrollo Territorial VIII
- Víctor Pérez Castañeda - Presidente Comité de Gestión de Desarrollo Territorial IV
- Rosa Quispe Centeno - Presidente Comité de Gestión de Desarrollo Territorial I
- Santiago Peña López (como ex Presidente del Comité de Gestión de Desarrollo Territorial VII
- Samuel Pedroza – Sub Gerente Agencia Municipal N° 3 (le corresponde los Territorios VI y VII)
- Carlos Vásquez – Sub Gerente Agencia Municipal N° 4 (le corresponde el Territorio I)
- Hugo Soto Rodríguez – Jefe de Oficina de Programación e Inversiones
- Antonio Paredes Pinto – Gerente de Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- Martín Delgado Márquez – Gerente de Oficina de Desarrollo Urbano
- Luz Castro Suyo – Regidora – Responsable Político del Territorio VI y Responsable Político del Plan de Desarrollo Concertado Distrital
- Nisim Morales Taipe – Regidor - Responsable Político de los Territorios I y VIII
- Jaime Zea Usca - Alcalde del Municipio

ANEXO Nº 5

LISTADO PARTICIPANTES EN FOCUS GROUP CON COMITÉ DE VIGILANCIA Y CONTROL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

- Santiago Peña López – Coordinador de la Mesa Directiva
- Vicente Chávez Rodríguez – Sub Coordinador de la Mesa Directiva
- Sonia Montoya López– Secretaria de la Mesa Directiva
- Manuel Luna Flores - Integrante
- Esperanza Quiñones Belahonia - Integrante



ANEXO Nº 6

GUÍA DE ENTREVISTA PARA EX PRESIDENTES DE LOS COMITÉS DE GESTIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL (CGDT)

General

1. ¿Qué periodo comprendió su labor como Presidente del Comité de Gestión de Desarrollo Territorial?
2. ¿Qué razones le motivaron para presentarse como candidato a la presidencia del comité?
3. ¿A que organización del territorio representaba en ese momento?

La Vigilancia

4. ¿Durante su gestión, que criterios se manejaron a nivel de comité, para hacer la vigilancia del proceso del presupuesto participativo 2005?
5. ¿Los ciudadanos estaban interesados por conocer los resultados de la vigilancia?
6. ¿De que manera recogían las propuestas de los ciudadanos para vigilar el cumplimiento de los acuerdos formalizados?
7. ¿El gobierno local entregaba la información sobre el avance de las etapas del presupuesto participativo 2005, completa y oportunamente?
8. ¿Qué recomendaciones tiene para mejorar la vigilancia de los próximos presupuestos participativos?

La Rendición de Cuentas

9. ¿El responsable técnico de su territorio, respondió adecuadamente a las dudas de la población en la rendición de cuentas del Presupuesto Participativo 2005?
10. ¿El responsable técnico, al sustentar la rendición de cuentas de las obras ejecutadas en el territorio, se dejó entender con los ciudadanos, supo llegar a los ciudadanos con sus explicaciones?
11. ¿El responsable político de su territorio, tuvo un diálogo fructífero con el CGDT, durante la rendición de cuentas de las obras ejecutadas?
12. ¿Los ciudadanos del territorio, participaron activamente, durante la presentación de la rendición de cuentas del Presupuesto Participativo 2005 realizada por el Alcalde?

13. ¿La información que el gobierno local preparó para informar a los ciudadanos sobre la evaluación de las etapas del presupuesto participativo 2005, era correcta o presentó vacíos?
14. ¿Qué dificultades o carencias tuvo la rendición de cuentas del Presupuesto Participativo 2005 que presentó el alcalde?
15. ¿Qué recomendaciones daría para mejorar la rendición de cuentas de los próximos Presupuestos Participativos, por parte de los responsables técnicos?
16. ¿Para mejorar la rendición de cuentas, por parte del Alcalde?



ANEXO Nº 7

**GUÍA DE PREGUNTAS PARA REGIDORES DEL MUNICIPIO DE VILLA EL SALVADOR
(RESPONSABLES POLÍTICOS DEL P.P.)**

1. ¿Cuál es la visión de Desarrollo que orientó los Presupuestos Participativos del 2005 y 2006?
2. ¿Cuál era su misión como responsable político?
3. ¿Durante su gestión, qué procedimientos administrativos manejó para el cumplimiento de los acuerdos formalizados?
4. ¿Qué dificultades retrasaban el cumplimiento de los acuerdos?
5. ¿Para la ejecución de las obras, que modalidad resultó ser la más adecuada; la administración directa o contrata?
6. ¿Qué criterios de evaluación se manejaron para darle conformidad a los informes técnicos, que luego eran presentados en la rendición de cuentas en Asamblea Territorial?
7. ¿En las coordinaciones de acciones conjuntas con los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial, hubo un diálogo fructífero o un conflicto? ¿Cuál fué el territorio más difícil?
8. ¿Los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial demandaban o proponían mejoras en la rendición de cuentas?
9. ¿Qué resultados positivos tuvieron los Presupuestos Participativos del 2005 y 2006?
10. ¿Y cuáles fueron los resultados negativos?

ANEXO Nº 8

GUÍA DE PREGUNTAS PARA GERENTE DE OFICINA DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE VILLA EL SALVADOR (RESPONSABLES TÉCNICOS DEL P.P.)

1. ¿La misión del responsable técnico está reglamentada?
2. ¿Qué modalidad, es la más adecuada para la ejecución de obras, la administración directa o contrata?
3. ¿Cuál es la modalidad que predomina?
4. ¿Qué dificultades ha encontrado, durante la ejecución de las obras priorizadas en los Presupuesto Participativos 2005 y 2006, con respecto a la vigilancia que realizan los Comités de Obras?
5. ¿En qué momento se hacen las preliquidaciones y las liquidaciones?
6. ¿Qué se hace con los remanentes de dinero?
7. ¿Para preparar la rendición de cuentas a nivel territorial, que acciones conjuntas, coordina con los presidentes de los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial y los encargados de las Agencias Municipales?
8. ¿Y con los responsables políticos?
9. ¿Qué estrategia utiliza para que la información materia de la rendición de cuentas llegue a los ciudadanos beneficiados de la mejor manera?
10. ¿Qué tipo de información le solicita el Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo?
11. ¿Tiene dificultades de comunicación o diálogo con el Comité de Vigilancia y Control?
12. ¿Qué es necesario para mejorar el proceso de vigilancia y rendición de cuentas del Presupuesto Participativo?

ANEXO Nº 9

**GUÍA DE PREGUNTAS PARA JEFE OFICINA DE PROGRAMACIÓN E INVERSIONES
DEL MUNICIPIO DE VILLA EL SALVADOR (OPI)**

1. ¿Cuál es el concepto de desarrollo que maneja la OPI y cómo es plasmado en las ideas de proyecto que pasan para su revisión?
2. ¿Qué dificultades ha tenido la OPI en la aplicación de las normas nacionales sobre el Presupuesto Participativo, dentro de la propia dinámica social de Villa El Salvador?
3. Cuáles son las principales normas técnicas y procedimientos para declarar viable un proyecto?
4. ¿En la práctica de la OPI, porqué se rechaza un proyecto?
5. ¿Qué elementos son necesarios para garantizar la sostenibilidad financiera y social de un proyecto u obra?
6. Cómo ha influenciado la experiencia del Presupuesto Participativo a lo largo de mas de seis años de trayectoria, en la gestión del gobierno local?
7. En cuánto se ha mejorado la eficiencia del gasto del Presupuesto Participativo?
8. Frente a la propuesta de algunos dirigentes de que el 70% del presupuesto municipal sea vía presupuesto participativo, qué posición tomaría la OPI?
9. ¿Cómo incorporar activamente al sector industrial de Villa El Salvador al Presupuesto Participativo?
10. ¿Qué es necesario para garantizar la presencia y capacidad de negociación de los más pobres?
11. ¿Qué debilidades presenta el Consejo de Coordinación Local (CCL), frente al rol de ente articulador entre el gobierno local y los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial?
12. ¿Cuáles son las principales dificultades para el cumplimiento de los acuerdos formalizados?
13. ¿Qué peso tiene la participación de la población no organizada en la decisión de priorizar obras o proyectos y cómo regularía su número?
14. Los procesos de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas, han fortalecido la relación municipio –comunidad o se han originado conflictos?

ANEXO N° 10

**GUÍA DE PREGUNTAS PARA GERENTE DE OFICINA DE PLANEAMIENTO Y
PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE VILLA EL SALVADOR**

1. ¿Qué visión de desarrollo ha orientado el proceso de Presupuesto Participativo 2005-2006?
2. ¿Cuál es el impacto social de los proyectos u obras del Presupuesto Participativo 2005-2006?
3. ¿Qué dificultades ha encontrado en la aplicación de la Ordenanza N° 086, Ordenanza Marco del Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Villa El Salvador?
4. El Consejo de Coordinación Local ha tenido una participación activa en el desarrollo del Presupuesto Participativo?
5. ¿Cómo afectan los requerimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en la viabilidad de los proyectos del Presupuesto Participativo?
6. ¿Qué modalidad es la más adecuada, por administración directa o por contrata?
7. ¿En qué consiste la participación de su oficina en la rendición de cuentas y qué procedimientos maneja para ello?
8. ¿Con qué mecanismos de control interno y externo cuenta el municipio? Está incluido el Presupuesto Participativo?

ANEXO Nº 11

**GUÍA DE PREGUNTAS PARA SUB-GERENTES DE LAS AGENCIAS MUNICIPALES DE
DESARROLLO DE VILLA EL SALVADOR**

1. ¿Cuál es su misión dentro del proceso del Presupuesto Participativo?
2. ¿Está reglamentada o depende de la voluntad política del Alcalde?
3. ¿Qué diferencias encuentra entre la labor de vigilancia que realizan los Comités de Obras y el Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo?
4. ¿Los Comités de Obras, tienen dificultades de comunicación con los responsables técnicos?
5. ¿Para preparar la rendición de cuentas a nivel territorial, que acciones conjuntas coordina con los presidentes de los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial y los responsables técnicos?
6. ¿Y con los responsables políticos?
7. ¿La agencia tiene dificultades de diálogo y comunicación con el Comité de Vigilancia y Control del presupuesto participativo?
8. ¿Qué tipo de información requiere el Comité de Vigilancia y Control de la Agencia Municipal?
9. Teniendo en cuenta los resultados del Presupuesto Participativo 2005 y 2006 ¿Qué es necesario para mejorar los próximos procesos de Presupuesto Participativo?
10. ¿La ciudadanía de Villa El Salvador se encuentra satisfecha con la rendición de cuentas que se ha hecho de los Presupuestos Participativos del 2005 y 2006?
11. ¿Qué es necesario para mejorar la vigilancia de las obras o proyectos que están en ejecución?
12. ¿Para ello se necesita una nueva ordenanza?
13. ¿Cómo canaliza la Agencia Municipal las demandas o propuestas de los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial hacia la gerencia de Desarrollo Urbano?
14. ¿El reto para todos los agentes participantes es hacer del Presupuesto Participativo una demanda integral de proyectos que no solamente se centren en infraestructura sino también en servicios sociales?

ANEXO 12

**GUÍA DE PREGUNTAS PARA EL ALCALDE DEL DISTRITO
DE VILLA EL SALVADOR JAIME ZEA**

1. ¿En que medida se articula la visión de desarrollo del distrito con lo ejecutado por los últimos presupuestos participativos 2005-2006? Me refiero al impacto de las obras y proyectos ejecutados en el desarrollo local.
2. ¿Qué piensa a cerca del alto número de agentes participantes no organizados que va en incremento en los últimos presupuestos participativos (p.e. 65% en el 2007) y si ésto afecta la representatividad de la comunidad en la toma de decisiones y priorizaciones de los proyectos u obras, así como en el cumplimiento de los acuerdos?
3. ¿Qué dificultades han habido en la aplicación de la Ordenanza N° 086 en los ámbitos territoriales?
4. ¿Qué piensa a cerca de la vigilancia y la rendición de cuentas del presupuesto participativo? Y en qué medida éstos procesos han fortalecido la relación municipio-comunidad?
5. Los dirigentes han cuestionado el poco interés de la mayoría de los responsables políticos, (contraviniendo la norma) de participar de las pre-liquidaciones y liquidaciones de las obras y proyectos del presupuesto 2005 y más aún del 2006. Su ausencia también se dejó ver en el monitoreo y evaluación de los proyectos ejecutados.
Al respecto ¿Qué justificación han tenido con usted los responsables políticos y cuál es el verdadero rol que ellos juegan en el proceso de rendición de cuentas en los diferentes territorios?
6. Entre los vecinos y dirigentes hay cierta desconfianza de la gestión municipal. ¿Qué tanto afecta esto en la credibilidad del proceso de presupuesto participativo y en la gobernabilidad del distrito?

7. ¿El municipio cree importante fortalecer el rol de las Agencias Municipales de Desarrollo? ¿Por qué y cómo ha pensado hacerlo?
8. Es incuestionable la importancia de la voluntad política y del soporte legal que ha brindado el municipio para la institucionalización de mecanismos y espacios de participación en el presupuesto participativo, en ese sentido ¿Cambiaría algunas normas o que normas nuevas daría para proseguir en ese camino?
9. En el contexto de su reelección como Alcalde y de cara al inicio de una nueva gestión ¿Qué cree necesario para mejorar los próximos procesos de vigilancia social y rendición de cuentas y el presupuesto participativo en general?



ANEXO N° 13

GUÍA DE PREGUNTAS FOCUS GROUP: COMITÉ DE VIGILANCIA Y CONTROL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

General

1. ¿A que organizaciones de sus respectivos territorios pertenecen?
2. ¿Qué razones les motivaron para presentarse como candidatos a agentes vigilantes?
3. Asumir el rol de agente vigilante, significa un compromiso social, ¿Cómo se vive ese compromiso social?

La Vigilancia

4. ¿Cómo se distribuyen las tareas de vigilancia de cada una de las etapas del proceso de Presupuesto Participativo?
5. ¿Qué criterios manejan a nivel del Comité para elaborar los informes trimestrales?
6. ¿Qué diferencias encuentran entre la vigilancia que hacen los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial y la que hacen ustedes?
7. ¿Tienen el apoyo técnico y legal del Gobierno Local para mejorar su desempeño en la vigilancia del Presupuesto Participativo?
8. ¿De organizaciones privadas promotoras del desarrollo?
9. ¿Qué actividades realizan para obtener recursos económicos que les facilite el adecuado desarrollo de la vigilancia y control del proceso del Presupuesto Participativo?
10. ¿Qué actividades realizan para difundir la importancia de la Vigilancia del proceso de Presupuesto Participativo y los alcances de su labor? ¿Quiénes se muestran más interesados, hombres o mujeres?
11. ¿Qué dificultades han tenido para cumplir con los objetivos del Plan de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo 2006?

La Rendición de Cuentas

12. ¿Las sugerencias y quejas de los ciudadanos del distrito, respecto a la rendición de cuentas, les sirve para tomar decisiones y realizar acciones en beneficio de ellos?
13. ¿Cuándo han requerido información de los responsables técnicos, sobre los costos y aspectos técnicos de los proyectos ejecutados en los distintos territorios, han tenido dificultades?

14. ¿Los responsables políticos, mostraron interés de participar en las rendiciones de cuenta en sus respectivos territorios, durante el Presupuesto Participativo 2006?
15. ¿La rendición de cuentas que hizo el alcalde del Presupuesto Participativo 2006, fué satisfactoria para ustedes? ¿Qué vacíos presentó?
16. ¿Las diferencias de apreciación entre el Comité de Vigilancia, los responsables políticos y el Alcalde, se han podido resolver mediante el diálogo y la concertación?
17. ¿Qué es necesario para mejorar las rendiciones de cuenta a nivel territorial?
18. ¿Y a nivel distrital?
19. ¿Los ciudadanos en sus respectivos territorios, mostraron interés por la rendición de cuentas?
20. ¿Fué activa la participación de los ciudadanos del distrito, durante la rendición de cuentas que hizo el Alcalde del Presupuesto Participativo 2006?



ANEXO Nº 14

CUADRO DE INFORMACIÓN GENERAL DE LOS ACTORES ENTREVISTADOS SOBRE LA VIGILANCIA SOCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR

OBJETIVOS:

Objetivo General: Analizar el proceso de vigilancia social y rendición de cuentas del presupuesto participativo del distrito de Villa El Salvador (2005 - 2006). Así mismo, identificar las limitaciones y dificultades para contribuir con sugerencias para el mejoramiento de los próximos procesos.

Objetivos Específicos:

- Describir el proceso y los elementos que implican la vigilancia social y la rendición de cuentas del presupuesto participativo.
- Analizar las percepciones, experiencias y expectativas de los representantes de la sociedad civil, autoridades políticas y funcionarios públicos del gobierno local sobre la vigilancia social y la rendición de cuentas.
- Identificar las dificultades que impiden el logro de sus objetivos, para arribar a conclusiones y proponer recomendaciones que conlleven a mejorar los procesos.

ACTORES POLÍTICOS	AÑOS DE EVALUACIÓN	ORGANIZACIÓN	EJES CENTRALES DE ANÁLISIS	INSTRUMENTOS APLICADOS
ALCALDE	2005-2006	Municipalidad	1. En relación con los procesos <ul style="list-style-type: none"> • Información • Participación • Toma de decisiones 2. Rol del gobierno local <ol style="list-style-type: none"> a) Político b) Gestión c) Toma de decisiones d) Información 	Guía de preguntas

ACTORES POLÍTICOS	AÑOS DE EVALUACIÓN	ORGANIZACIÓN	EJES CENTRALES DE ANÁLISIS	INSTRUMENTOS APLICADOS
REGIDORES	2005-2006	Municipalidad	3. Modelo de participación en: a) Vigilancia Social b) Rendición de cuentas 4. Desarrollo de los procesos a) Cambios b) Avances c) Dificultades	Guía de preguntas

ACTORES SOCIALES DIRIGENTES DE ORGANIZACIÓN DE BASE EX DIRIGENTES DE ORGANIZACIONES DE BASE FUNCIONARIOS MUNICIPALES	2005-2006	Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo Comités de Gestión de Desarrollo Territorial Gerencia de Desarrollo Urbano Oficina de Planeamiento y Presupuesto Oficina de Programación e Inversiones Agencia Municipal de Desarrollo		Guía de preguntas (focus group) Guía de preguntas Guía de preguntas Guía de preguntas Guía de preguntas
--	-----------	--	--	---

ANEXO Nº 15

**CUADRO DE ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS EN ENTREVISTA
A LA AUTORIDAD POLÍTICA DISTRITAL**

Nombre:	Cargo:	Periodo:	Condición:
Jaime Zea Usca	Alcalde	2003-2006	Alcalde reelecto (2007-2010)

Articulación del proceso del presupuesto participativo:

Cumplimiento de los objetivos estratégicos del PIDVES:

1. Los agentes participantes no toman en cuenta las normas.
2. Los agentes participantes desconocen la articulación con el PIDVES
3. El gobierno local ha cumplido con uno de los objetivos: una ciudad limpia, verde y saludable.
4. La reformulación del plan integral comprende a la seguridad ciudadana como un objetivo estratégico
5. Se ha iniciado un proceso de capacitación preventiva para la población a nivel de juntas vecinales de seguridad ciudadana.
6. Otro objetivo estratégico logrado es la vinculación a la democracia y al liderazgo, y potenciar las capacidades humanas.
7. Existencia de un proyecto especial de inversión del 2% orientado a los Municipios Escolares.
8. Creación de una forma nueva de ciudadanía a partir de una Escuela de Cultura Ciudadana.
9. Priorización de los proyectos sociales pese a que la norma del MEF condiciona sólo la infraestructura.

Representatividad de la comunidad en la toma de decisiones y prioridades de proyectos y obras:

1. Según la ordenanza Nº 086 nos preocupamos por abrir espacios a los no-organizados.
2. Ampliar la base de participación de las organizaciones sociales sin personería jurídica.
3. Un punto controversial es que el grado de representatividad entra en cuestionamiento.
4. Los niveles de representación y elección de los dirigentes es de un porcentaje muy bajo.
5. Poca capacidad de alternancia en los cargos dirigenciales.
6. La población no participa en asambleas pero firma las actas por simple comodidad.
7. No hemos logrado el objetivo en el 2006 de ampliar el grado de representatividad en el presupuesto participativo de los organizados y no organizados.

8. Sin embargo no han existido mayores conflictos

Dificultades en la aplicación de la Ordenanza N° 086 en los ámbitos territoriales:

1. Pocas dificultades en los territorios donde participan los no-organizados
2. Sin embargo, en los talleres del proceso, a nivel territorial participan menos los no-organizados.
3. Los dirigentes vecinales, difunden la idea de un mayor status frente a los dirigentes a nivel de barrio:
Estos son: clubes de madres, comedor popular, vaso de leche, comunidad cristiana, comité ambiental o los no organizados

Fortalecimiento de la relación Municipio-Comunidad a partir de la vigilancia social y la rendición de cuentas:

1. Existencia de un Comité de Vigilancia Distrital desde 2005
2. Existencia de un responsable de vigilancia por cada territorio (CGDT)
3. Por el desconocimiento de la norma se entiende vigilancia como fiscalización
4. El fiscalizador busca errores e irregularidades para denunciarlas.
5. La población critica al comité de vigilancia y hace que éste tergiverse su rol.
6. El gobierno local a nivel institucional realiza acciones de formación y capacitación.
7. En los procesos de selección participan como veedores porque son cuadros políticos.
8. Estos dirigentes piensan que los Comités de Vigilancia y el CCL no cumplen sus funciones.
9. La población los acusa de municipalistas.
10. Esto no permite generar mecanismos de concertación para lograr una mejor gestión pública.
11. Se confunden las funciones del CCL con las del Consejo Municipal
12. Para la superación de conflictos la alcaldía y los regidores tienen mayor representatividad.
13. Los miembros del CCL son elegidos por un número poco representativo de la población.

Niveles de conflicto entre los dirigentes y los responsables políticos en la ejecución de las obras y proyectos 2005-2006

1. El alcalde reconoce que no ha existido mayor participación de los regidores por la poca representatividad política.
2. Los regidores muy poco participan en la gestión de sus propios territorios
3. Poca presencia de la autoridad política en los compromisos con la comunidad.
4. La gestión municipal debe orientar mejor los proyectos de inversión.
5. Poca delegación de responsabilidad política de parte de la alcaldía hacia los regidores.
6. Esto no permite el fortalecimiento de las instituciones y la democracia.
7. Existe una mala percepción de lo que debería ser un proceso de fortalecimiento de un estado democrático.
8. Muestras de populismo del responsable político que se antepone a las decisiones técnicas.
9. El caudillismo genera informalidad pero no exceptúa la responsabilidad legal y penal.
10. La distorsión existente a nivel de inversión en un proyecto determinado con un presupuesto fijo no es entendido por los dirigentes.
11. El dirigente vecinal esta preocupado en su barrio, en su territorio, no le importa lo demás, ni el sector, ni el distrito.

12. Los dirigentes vecinales piensan que la Municipalidad tiene los recursos para atender otros problemas de inversión a nivel distrital.

Credibilidad del proceso de presupuesto participativo y gobernabilidad del distrito frente a la gestión municipal:

1. Este es un proceso de aprendizaje.
2. Tenemos una cultura ciudadana muy poco responsable en general porque somos buenos para exigir nuestros derechos pero no para asumir nuestras obligaciones y responsabilidades.
3. Solo se piensa en el presupuesto participativo y en el presupuesto municipal como una torta para repartir entre todos "con nuestra propia tajada".
4. La población no se preocupa porque su barrio cumpla con pagar sus tributos y obligaciones porque eso también es presupuesto participativo.
5. El gobierno local cuestiona la ley del presupuesto participativo porque solo está vinculado a los gastos y no a los ingresos.
6. Existe un principio de justicia de ética y moral de parte de los dirigentes porque la mayoría de ellos no pagan los impuestos.
7. Los más pobres son los que hacen el esfuerzo de pagar mientras los dirigentes se valen de las asambleas para acusar a la municipalidad.
8. Nuestra base tributaria a nivel predial es de solo 37% y a nivel de arbitrios es de 25%.
9. Los dirigentes generan una cultura del no-pago y de la desobediencia cuando salen en "defensa del consumidor".

Importancia del Fortalecimiento de las Agencias Municipales de Desarrollo

1. La población no ha entendido hasta ahora la función de las AMD. Eso crea tensiones.
2. Las agencias deberían ser una especie de representación del gobierno local o de sucursales en la ciudad.
3. Las AMD deberían tener un rol promotor y recaudador en la medida que están más cerca de la comunidad.
4. También las AMD deben prestar algunos servicios de manera directa, como licencias de funcionamiento, la casa de la juventud, las discotecas.
5. Estamos evaluando el rol de las AMD para transformarlas en promotores sociales.
6. La AMD deben estar centralizadas en la gerencia de promoción y participación ciudadana.

Voluntad política y soporte legal para la institucionalización de mecanismos y espacios de participación en el P.P.:

1. A nivel de normas en el instructivo del MEF debería precisarse las inversiones en otras categorías y no solo en infraestructura física.
2. Debería haber y desarrollarse mecanismos participativos en salud, educación, a nivel del MIMDES.
3. Los estamentos del presupuesto participativo deben tener la obligación de mejorar los ingresos de la entidad municipal.
4. Las normas deben orientar los recursos para proyectos de impacto con mayor énfasis en el nivel de tributación.

5. La norma debe contemplar que todos los participantes tengan los mismos derechos de participar y presentar sus propuestas de proyectos.
6. En VES, violamos la norma al tener 50% de la sociedad civil en el CCL, cuando sólo se debe tener 40%.
7. El CCL mide los espacios de concertación en partes iguales y eso es un error.
8. Ya existe un documento formal del JNE que nos pide alinearnos a la norma nacional.

Aspectos fundamentales para mejorar el proceso de vigilancia social y rendición de cuentas en el P.P.:

1. Hemos puesto más énfasis en los proyectos de mayor impacto para evitar progresivamente la atomización de los proyectos.
2. Buscamos un mayor porcentaje del P.P. orientado a lo que llamamos proyecto de carácter distrital.
3. Hemos separado el 2% para los Municipios Escolares.
4. Buscamos que la población comprenda la dinámica social para orientar algunos porcentajes de manera fija a la cultura, a la igualdad de oportunidades.
5. Existe discrepancia en cuanto a la vigilancia entre los comités y el CCL por parte de la sociedad civil porque la Municipalidad no puede presupuestar gastos.
6. La norma jurídica debería contemplar recursos para el CCL por el trabajo que realiza y también para los Comités de vigilancia por los gastos operativos que éstos realizan.
7. Si el Estado crea una competencia o una facultad como es el caso de los CCL y comités de vigilancia debería otorgar los recursos y la asignación presupuestal que le permita su funcionamiento.

ANEXO N° 16

CUADRO DE ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS EN ENTREVISTA A REGIDORES DEL MUNICIPIO DE VILLA EL SALVADOR (RESPONSABLES POLITICOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO)

Informantes:	Cargo	Organización Política	Instrumento	Lugar
Luz Castro Suyo	Regidora de la Municipalidad de VES	Somos Perú	Guía de	Municipalidad
Nisim Morales Taipe	Regidor de la Municipalidad de VES Responsable Político del Territorio I (PP 2005) Responsable Político del Territorio VII (PP 2006)	Unidad Nacional	preguntas	Distrital

Indicadores de la articulación del proceso del presupuesto participativo desde la visión de los regidores:

- 1ro. Desde la visión del desarrollo de los presupuestos participativos 2005-2006.
- 2do. Misión como responsable político en el desarrollo del proceso.
- 3ro. Dificultades identificadas y que obstaculizan el cumplimiento de los acuerdos.
- 4to. Modalidad para la ejecución de las obras.
- 5to. Criterio de evaluación manejados para la conformidad a los informes técnicos.
- 6to. Rendición de cuentas en las asambleas territoriales.
- 7mo. Coordinaciones y acciones conjuntas entre los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial (CGDT).
- 8vo. Acciones de los CGDT en relación a la rendición de cuentas.
- 9no. Resultados positivos del proceso de los PP 2005 – 2006.
- 10mo. Resultados negativos del proceso de los PP 2005 - 2006.
- 11vo. Participación de los no organizados.

1. Los regidores como responsables políticos del proceso del P.P. 2005 - 2006 reconocen que los objetivos están expuestos en el Plan Integral de Desarrollo al 2021.
2. La visión de desarrollo está sustentada en los objetivos estratégicos desde el año 2004 hasta la fecha.
3. Los objetivos se formulan hacia una ciudad moderna, solidaria, participativa, democrática, con equidad, de cultura y educativa, saludable y productiva.
4. La población determinó frente a la carencia de los servicios esenciales no otorgados por la municipalidad construir una ciudad saludable y verde.

5. Los regidores reconocen que su misión política es ser el enlace entre la población organizada y la municipalidad, actuando por voluntad propia por carecer de una ordenanza que defina sus funciones.
6. Reconocen que es la oficina de abastecimiento de la municipalidad la responsable en el retraso de la ejecución de las obras.
7. Afirman que la modalidad de administración directa de las obras ha funcionado mejor.
8. Sobre la rendición de cuentas los criterios de evaluación eran presentados por los responsables técnicos en las asambleas territoriales.
9. Afirman que el territorio I fue el más conflictivo durante el proceso y que en el VIII sin llegar a conflictos hubo discrepancias, porque el proceso siempre estuvo politizado por los dirigentes que actuaron de acuerdo a los intereses de su partido político.
10. Los comités demandaban y proponían mejoras en la rendición de cuentas que en algunos casos eran justas y en otras había ingerencias políticas.
11. Como aspecto positivo de los P.P. 2005 - 2006, es el hecho que el proceso se mejora y ajusta cada año.
12. Otro aspecto positivo es el incremento de participación de la ciudadanía, una mayor calidad de los agentes participantes, mayor participación de las mujeres, nuevos enfoques basados en los criterios de priorización, incorporación de los estudiantes a través de los municipios escolares.
13. Uno de los aspectos positivos más trascendente es el haber institucionalizado el comité de vigilancia y la rendición de cuentas, así como la institucionalización y fortalecimiento del comité de coordinación local (CCL).
14. Los aspectos negativos que enturbiaron el proceso son la persistente politización del mismo, los mecanismos complejos de participación de la población que lo vuelve lento en la toma de las decisiones.
15. Mas que resultados negativos son los desafíos para buscar mecanismos de participación más eficientes y capacitar a nuestros promotores (quienes pertenecen a las AMD) porque ellos están en relación directa con la sociedad civil.
16. En relación a los temas de la salud de las futuras generaciones es la existencia del VIH-SIDA entre los más jóvenes tanto hombres como mujeres.
17. Es a través de la DEMUNA que se evalúa los problemas de la violencia infantil, familiar y sexual, mediante la sensibilización en los centros educativos.
18. El embarazo precoz y de adolescentes, la violencia juvenil son temas de preocupación del municipio que se discuten en las asambleas territoriales.
19. Los problemas sociales existentes en VES muchas veces a la hora de decidir la inversión se postergan priorizándose los proyectos de infraestructura.
20. No existe una coherencia, en los distintos territorios sobre los niveles de prioridad hacia los procesos de desarrollo social.
21. Los regidores reconocen que no existe una conjugación de intereses entre los dirigentes mayores y la juventud.
22. Sostienen los informantes que el P.P. no es entendido por la mayoría de la población porque los territorios no tienen las mismas características ni los mismos problemas.
23. Es necesario la existencia de una nueva ordenanza que enfoque con mayor claridad las necesidades básicas insatisfechas en los territorios, el nivel de tributación, la responsabilidad compartida y el nivel de participación, de tal manera que el FONCOMUN se oriente con criterios de equidad.

24. Las responsabilidades como regidores y dirigentes políticos es la aplicación de las normas para la licitación teniendo en cuenta lo que estipula el CONSUCODE.
25. Afirman que los comités de vigilancia y rendición de cuentas deben realmente vigilar a todos: alcalde, regidores, dirigentes de los comités de gestión territorial.
26. La función del regidor es fiscalizar los recursos del estado evitando que saquen provecho los dirigentes, los contratistas, el ingeniero responsable de la obra, los funcionarios, etc.
27. En algunas oportunidades, reconocen los regidores, que los técnicos e ingenieros han terminado cediendo a la presión de los dirigentes incumpliendo algunas normas.
28. Sobre los niveles de representatividad de los dirigentes a nivel de la organización comunal, sostienen que se viene articulando y renovando nuevos procesos a través de la red social de organizaciones.
29. Reconocen, además, que la complejidad de la composición de la sociedad civil dificulta al gobierno local la coordinación de acciones conjuntas. Se hace necesario articular e incorporar a nuevos segmentos, especialmente a los jóvenes hacia el nuevo espacio vecinal.
30. Esta complejidad en la composición de la sociedad civil también se evidencia en el conflicto de intereses existente en los territorios y en las organizaciones.
31. En el tema de género para la participación en el proceso es necesario la construcción de una cultura que permita el fortalecimiento de capacidades de las mujeres a través de criterios innovadores en los proyectos.
32. Los regidores indican que sobre su participación en los territorios encontraron conflictos, poco espacio de concertación, boicot a los proyectos y las obras, por lo que fue necesario renovar los comités de gestión.
33. Sobre los proyectos de mayor envergadura durante los años 2005 - 2006 se han orientado hacia los de carácter distrital al haber introducido en la ordenanza tres niveles: comunal, territorial, distrital.
34. Los regidores sostienen que es importante la creación de una Escuela de Promotores porque cada año los agentes participantes son diferentes, esto permitirá una inversión social en el capital humano.
35. Por ultimo, indican los regidores que el nivel de involucramiento de la población no es suficiente porque existe desconocimiento sobre el P.P. que muchas veces sólo es manejado a nivel dirigencial.
36. La creación de mecanismos de información es vital para que la población de mas de 400,000 habitantes tenga conocimiento del proceso del P.P. por eso es importante involucrar a los no organizados a nivel de su participación y la toma de decisiones.

ANEXO N° 17

**CUADRO DE ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS EN LAS ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS PÚBLICOS
DEL MUNICIPIO DE VILLA EL SALVADOR**

Informantes:	Cargo	Instrumento	Lugar
Martín Delgado Martínez Antonio Paredes Pinto	Gerente de Desarrollo Urbano MVE Gerente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Guía de preguntas	Municipalidad de VES
Hugo Soto Rodríguez	Jefe de la Oficina de Programación de Inversiones		
Samuel Pedroza	Sub-gerente de la Agencia Municipal de Desarrollo N° 3		
Carlos Vásquez	Sub-gerente de la Agencia Municipal de Desarrollo N° 4		

INDICADORES Y CRITERIOS DE ANALISIS DE LAS FUNCIONES DEL GERENTE DE DESARROLLO URBANO DE LA MVES

- 1ro. Misión y reglamentación de las funciones técnicas
- 2do. Modalidad de ejecución y administración de las obras.
- 3ro. Dificultades encontradas durante la ejecución de las obras.
- 4to. Prioridad de las obras del P.P. 2005 - 2006 y su vigilancia social.
- 5to. El carácter de las preliquidaciones y las liquidaciones y los remanentes de dinero.
- 6to. Acciones y coordinaciones conjuntas de los CGDT y las agencias municipales.
- 7mo. Responsabilidades políticas de los actores.
- 8vo. Estrategias de información sobre la rendición de cuentas hacia los pobladores.
- 9no. Niveles de información solicitadas por el CGDT y el P.P.

10mo. Dificultades para la comunicación y el diálogo con los comités de vigilancia y control.

11vo. Propuestas para la mejora del proceso de la rendición de cuentas del P.P.

ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS:

- Las funciones de los responsables técnicos están reglamentadas desde la designación en cada territorio, la ejecución de la obra, su culminación y la rendición de cuentas.
- La modalidad predominante para la ejecución de las obras en la actualidad es la administración por contrata.
- Las dificultades más notorias en cuanto a la vigilancia social es que los aportes de la comunidad no son entregados y la municipalidad tiene que asumir el compromiso de los gastos.
- La comunidad firma documentos de compromiso para aportar en la obra pero sin embargo no lo hace.
- La responsabilidad es de los dirigentes que no comunican los compromisos a su comunidad.
- Los procesos de preliquidación y liquidaciones están normados y controlados mediante el cotejo de evaluación en presencia del responsable político, la agencia encargada del territorio y el comité que fiscaliza el proyecto.
- En relación a los remanentes de la ejecución del gasto del presupuesto lo asume la municipalidad. En caso de ser desfavorable de igual forma.
- Los dirigentes del grupo beneficiado exigen que los remanentes pasen a la población y después de un análisis se determina que solo debe entregarse la obra.
- Las estrategias de información se efectivizan a través de documentos como planillas y facturas sobre los gastos y se entregan al comité de vigilancia y a la agencia municipal.
- La estrategia es transparente, se cotejan los gastos y se fija la fecha de liquidación.
- La AMD es el nexo entre la gerencia de desarrollo urbano y la comunidad y es quien convoca la liquidación y la rendición de cuentas. Ese es su rol social.
- Los técnicos de la MVES preparan el informe con fotografías, cuadros en forma didáctica para la población
- Los responsables políticos por cada territorio no cumplen a cabalidad su función
- Existe un triunvirato: - comunidad – agencia municipal – responsable técnico y eso posibilita el éxito del trabajo.
- Cuando el responsable político no está presente la agencia municipal y el responsable técnico asumen toda la responsabilidad.
- Los comités de vigilancia y control solicitan a la gerencia la relación de gastos y los proveedores.
- Los directivos de los comités de vigilancia y los técnicos tienen un buen diálogo.
- Los criterios técnicos para calificar la viabilidad de los proyectos parte de la gerencia quien informa la viabilidad, su importancia social, a cuanta gente va a beneficiar la obra y luego se entrega el proyecto.
- La priorización de las obras se determina en los talleres, por eso que cada comunidad ya aprendió a elegir sus obras y a darles la prioridad conjuntamente con la agencia y los técnicos.
- Las obras predominantes en los territorios son locales comunales, PRONOEIS, lozas deportivas, parques, etc.

- Los indicadores para analizar el impacto social de las obras se analizan primero en los talleres, luego la asamblea, el responsable técnico y la agencia municipal lo evalúa.
- Para mejorar el proceso del P.P. la comunidad debe participar más en los talleres.
- La participación de los no organizados no significa dificultades porque prevalece el aspecto técnico y social.
- Para dinamizar el proceso del P.P. hay que preparar a los dirigentes, desarrollar talleres, participación de la población en las asambleas y no politizar los proyectos.
- La labor de la agencia y la gerencia es fundamentalmente técnica y se busca que se cumplan en el plazo establecido y que las cuentas se rindan de la mejor manera y de la manera mas transparente.

INDICADORES Y CRITERIOS DE ANALISIS DE LAS FUNCIONES DEL JEFE DE LA OFICINA DE PROGRAMACIÓN E INVERSIONES (OPI) DE LA MVES

- 1ro. Concepto de desarrollo que maneja la OPI.
- 2do. Dificultades de la OPI en la aplicación de las normas nacionales sobre el P.P.
- 3ro. Normas técnicas y procedimientos para la viabilidad de un proyecto
- 4to. Criterios que maneja la OPI para rechazar un proyecto.
- 5to. Niveles de ingerencia del P.P. en la gestión del gobierno local.
- 6to. Eficiencia del gasto del P.P.
- 7mo. Discrepancias sobre el porcentaje entre el presupuesto municipal y el presupuesto participativo.
- 8vo. Propuestas para incorporar al sector industrial de VES al P.P.
- 9no. Propuestas para garantizar la presencia y capacidad de negociación de los sectores más pobres.
- 10mo. El concejo de coordinación local y su función de articulador entre el gobierno local y los CGDT.
- 11vo. Visualización de los principales problemas para el no cumplimiento de los acuerdos.
- 12vo. Participación de los no organizados en la priorización de las obras y proyectos.
- 13vo. Opinión sobre los procesos de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas y su relación comunidad –municipio.

ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS:

- El plan de desarrollo que se viene ejecutando prioriza los proyectos distritales y en relación al P.P. se mide la eficiencia de las decisiones.
- El mayor número de agentes participantes inscritos pertenece a los no organizados por eso es necesario crear mecanismos de fortalecimiento de las organizaciones en la comunidad.
- Las normas técnicas y procedimientos son aquellas que señala las directivas del MEF sobre las inversiones públicas para declarar viable o no un proyecto a partir de su sostenibilidad.
- El CCL es un espacio de participación de los dirigentes en la gestión pública, sin embargo, aún es muy débil su participación por la falta de un trabajo más centralizado.

- Existe poca articulación entre los espacios temáticos y los espacios territoriales.
- En los últimos tiempos hay un debilitamiento de esa relación por la falta de una discusión más abierta.
- Las mesas temáticas en su relación con el P.P. fueron prácticamente eliminadas por la falta de un enfoque y la existencia de conflictos entre lo territorial y lo temático por falta de una visión política desde el año 2001.
- La vigilancia y la rendición de cuentas ha originado conflictos entre el municipio y la ciudadanía porque aun persisten niveles de desconfianza y prejuicios y existencia de percepciones equivocadas sobre el rol de la municipalidad.
- El informante sostiene que la rendición de cuentas y la voluntad política tienen una manifestación sana de explicar las cosas: gastos, cuadro del presupuesto municipal, comunicación y confianza entre los actores.
- El responsable de rendir cuentas es el técnico a nivel de costos y resultados y la parte política le corresponde al alcalde y a los regidores.
- Los regidores que son representantes políticos no se involucran en las acciones concretas de las obras, por eso la población espera más de los regidores, más liderazgo.
- La realización de los P.P. en los últimos años ha creado un impacto muy significativo de percepción de la población sobre la gestión municipal.
- Los gerentes municipales han desarrollado buenas capacidades en su relación con los dirigentes y la comunidad.
- El informante señala que para garantizar la presencia y capacidad de negociación con los más pobres debe ser la conducción de un lenguaje común y mayor capacidad de negociación y un empoderamiento más eficaz y colectivo.
- El informe indica que la sostenibilidad de una obra esta garantizada por su evaluación, del proyecto en sus distintos niveles y por los niveles de responsabilidad compartida y un control estricto sobre su ejecución.
- Los principales problemas identificados en relación al cumplimiento de los acuerdos es desde la elaboración de los proyectos, su formulación y la elaboración del expediente técnico.
- No todas las obras pueden realizarse a comienzo de año y eso muchas veces la población no lo comprende.
- El P.P. ha permitido un acercamiento y la construcción de una mayor y mejor relación entre el estado y la sociedad civil y la construcción de ciudadanía con el mejor capital social a nivel de las organizaciones de base.
- La observancia de las normas técnicas, procedimientos y responsabilidades muchas veces se toman como una gran dificultad y la OPI es la encargada de determinar las habilitaciones técnicas que debe tener un proyecto aprobado en el P.P.
- La construcción de ciudadanía en VES es un tema permanente a nivel de los derechos y deberes de la población. La gente es consciente respecto a sus derechos.
- A pesar de haberse construido espacio de horizontalidad entre municipio y población existen dificultades sobretodo en el aspecto tributario por la ausencia de una conciencia tributaria y aun hay muestras de decisiones paternalistas.
- En cuando a la rendición de cuentas el tema de la co-gestión en la vigilancia social esta en proceso de desarrollo en VES.
- Desde el año 1999 - 2000 que se comienzan a manejar el P.P. hasta la fecha ha habido grandes avances tanto en su estructura como en su desarrollo.
- Las autoridades políticas durante el proceso de articulación y desarrollo del P.P. se han legitimado y han aumentado su responsabilidad política.

- El informante reconoce que existen territorios donde existe una alta politización sin considerarlo pernicioso porque la historia de VES es así.
- El informante reconoce que desde los 70 con el nacimiento de la CUAVES se creó una filosofía participativa desde posiciones políticas de izquierda
- En la actualidad existen variantes ideológicas que provienen de un contexto de globalización de la competitividad, el consumismo y el individualismo.
- El informante afirma que existen aún en VES una alta valorización de la infraestructura como idea de desarrollo.
- Un proyecto puede ser rechazado por la OPI cuando hay fallas en el enfoque o está mal planteado el problema.
- Cuando existe un grado alto de cuestionamiento de la población y no se sabe explicar la sostenibilidad de una obra determinada.
- El informante sostiene que los indicadores de eficiencia para evaluar el proceso del P.P. son participación, calidad participativa, relación proyecto con el plan de desarrollo, costo y utilidad de los proyectos, número de participantes organizados, número de proyectos distritales y comunales, alcance social del proyecto, sostenibilidad, etc.
- Existe poca articulación con el sector industrial por eso hay poca inversión privada en el distrito.

INDICADORES Y CRITERIOS DE ANALISIS DE LAS FUNCIONES DEL SUB-GERENTE DE LAS AGENCIAS MUNICIPALES DE DESARROLLO DE VILLA EL SALVADOR

- 1ro. Misión de la AMD dentro del P.P.
- 2do. Existe reglamentación o depende de la voluntad política del alcalde.
- 3ro. Percepción sobre la labor de vigilancia a nivel de los comités de obra, comités de vigilancia y control del P.P.
- 4to. Dificultades más visibles de comunicación con los responsables técnicos
- 5to. Niveles de responsabilidad de los CGDT, los responsables técnicos y políticos.
- 6to. Nivel de dificultades de diálogo y comunicación entre los comités y las agencias municipales.
- 7mo. Propuestas para la mejora del P.P. desde las AMD.
- 8vo. Niveles de satisfacción de la población sobre el P.P. 2005 - 2006.
- 9no. Función de la AMD en la articulación de las demandas y propuestas entre los organismos y actores involucrados.
- 10mo. EL P.P. no es sólo infraestructura sino también obras sociales.

ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS:

- La misión de las agencias municipales es promover la participación y el desarrollo en los territorios.
- La AMD tiene como tarea formar agentes participantes en el proceso con equidad de género.
- Su reglamentación no está bien definida, por eso que la elección política del alcalde prevalece en muchos aspectos.
- Las AMD hacen evaluaciones permanentes con los dirigentes y con la población organizada a fin de ir mejorando el proceso del P.P.
- La evaluación es permanente y siempre se llega a conclusiones en documentos escritos.

- El tema de la vigilancia social y la rendición de cuentas del P.P. está normada y en VES existe una reglamentación donde se establece la corresponsabilidad del gobierno local, población organizada y dirigentes.
- No existe una reglamentación clara sobre los responsables técnicos por eso existen dificultades en el diálogo con la población.
- Las AMD en trabajo de gabinete coordinan con la Gerencia de Desarrollo Urbano y con todas las unidades formuladoras de proyectos.
- Las AMD hacen una preliquidación de cada obra con el comité de gestión, el de vigilancia y con la población a través de una asamblea pública en cada territorio.
- Es visible la ausencia de coordinación con los responsables políticos de los territorios que son los regidores.
- La mirada política es dictada desde la alcaldía.
- En las AMD se construye espacios de comunicación y diálogo con el comité de vigilancia y control del P.P.
- Según el informante en las AMD existe transparencia en la comunicación y el diálogo y no hay presión de la dirigencia de los comités.
- Los CGDT solicitan información a la AMD para conocer los expedientes técnicos y hace un trabajo social con la comunidad articulando el aspecto técnico de la municipalidad, la ejecución financiera y el trámite administrativo.
- Para las AMD el P.P. es un proceso en pleno desarrollo en VES con deficiencias es cierto pero también se ha logrado grandes avances.
- Las AMD son los organismos que articulan el Plan de Desarrollo Integral al 2021 y sus objetivos a través del P.P.
- A nivel de la población sobre la rendición de cuentas del P.P. 2005 - 2006 existen sectores que lo ven de manera positiva, otros tienen expectativas y dudas.
- El informante propone que debe existir un nivel de sinceramiento desde las autoridades políticas, los funcionarios, los dirigentes y la población.
- El informante indica que para mejorar la vigilancia de las obras se hace necesario desde el inicio del proceso que se informe a la población sobre el uso adecuado de los materiales solicitados en el expediente técnico para cada obra.
- Por la complejidad y desarrollo del P.P. se hace necesario visualizar el proceso con nuevas ordenanzas, reglas y normas de criterio municipales modernos.
- La articulación entre la AMD, la gerencia de desarrollo urbano y los comités de gestión deben articularse desde el P.P.
- Las prioridades del desarrollo urbano deben contemplar aspectos como seguridad ciudadana, limpieza pública, educación, salud, recreación y cultura.
- La participación en el proceso del P.P. de los jóvenes es fundamental para garantizar su sostenibilidad.
- El reto del P.P. visto desde la misión de las AMD es implementar proyectos que mejore las condiciones de vida de la población y el desarrollo humano.

ANEXO Nº 18

CUADRO DE ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS EN EL FOCUS GROUP CON

COMITÉ DE VIGILANCIA Y CONTROL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE VILLA EL SALVADOR 2005 - 2006

Participantes:	Cargo	Técnica	Lugar
Santiago Peña López	Coordinador Mesa Directiva		
Vicente Chávez Rodríguez	Sub Coordinador Mesa Directiva	Focus Group	Local Comunal Grupo 23
Sonia Montoya López	Secretaria Mesa Directiva		Sector I
Manuel Luna Flores	Integrante		
Esperanza Quiñones Belahonia	Integrante		

Criterios e indicadores válidos para analizar la vigilancia social:

- 1ro. Establecer el nivel de representatividad de los informantes.
- 2do. Determinar las razones que motivaron su participación en el proceso.
- 3ro. Distribución de las tareas de vigilancia en las etapas del proceso del P.P.
- 4to. Criterios para la elaboración de los informes trimestrales.
- 5to. Diferencias entre los Comités de Gestión del Desarrollo Territorial y Comité de Vigilancia y Control del P.P.
- 6to. Aspectos técnicos y legales del gobierno local y el desempeño en la vigilancia social.
- 7mo. Actividades y recursos que faciliten el desarrollo adecuado de la vigilancia del P.P.
- 8vo. Actividades para difundir la importancia de la vigilancia ciudadana del proceso del P.P.
- 9no. Identificación de dificultades que impiden el cumplimiento de los objetivos del plan de vigilancia y control del P.P. 2006

Criterios e indicadores válidos para analizar la rendición de cuentas:

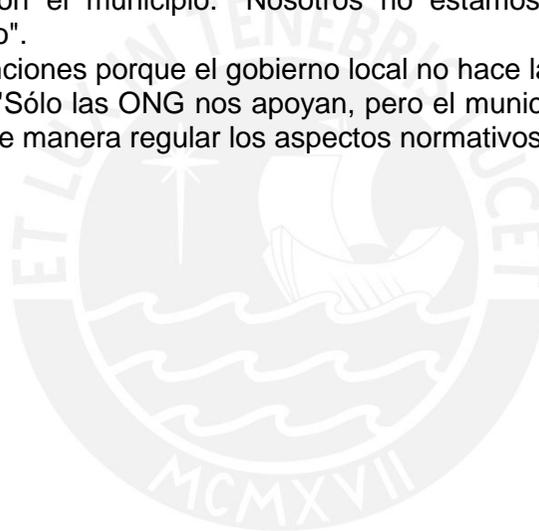
- 1ro. Sugerencias y quejas de los ciudadanos válidas para la toma de decisiones y realizar acciones.
- 2do. Identificación de dificultades para obtener información de los responsables técnicos sobre costos y beneficios de los proyectos.
- 3ro. Nivel de satisfacción de la rendición de cuentas en la gestión municipal del P.P. 2006.
- 4to. Identificación de los vacíos presentados en el Informe de la gestión municipal del P.P. 2006.
- 5to. Diferencias de apreciación entre el Comité de Vigilancia y responsables políticos y el alcalde mediante el diálogo y la concertación.
- 6to. Condiciones necesarias para mejorar la rendición de cuentas en los niveles territorial y distrital.
- 7mo. Identificación de los intereses de los ciudadanos sobre la rendición de cuentas en sus respectivos territorios.
- 8vo. Identificación de la participación ciudadana frente al informe presentado por el alcalde respecto al P.P. 2006.
- 9no. Roles frente a la vigilancia y al compromiso social relacionados con el P.P.

- Los participantes del Focus Group señalan que su elección fue resultado de una motivación como parte de una democracia participativa y haber tenido experiencia previa en comités de gestión de desarrollo territorial, que los comprometió para trabajar por su comunidad. Los asambleístas que los eligieron reconocieron en ellos cualidades dirigenciales y por eso les otorgaron su voto para dichos cargos. En el caso de la elección de las mujeres es importante indicar que los hombres votaron por ellas.
- Los integrantes del comité de vigilancia indican que les costo mucho trabajo aceptar ese rol y los retos. Una primera dificultad que han encontrado es la existencia de prejuicios frente a la Municipalidad y frente a los gastos para la compra de materiales.
- Reconocen que otra dificultad encontrada para realizar su labor ha sido la ausencia de registros de los gastos y de control, subsanándose ahora mediante actas para una mejor fiscalización y una transparencia efectiva.
- Otra notoria dificultad encontrada en las obras es el cambio permanente de maestros y de operarios que pese a trabajar bien son cambiados por los responsables técnicos (Ingenieros) de las obras sin mediar motivo o justificación alguna. Esto atrasa el avance de las obras y por lo tanto aumenta su costo.
- Los responsables técnicos de las obras ante la presencia de los miembros del comité de vigilancia y rendición de cuentas se incomodan y reaccionan de manera inapropiada, lo que evidencia una carencia de profesionalidad frente a una función de responsabilidad y de control por parte de los dirigentes.
- Los agentes, así mismo, han comprobado irregularidades, por ejemplo, en el peso de las bolsas de cemento. Esto ha sido motivo de reclamo a los ingenieros quienes no se consideran responsables de ese problema, pero indican que son los proveedores contratados por la municipalidad y sus gerencias las que deben rendir cuentas sobre estas deficiencias.
- Los miembros del comité señalan que su responsabilidad como agentes de control es informar por escrito de estas deficiencias para que los vecinos tengan conocimiento sobre la calidad posterior de la obra.
- Los dirigentes reconocen que fue necesario realizar talleres de capacitación para los miembros de los comités que les permitió conocerse, actuar en consenso, tener empatía y sobre todo consolidarse como grupo de agentes que van a cumplir una función de vigilancia a nivel de todo el distrito.

- Es importante resaltar que gracias a la capacitación recibida de las ONG los miembros de los comités tienen ciertos criterios técnicos para conocer algunos aspectos de control y supervisión intercambiando entre ellos opiniones sobre la calidad de los insumos que se utilizan en la construcción de las obras: piedra chancada, cemento, fierros, agua, clavos. Refieren que en muchas oportunidades han tomado fotos para obtener mejores evidencias de esta situación.
- El caso particular del agente Manuel Luna Flores, del Territorio IV, refiere que en su condición de maestro de obra y maestro constructor, puede verificar con mayor objetividad los insumos y atender la queja de los vecinos y darse cuenta del trato de los ingenieros en las obras que él ha podido constatar de manera directa.
- Sobre la vigilancia ciudadana en el proceso del P.P. existe aún desconocimiento, y es a través de los talleres donde participan hombres y mujeres que ahora tienen una mayor preocupación por la capacitación que les ofrece FOVIDA y PROPOLI, esto les permite una mayor capacitación para enfrentar los retos y asumir nuevos roles.
- Los agentes también refieren que existe inconformidad en la población frente a los salarios que reciben los maestros y operarios que se maneja de manera informal, con ausencia de control; y si a eso le agregamos que no se especifica la calidad del material que se va a usar, el descontento de la población es cada día más evidente.
- Los participantes del Focus Group coinciden en que esta experiencia de vigilancia ciudadana se promueve nuevos niveles de participación y que el próximo año los vecinos que asuman esta responsabilidad recibirán de manera directa la experiencia y por lo tanto harán un mejor trabajo desterrando la desconfianza, la incertidumbre frente al P.P. de años anteriores en donde el Concejo Municipal aprobaba una obra sin la participación comunal. La experiencia nos enseña que es necesario priorizar obras que la población vote por ellas conscientemente sin la manipulación de los presupuestos anteriores por parte del municipio, incluso manipulación con los miembros de los comités de gestión de desarrollo territorial.
- En la actualidad la priorización, indican los miembros del comité de vigilancia, es mediante puntaje pero con la participación directa del equipo técnico del municipio, y no interviene el CCL. Por eso en este momento, la prioridad la impone el municipio mas no la comunidad.
- Sobre los responsables políticos en los respectivos territorios y su participación en la rendición de cuentas de las obras ejecutadas en el P.P. 2006, los informantes indican que en la actualidad existe una participación casi nula y se ha notado una ausencia masiva en ese sentido, produciéndose un abandono de lo que indican las ordenanzas sobre la responsabilidad del responsable político. Esto es dicen, los agentes una ausencia que le crea malos antecedentes sobre todo cuando el responsable político es un regidor, y esto no garantiza transparencia en el proceso del P.P. e indican que el art. 13 de la ordenanza marco señala: "el responsable político de los territorios del distrito deberá participar obligatoriamente en los talleres de trabajo que se desarrollan en sus respectivos territorios, debiendo dejar constancia de su inasistencia en el acta".
- Refieren los agentes que existen vacíos, errores y dificultades que es necesario cambiar para que la rendición de cuentas sea transparente de tal manera que exigen que las inversiones tengan costos reales y no aproximados, mediante presupuestos realistas de inversión en todos sus aspectos.
- Esto es una cuestión ética y moral que se debe corregir para tranquilidad de la comunidad. Mejorar la transparencia en la rendición de cuentas es participar democráticamente.

- Además exigen a partir de esta experiencia que debe mejorarse la normatividad mediante una articulación realista entre la ordenanza, los comités de gestión, el CCL y la comunidad; y no imponer ideas desde la municipalidad. El bienestar es de la mayoría y ese debe ser el ideal de la norma.
- Los agentes indican que ellos si pueden denunciar una anomalía o irregularidad no así los comités de gestión de desarrollo territorial que no tiene esa potestad.
- Sobre los equipos técnicos los agentes refieren que existe desconfianza porque son impuestos por el alcalde, por ser su personal de confianza y no entran a una etapa de concurso, y por lo tanto existe una parcialización con la autoridad municipal existiendo incompatibilidad entre su función y la del equipo técnico pues son ellos los que presentan el balance y hace imposible que ellos informen directamente al alcalde. Exigen que los informes económicos sean trimestralmente.
- Sobre la participación de los no organizados en relación al proceso del P.P. los agentes indican que en cierto aspecto limitan su función porque trabajan en forma directa o indirecta con el municipio y aparecen ocasionalmente cuando hay que decidir sobre las obras o existen problemas en los territorios donde se evidencia una manipulación política de los no organizados, en ese sentido creen que es imposible desprenderse de los no organizados porque la municipalidad los presenta muchas veces como trabajadores y lo más lamentable, afirman que no existe mecanismos de tacha.
- Sin embargo, son concientes que se debe mantener a los no organizados pero dentro de la normatividad, la ley, la ordenanza y la estructura orgánica de la asamblea distrital mediante una votación democrática en donde el alcalde no influya para nada.
- Ser un agente vigilante supone un compromiso social que implica sacrificios en el aspecto económico y familiar. "Sin embargo, somos parte de la junta directiva central y vamos a cumplir nuestro cargo de vigilantes porque tenemos mucho que trabajar y hacer. Existe una satisfacción personal que nos permite crecer como personas y sentirnos realizados cumpliendo estos roles".
- Reconocen los agentes que existen niveles de indiferencia de la población que muchas veces los desaniman, pero lo importante es la satisfacción de aprender y son espacios donde pueden opinar a pesar de ser la primera vez aunque es demasiado agotador frente al espíritu negativo de algunos sectores de la población; en el caso de las mujeres hay un problema de machismo que prevalece en la población.
- Los miembros del comité de vigilancia y control del P.P. participantes en éste Focus Group consideran que es importante que el gobierno local lleve a la mesa de concertación el tema referido al funcionamiento del comité y los gastos operativos porque existen dificultades materiales que limitan muchas veces su labor.
- Reconocen que a nivel de la experiencia como todo ser humano hay una dinámica vivencial y por lo tanto uno de los ideales es que los dirigentes futuros salgan conformes en este proceso y que exista un pluralismo ideológico a nivel de las organizaciones de base y de la población en general.
- Son concientes que es importante en la actualidad evaluar la relación existente entre el municipio y la población porque existe carencia de una relación fluida y de incumplimiento de promesas de parte del municipio. "Ya son 35 años y estamos en arenas, le dijimos una vez al alcalde y el alcalde respondió, si quieren pistas y veredas, vecinos y vecinas, hombres y mujeres, tiene que pagar su tributo. Según el alcalde esto es lo único que da legitimidad a un proyecto".

- En relación al FONCOMUN, los dirigentes indican que debe ampliarse los fondos destinados al P.P. mediante una modificación legal y mejorar las ordenanzas municipales.
- Sobre los niveles de comunicación entre el comité de vigilancia y control del P.P., los comités de gestión territorial y el municipio concuerdan en que es necesario hablar un mismo idioma, pero se nota que muchas veces un cuerpo directivo, es privilegiado por las autoridades.
- Finalmente, en las relaciones alcalde-población dejan constancia que no existe un acercamiento fluido en particular con los actores que juegan un rol preponderante como es el comité de vigilancia y control del P.P.
- Indican los agentes que la población no valora sus funciones que cumplen actualmente como portavoces y miembros del comité al acusarlos injustamente de colusión con el municipio. "Nosotros no estamos coludidos, no estamos comprados ni recibimos prebendas ni del alcalde ni del municipio".
- Ellos consideran que no valoran sus funciones porque el gobierno local no hace la debida sensibilización ante la población sobre sus tareas, funciones y responsabilidades. "Sólo las ONG nos apoyan, pero el municipio durante el año no ha preparado agentes, ni ha hecho convocatorias y no se manejan de manera regular los aspectos normativos y por eso existen dificultades en nuestras labores".



ANEXO N° 19

**CUADRO DE ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS EN LAS ENTREVISTAS A
EX-PRESIDENTES DE LOS COMITÉS DE GESTIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL (CGDT)**

Informantes:	Cargo	Territorio	Instrumento	Lugar
		VII	Entrevista con guía de preguntas	Territorio correspondiente
José Marín Reque	Ex Presidente del CGDT 2004 – 2005	VIII		
Félix Zavaleta Rodríguez	Ex Presidente del CGDT 2004 – 2005	III		
Santiago Peña López	Ex Presidente del CGDT 2004 – 2005	VII		
Rosa Quispe Centeno	Ex Presidente del CGDT 2004 -2005	I		
Ángel Córdova Falcón	Ex Presidente del CGDT 2004 – 2005	V		
Víctor Pérez Castañeda	Ex Presidente del CGDT 2004 – 2005	IV		

A. Aspecto General:

1. Periodo de gestión
2. Motivaciones personales para asumir el cargo
3. Nivel de representatividad territorial.

B. Vigilancia Social:

1. Criterios de gestión para la vigilancia del proceso del P.P. 2005
2. Niveles de intereses de los pobladores sobre el resultado de la vigilancia.
3. Mecanismos de entrega de las propuestas de los ciudadanos para la vigilancia de los acuerdos.
4. Información del gobierno local sobre el P.P. y sus etapas.
5. Recomendaciones para mejorar la vigilancia de los próximos P.P.

C. Rendición de cuentas:

1. Transparencia de la información del responsable técnico territorial frente a la rendición de cuentas.
2. Niveles del diálogo entre el responsable político territorial con el CGDT.
3. Participación de los habitantes del territorio durante la rendición de cuentas del P.P. 2005
4. Información del gobierno local sobre la evaluación de las etapas del P.P. 2005.
5. Dificultades, vacíos y carencias de la rendición de cuentas del P.P. 2005 presentado por el alcalde.
6. Recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas en los próximos P.P. por parte de los técnicos y el alcalde.

INDICADORES Y CRITERIOS DE ANALISIS DE LAS FUNCIONES DE LOS COMITÉS DE GESTIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL

- Los ex-presidentes de los CGDT reconocen que deben involucrarse en la transparencia de su gestión.
- Los niveles de satisfacción de la población beneficiada han sido altos después de haberse entregado las obras culminadas.
- Reconocen que el gobierno local les ha ido entregando las directivas sobre el P.P.
- La sustentación de la rendición de cuentas por parte del responsable técnico de las obras ejecutadas en los territorios ha permitido determinar que han sido realizadas de acuerdo al expediente técnico.
- En el momento de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios de la municipalidad y la directiva territorial ha existido información transparente
- Por el número de obras a nivel de los territorios que son en promedio entre 40 y 50 por año, es visible la carencia de personal técnico de la municipalidad siendo esta una limitación.
- Sobre los responsables políticos a nivel territorial reconocen que han estado presentes en la formalización de los acuerdos llevado a cabo en las asambleas.
- Los informantes dicen que existe una priorización de las obras aprobadas por la asamblea distrital.
- Sin embargo, aun existen relaciones que ellos denominan "compadrazgo" entre los funcionarios de la municipalidad y los contratistas.
- A nivel de tributación por la condición socioeconómica de la población reconocen que es muy baja.

- Los informantes afirman que la capacitación de los agentes debe hacerse desde los mecanismos de información hasta la culminación de las obras y todo su proceso técnico y financiero.
- Los informantes reconocen que han exigido a la municipalidad mediante la fiscalización y la vigilancia la entrega de información sobre los procesos de licitación
- Reconocen que por su experiencia ahora saben distinguir lo que es vigilancia de rendición de cuentas, mientras la primera tiene carácter permanente la segunda es al final de la obra con la participación de los beneficiarios.
- Critican que existiendo un diálogo permanente con el área técnica de la municipalidad, sin embargo, con los regidores designados en cada territorio no sucede lo mismo, lo cual demuestra un alto grado de irresponsabilidad frente a la comunidad
- Sobre el responsable técnico en relación a la rendición de cuentas en cada territorio los informantes reconocen que ha existido claridad en la información y en los datos.
- Una experiencia importante es que en el periodo 2004-2005 los comités de gestión de los 8 territorios a nivel distrital se reunieron para intercambiar experiencias y mejorar la gestión.
- Sin embargo, ponen énfasis que durante el año 2006 ha existido cierto desinterés porque los agentes participantes son jóvenes y no tienen experiencia y existen trabas burocráticas impuestas desde la municipalidad
- Reconocen que no existe a nivel de la municipalidad un personal técnico especializado a nivel de administración y desarrollo del P.P. dejando a los comités de gestión (CGDT) la mayor responsabilidad.
- La población exige que se culminen las obras planificadas en el proceso del P.P.
- El Plan de Desarrollo Integral es desconocido por los dirigentes y pobladores que muchas veces no entienden que tiene carácter distrital.
- Por el alto nivel de necesidades insatisfechas creen que es conveniente que el FONCOMUN se incremente de los 12 millones de los cuales 5 son designados al P.P.
- Los ex-presidentes de los CGDT dicen que es importante que la municipalidad haga una reingeniería de su personal y sus gastos hacia una política de inversiones de carácter integral con obras que tengan un mayor impacto social sobretodo en las áreas de salud y educación.
- Los informantes señalan que la vigilancia social y la rendición de cuentas debe ser un compromiso asumido por todos porque es la única manera de que el P.P. y el Plan Integral de Desarrollo sean exitosos en favor de toda la población de Villa El Salvador.
- De tal manera que involucrarse en la gestión de los territorios no sólo es responsabilidad de los dirigentes sino también de los vecinos.
- Ante la carencia de recursos financieros en un distrito pobre como VES la transparencia en la ejecución de las obras y el ahorro deben ser dos instrumentos de vigilancia y control permanentes.
- Uno de los presidentes sostiene que es conveniente sancionar a los regidores que no cumplan con su función política.
- Las relaciones entre el territorio V y la Municipalidad no son permanentes por la distancia y por no existir una vía directa de conexión.

- Este territorio recién a sido incorporado a la Municipalidad el año 92.
- No existe de manera directa un diálogo entre el territorio V y la directiva distrital del P.P.
- El territorio V exige voluntad política de parte del alcalde, revisar las cuentas de cada obra y realizar una campaña permanente de difusión sobre la rendición de cuentas.
- En el territorio IV el dirigente sostiene que no existe un criterio de calidad y de establecimiento de los costos.
- El dirigente del territorio IV sostiene que hacer un local multiuso en Villa María del Triunfo y de mejor calidad cuesta menos que en Villa El Salvador, a pesar que en el primero el terreno es de mayor extensión.
- Así mismo, este dirigente afirma que no existen respuestas que satisfaga el interés de los vecinos tanto de parte del responsable técnico o el Jefe de Desarrollo Urbano.
- Afirma también que, muchas veces se subestima a la población del territorio cuando se quiere hacer los talleres de capacitación.
- Afirma que el control interno y la vigilancia no cumplen su función
- Los niveles de inversión en ese territorio son muy bajos en comparación con otros.
- Y que la rendición de cuentas muy poco les interesan porque no es "su plata".
- Cuestionan que el P.P. es demasiado científico y la población no lo entiende.
- Critican el rol de los dirigentes porque usan su cargo como "trampolín".
- No existe la transparencia en la rendición de cuentas porque la mayoría de los funcionarios no son de Villa El Salvador.

ANEXO Nº 20

**CUADRO COMPARATIVO DE ANÁLISIS ENTRE LOS ACTORES POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS DEL MUNICIPIO
DE VILLA EL SALVADOR SOBRE LA VIGILANCIA SOCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS
DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005 - 2006**

En relación con los procesos, el rol del Gobierno Local, Modelo de Participación

Informantes:

Alcalde, regidores y funcionarios municipales

	Vigilancia Social	Rendición de cuentas
Coincidencias	<p>Hay articulación del proceso con el PIDVES. Actualización y modificación de la ordenanza Nº 086. La vigilancia social esta en un proceso de aprendizaje. Se debe dar prioridad también a las obras de carácter social.</p> <p>La existencia de una cultura del no pago y desobediencia tributaria.</p> <p>El FONCOMUN debe ampliarse para las obras sociales.</p> <p>Renovar y crear nuevos mecanismos de información.</p> <p>Las sugerencias y quejas de los ciudadanos son válidas para la toma de decisiones.</p> <p>El gobierno local realiza acciones de formación y capacitación.</p> <p>La elección del comité de vigilancia no es muy democrática. La elección fue resultado de una motivación dentro de la democracia participativa.</p> <p>Se confunde los roles del CCL con los de la municipalidad.</p> <p>Se ha incrementado la participación de la mujer en la vigilancia social.</p>	<p>La población aún no comprende a cabalidad el proceso de rendición de cuentas y su función social. Las AMD deben tener mayor participación en la rendición de cuentas.</p> <p>La rendición de cuentas debe tener un carácter transparente y público.</p> <p>Una mayor participación de los no organizados.</p> <p>El informe final de la rendición de cuentas debe ser aprobado por todos los actores del proceso.</p> <p>Es visible la ausencia de los regidores en el proceso político de la rendición de cuentas.</p> <p>No existe una ordenanza que defina con claridad el rol de los regidores en el proceso.</p> <p>La transparencia en la rendición de cuentas es participar democráticamente.</p>

	Vigilancia Social	Rendición de cuentas
	Existen discrepancias entre los comités de gestión y el CCL. La vigilancia social debe comprometer al alcalde, regidores, dirigentes y organizaciones.	
Discrepancias	<p>En el proceso para la elección de los miembros del Comité de Vigilancia.</p> <p>El proceso de vigilancia social se ha politizado.</p> <p>Sobre la priorización de las obras.</p> <p>El proceso de adjudicación de las obras y su modalidad.</p> <p>Sobre la participación de los no organizados.</p> <p>Los expedientes técnicos no son supervisados oportunamente.</p> <p>La participación política de los regidores en el proceso de la vigilancia social.</p>	<p>En el proceso de rendición de cuentas existen injerencias políticas. El informe del alcalde sobre la rendición de cuentas no satisface las expectativas de la población.</p> <p>No existe un acercamiento entre el alcalde, los dirigentes y los comités.</p> <p>La participación de los no organizados genera diversas corrientes de opinión.</p> <p>Existen diversas corrientes de opinión sobre los aspectos técnicos y legales del gobierno local frente a las expectativas sobre la rendición de cuentas.</p>
Dificultades	<p>El MEF no considera las inversiones de carácter social. La ausencia de los regidores en el proceso es notoria. El grado de representatividad esta en cuestionamiento. La falta de recursos para los proyectos y las inversiones. Existe poco espacio de concertación y muestras de boicot a los proyectos y las obras.</p> <p>El PIDVES es desconocido por los dirigentes y la mayoría de la población.</p> <p>La población no comprende la dinámica social sobre la igualdad de oportunidades.</p> <p>Poca delegación del alcalde de responsabilidad política a los regidores.</p> <p>Alto grado de subestimación a la población en los territorios. La participación de los jóvenes es aún muy incipiente.</p>	<p>No existe transparencia en la rendición de cuentas.</p> <p>Los niveles de representación y elección de los dirigentes es aún complejo.</p> <p>No existen los canales comunicativos eficaces sobre la rendición de cuentas hacia la población.</p> <p>No existe una ordenanza que defina con claridad el rol de los regidores en el proceso.</p> <p>Poca alternancia en los cargos directivos.</p> <p>La población no participa en las asambleas pero firma las actas de rendición de cuentas por comodidad.</p> <p>Existe presión de los dirigentes hacia la municipalidad para la realización de las obras.</p> <p>La OPI tiene dificultades en la aplicación de las normas nacionales sobre la aplicación del P.P.</p> <p>Existe prejuicios frente a la municipalidad y sobre el costo de los materiales y las obras.</p>

ANEXO Nº 21

**CUADRO COMPARATIVO DE ANÁLISIS ENTRE LOS ACTORES REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL
SOBRE LA VIGILANCIA SOCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005 - 2006**

En relación con los procesos, el rol del Gobierno Local, Modelo de Participación

Informantes: Representantes de la Sociedad Civil: Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo.
Dirigentes de los Comités de Gestión de Desarrollo Territorial.

	Vigilancia Social	Rendición de Cuentas
Coincidencias	<p>Las sugerencias y quejas de los ciudadanos son válidas para la toma de decisiones.</p> <p>Existen las condiciones necesarias para la vigilancia social.</p> <p>Reconocen cuales son sus roles frente a la vigilancia social y el compromiso frente al PP.</p> <p>No existe un registro de gastos y de control que dificulta la fiscalización.</p> <p>Su función de vigilancia social en las obras y en los comités de gestión los ha consolidado como grupo humano.</p> <p>Reconocen que la capacitación mediante talleres es importante para desarrollar sus conocimientos sobre vigilancia social.</p> <p>La promoción de la vigilancia ciudadana está en ascenso.</p> <p>Existe informalidad en otorgar la buena pro para la ejecución de las obras.</p> <p>La priorización de las obras la impone el municipio y no la comunidad. Ser un vigilante social implica un compromiso</p>	<p>Es un proceso que esta en plena maduración</p> <p>La población aún no comprende a cabalidad el proceso de rendición de cuentas y su función social.</p> <p>Existe inconformidad frente a los salarios que reciben los maestros de obra y los operarios.</p> <p>La participación de las ONG los ayuda a manejar criterios técnicos para el control y la supervisión.</p> <p>Los niveles de desconfianza entre los dirigentes y la población son latentes.</p> <p>La transparencia en la rendición de cuentas es participar democráticamente.</p> <p>Crear nuevas condiciones para mejorar la rendición de cuentas a nivel territorial y distrital.</p> <p>Existe participación casi nula de los responsables políticos y esto no garantiza transparencia.</p> <p>Existe indiferencia de la población frente a la responsabilidad de la rendición de cuentas en los Comités de Gestión.</p>

	Vigilancia Social	Rendición de Cuentas
Discrepancias	<p>frente a la comunidad. Exigen una mesa de concertación entre el gobierno local y los comités para los gastos operativos.</p> <p>El FONCOMUN debe ampliarse para obras de carácter social. La población no valora sus funciones y su trabajo. La poca o casi nula participación política de los regidores. Deben reformularse las ordenanzas sobre el P.P. Se ha incrementado la participación de la mujer en la vigilancia ciudadana.</p> <p>Criticar el rol de los dirigentes porque usan su cargo como 'trampolín'.</p> <p>Los materiales usados en las construcciones muchas veces no son de buena calidad.</p> <p>La elección fue resultado de una motivación dentro de una democracia participativa.</p>	<p>Los equipos técnicos son impuestos por el alcalde y esto genera desconfianza.</p> <p>Las AMD deben tener mayor participación en la rendición de cuentas.</p>
Dificultades	<p>Reconocen que la modalidad de administración directa de las obras es mejor.</p> <p>Se confunden el rol del CCL con el de la municipalidad.</p> <p>Existen discrepancias entre los comités y el CCL.</p> <p>Sobre la modalidad de adjudicación de las obras. Sobre la priorización de las obras.</p> <p>Sobre la evaluación de la participación de la población en la vigilancia.</p> <p>Los expedientes técnicos no son supervisados oportunamente. Sobre la existencia de diálogo con el gobierno local. Existencia de sanciones a los regidores como responsables políticos. Sobre los informes de los proyectos responsabilizan a los técnicos y a la oficina de desarrollo urbano.</p>	<p>No existe un acercamiento fluido entre el alcalde, los dirigentes y los comités.</p> <p>Existe inconformidad de la población frente a la rendición de cuentas. Aspectos técnicos y legales del gobierno local y la población frente a la rendición de cuentas.</p> <p>Los responsables técnicos de las obras reaccionan inapropiadamente frente al proceso de la rendición de cuentas.</p>

	Vigilancia Social	Rendición de Cuentas
Dificultades	<p>Se confunde los roles del CCL con los de la municipalidad. Existen discrepancias entre los Comités y el CCL. Los expedientes técnicos no son supervisados oportunamente. Deben existir sanciones a los regidores como responsables políticos. Sobre los informes de los proyectos responsabilizan a los técnicos y a la oficina de desarrollo urbano.</p> <p>Ha existido una notoria ausencia política del alcalde La participación de los jóvenes es aún muy incipiente. El PIDVES es desconocido por dirigentes y población. Los niveles de inversión en los territorios son bajos en comparación con los distritales. Se subestima a la población en los territorios para el proceso de vigilancia social en las asambleas.</p>	<p>Limitaciones para la rendición de cuentas y el control porque la mayoría de los funcionarios no son de VES.</p> <p>No existe transparencia en la rendición de cuentas. Se subestima a la población en los territorios para el proceso de rendición de cuentas en las asambleas. Existencia de prejuicios frente a la municipalidad y el costo de los materiales y las obras. Los niveles de representación y elección de los dirigentes es aún complejo y difícil. Poca alternancia en los cargos directivos. La población no participa de las asambleas pero firma las actas de rendición de cuentas por comodidad. Niveles de confrontación desde los dirigentes territoriales a los dirigentes barriales. No existen los canales comunicativos sobre la rendición de cuentas hacia la población. Existe ingerencia política en los Comités sobre la rendición de cuentas.</p>