

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



“LA MOVILIDAD RESIDENCIAL URBANA Y EL TRATAMIENTO DE LAS
NUEVAS DEMANDAS VECINALES: EL CASO DEL DISTRITO DE
BARRANCO (PERÍODO 2007-2012)”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política con mención
en Políticas Públicas y Sociedad Civil

AUTOR

Alex Fernando Carbajal Ezcurra

ASESOR

Maria Angélica Borneck Vega

LIMA - PERÚ

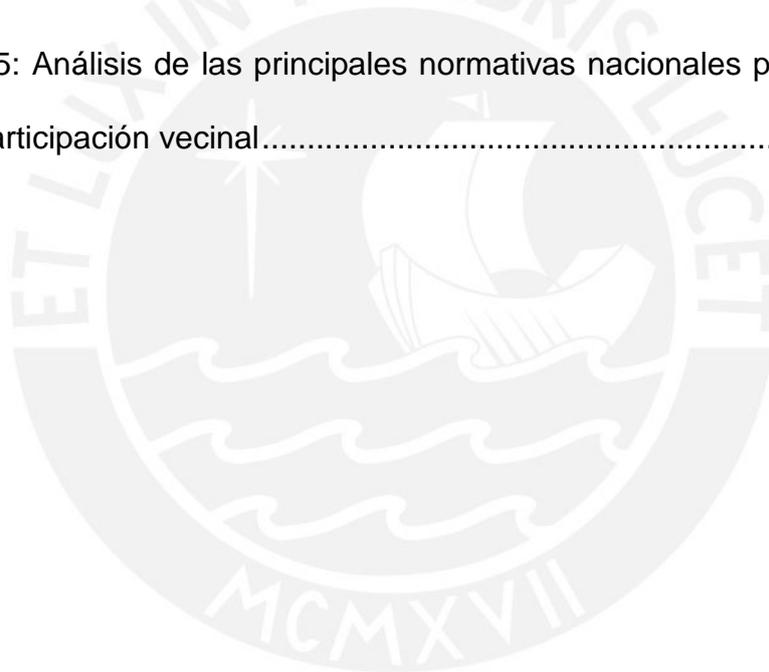
JULIO, 2013

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	9
1.1 Por qué es importante el tratamiento de la movilidad residencial intraurbana para el diseño de las políticas públicas locales.	9
1.2 Cómo afecta la movilidad residencial intraurbana al distrito de Barranco	15
1.3 Marco teórico	18
1.4 Niveles de análisis para determinar la integración de las demandas vecinales de los nuevos residentes en las políticas públicas locales	24
1.5 Identificación de posibles escenarios de validación y contraste de la hipótesis.....	27
CAPÍTULO 2: IDENTIFICACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS POBLACIONALES Y LAS DEMANDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES ENTRE ANTIGUOS Y NUEVOS RESIDENTES DEL DISTRITO DE BARRANCO	29
2.1 Descripción de la Movilidad residencial en Barranco.....	29
2.2 Zonificación, distribución distrital y tendencias residenciales	32
2.3 Análisis de las demandas vecinales	42

2.4 Conclusiones de este capítulo	44
CAPÍTULO 3: ACCESO DE LOS NUEVOS RESIDENTES A LOS MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN VECINAL	46
3.3 Acceso de los nuevos residentes a las Juntas Vecinales	53
3.4 Análisis del ámbito de intervención de las Juntas Vecinales	58
3.3 Conclusiones de este capítulo	60
CAPITULO 4: INFLUENCIA DE LA REPRESENTACIÓN VECINAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES.....	62
4.1 Alcances del Marco Normativo General de la Participación Ciudadana a nivel local	62
4.2 Principales observaciones al Marco Vigente desde el lado de la Participación Vecinal.....	64
4.3 Principales aspectos con los que se gestiona la participación vecinal en el distrito de Barranco para el diseño de Políticas Públicas (2007-2012)	70
4.4 Conclusiones de este Capítulo	83
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE TESIS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	85
5.1 Conclusiones	85
5.2 Recomendaciones	90
BIBLIOGRAFIA.....	95
Anexo 1: Demandas Vecinales identificadas en Antiguos y Nuevos Residentes según zona-2012	98

Anexo 2 : Fragmentos de la entrevista realizada a Javier Alvarado en relación a la historia de las Juntas Vecinales en Barranco y la creación de la Asociación de Juntas Vecinales Manuel Montero Bernaldes.....	99
Anexo 3: Encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco	102
Anexo 4: Diseño de entrevistas personales a dirigentes vecinales más representativos del distrito de Barranco.....	107
Anexo 5: Análisis de las principales normativas nacionales para la ejecución de la participación vecinal.....	110



INTRODUCCIÓN

La hipótesis que se busca contrastar en el presente trabajo de investigación es que el cambio en la estructura residencial (producida por los cambios residenciales) en el distrito de Barranco genera nuevas demandas vecinales en la población que no son incorporadas en las políticas públicas del municipio. Es decir, se plantea la pregunta ¿tiene el municipio la capacidad de identificar o de recoger esta dinámica poblacional que ocurre dentro de él y tomar decisiones en base a estos cambios? Lo cierto es que en Latinoamérica no hay muchos trabajos que vinculen la política pública con la movilidad residencial. Por ello, la justificación del presente trabajo es el de aportar en la gestión pública en relación a las implicancias políticas de la movilidad residencial, es decir, con el estudio de las autoridades locales y su vínculo con los vecinos para identificar estas demandas y adoptar políticas que puedan ser más eficientes, acordes con los cambios ocurridos en este contexto.

¿Por qué es importante el estudio de la movilidad residencial para la toma de decisiones de política pública? Porque es un fenómeno latente que modifica constantemente la estructura poblacional de una determinada localidad. En el caso de Lima Metropolitana, el 17% de toda la población de alguna manera es

nueva residente; casi 1 de cada 5 personas se movilizan y cambian de residencia. Por otro lado, se generan diversos cambios en la organización del territorio. Producto de los cambios residenciales se generan distritos preponderantemente receptores y otros preponderantemente expulsores. En los distritos receptores, la demanda por nuevas viviendas es espacios antes no habitados comienza a aflorar, mientras que en el otro caso, se tiende a acentuar la reconstrucción o transformación de viviendas. Asimismo la permanencia de un hogar en una vivienda tiene como uno de sus factores directos las condiciones en que este habita dadas por el contexto. En este sentido, la permanencia de un hogar en un distrito puede ser determinada por el grado en el que sus demandas son atendidas; así en los distritos donde se demuestra una buena transmisión de las demandas vecinales se puede acentuar la relación entre residencia y la propiedad. Todos estos factores serán examinados para el distrito de Barranco en el período 2007-2012.

Así, como objetivo general se está analizando la capacidad de un municipio (en este caso se examinará al distrito de Barranco) en recoger las nuevas necesidades que se generan producto de la incorporación de nuevos residentes¹.

En este contexto, el criterio para la selección de una teoría desde las Ciencias Políticas responde a la necesidad de generar políticas públicas que se adapten a cambios continuos de acuerdo a los diferentes cambios que se identifiquen en los residentes (nuevas demandas vecinales) de un espacio territorial

¹ Los nuevos residentes se definen, conforme al concepto estadístico del INEI de migración reciente, como aquellas personas que han residido en el distrito durante los últimos 5 años.

limitado como un gobierno local. Por ello se toman los preceptos conceptuales de la Nueva Gestión Pública, especialmente los tratados por Barzelay y Moore, los cuales han sido desarrollados a finales del siglo pasado. Para esta corriente, el cambio de paradigma es innato al cambio que experimenta una sociedad, por lo que implica la necesidad de ser más eficiente en torno a una demanda cambiante, y consolidar mecanismos de rendición de cuentas, generando además de valor público, es decir, cómo a partir de los mismos recursos una gestión pública puede adecuar su comportamiento y reorientar sus decisiones de política de acuerdo a la demanda de la población. Se mide la efectividad no en términos de cumplimiento de la función pública sino en el impacto que esta genera en la sociedad. Todos estos aspectos teóricos serán revisados en el capítulo 1 del presente trabajo, el cual incluye una estrategia para validar la hipótesis en la que se respalda.

Hay diferentes canales en que los nuevos residentes pueden acceder para exponer sus demandas e influir sobre las políticas públicas, sin embargo es necesario plantearse la pregunta, ¿en la práctica es mejor representarse así mismo o es necesario identificar un agente representativo que concentre tales demandas? Una manera de responder a ello radica en determinar la importancia de las tendencias residenciales en la composición de la población en el distrito, identificando sus principales características y necesidades. Es decir, si es que los nuevos residentes incorporan intrínsecamente nuevas demandas de política pública, lo cual haría más complicada su afiliación a agentes representativos formales como las juntas vecinales, o en todo caso,

existen similitudes que podrían afectar, para bien o para mal, la representatividad y la legitimidad de las acciones de estos agentes. Ello será tratado en el capítulo segundo del presente trabajo.

En el capítulo 3 se analizarán los instrumentos disponibles de participación ciudadana en el contexto vecinal empleados que puedan influir en la toma de decisiones políticas públicas de la municipalidad y su adecuación para incorporar las nuevas demandas residenciales. En este sentido se caracterizarán los diferentes medios de acceso de representación individual de los nuevos residentes, para posteriormente examinar su adecuación al medio de representación colectivo (juntas vecinales).

En el capítulo 4 se analizará en qué medida estos espacios representativos inciden en la política pública local. Para ello, inicialmente se examinarán los principales aspectos e instrumentos de gestión de la participación ciudadana dados por la normatividad nacional y local; en este sentido, se revisarán aspectos tangibles como el aspecto organizacional (entes municipales especializados) y los principales medios de incidencia de los residentes del distrito en el presupuesto y las decisiones políticas de corto y mediano plazo (planes de desarrollo concertado y presupuesto participativo)

Finalmente se expondrán las conclusiones del estudio de acuerdo a la validación de la hipótesis señalada para luego proceder a elaborar algunas recomendaciones de política que puedan favorecer la articulación de las demandas residenciales bajo un contexto cambiante y las decisiones de política pública.

El estudio se basa tanto en fuentes de información secundaria (como revisión bibliográfica, leyes, ordenanzas como documentos de gestión municipal), como en fuentes de información primaria, a través de una encuesta representativa de participación vecinal, entrevistas a representantes vecinales con experiencia y recolección de las opiniones de los vecinos producto de las audiencias vecinales acontecidas en los años 2009 y 2012.

Dado el acceso a la última información censal, el trabajo de investigación se centrará en el período 2007 en adelante, que cubre dos gestiones municipales. La intención de este trabajo no es la de criticar o denotar lo bueno o lo malo que hayan tenido ambas gestiones respecto a la participación vecinal, sino la de identificar patrones comunes que puedan coexistir de distinto grado a través del tiempo, y que puedan, luego de identificarse ser insumo para el futuro diálogo entre las autoridades ediles y los representantes vecinales.

CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

1.1 Por qué es importante el tratamiento de la movilidad residencial intraurbana para el diseño de las políticas públicas locales.

La movilidad residencial intraurbana es el cambio de residencia que experimenta un hogar de una localidad urbana a otra, especialmente dentro de una misma metrópoli. Las evidencias sugieren que la consideración de este fenómeno, implicaría cambios en el diseño y la planificación de las políticas públicas, pasando éstas de ser establecidas desde un plano estático, acumulativo y/o repetitivo, considerando los mismos agentes de representación vecinal, hacia uno dinámico, en el que la estructura poblacional cambia y con ello, el tratamiento de las demandas vecinales². A partir de ello, se encuentra que:

² Al respecto Cerda (2011) sostiene que “el conocimiento de la dinámica cuantitativa y cualitativa de las migraciones internas, es fundamental para establecer el impacto de esta variable al crecimiento y distribución espacial de programas y proyectos de desarrollo inmobiliario, comercial y de servicios. Así permitirá optimizar el terreno disponible y focalizar políticas de asignación de recursos o de localización de actividades productivas y de distribución de servicios”.

A. La movilidad residencial intraurbana es un fenómeno frecuente que cambia la estructura poblacional de los distritos de Lima Metropolitana. Según Di Virgilio (2011:179) *“la movilidad espacial es una condición característica de los sujetos sociales y de los colectivos humanos”*. En las últimas décadas la población urbana en el país, especialmente en Lima Metropolitana, ha experimentado un alto crecimiento, producto de diversos fenómenos como la migración y la reducción de la tasa de mortalidad, lo cual conllevado al crecimiento horizontal de sus diversos centros urbanos³ ⁴. Aunado ello, y a partir de causas familiares de diversa índole así como de las diferencias en las condiciones territoriales (social, económico, productivo, ambiental, etc.) de distintas localidades urbanas, se producen frecuentemente decisiones de movilidad residencial⁵. En el caso de Lima Metropolitana, según cifras del último Censo de

³ Según los resultados de los censos nacionales de 1981 y 2007 en un período de 26 años, Lima Metropolitana casi ha duplicado su población, pasando de ser una ciudad de 39 distritos y 4.4 millones de ciudadanos (1981) a una ciudad de 43 distritos y 8.5 millones ciudadanos (2007).

⁴ Según INEI (2011) *“Lima ha crecido a partir de sus distritos centrales al influjo de las migraciones hacia la capital, las cuales se intensificaron a partir de mediados del siglo pasado, a lo que se agrega el crecimiento natural de una ciudad millonaria en población. El importante crecimiento poblacional de los distritos tradicionales y modernos de Lima Centro presionó a la expansión”*

⁵ Diversos estudios han compilado la experiencia realizada en el estudio de los factores que originan las decisiones en torno a la movilidad residencial intraurbana. Autores como Jiménez (1989) han observado que existe una fuerte relación entre la estructura urbana de una ciudad y las tendencias de movilidad residencial en ella (topografía, tipología de las edificaciones, vías de comunicación, parques, etc.); de acuerdo a ello, se han podido desglosar tres aspectos diferentes pero que actúan conjuntamente, estos son: las aspiraciones sociales de la familia, las restricciones las restricciones presupuestales de la familia, y los medios de información sobre viviendas disponibles, entre los que destaca, los contactos personales sobre cualquier otro medio de información. Otros autores como Arévalo (2006) han analizado la naturaleza de los lugares de destino con la finalidad de establecer sus principales factores de atracción.

Población y Vivienda (2007), muestran que durante el quinquenio 2002-2007:

- “...hubieron casi un millón 238 mil inmigrantes, de los cuales, más de 707 mil corresponden a la migración intrametropolitana....”⁶.
- En promedio el 17% de la población total de los distritos de Lima Metropolitana la componen los nuevos residentes, siendo sus extremos Villa María del Triunfo (11%) y Santa María del Mar (35%)⁷.
- Los nuevos residentes en la mayoría de distritos cuentan con características diferentes a los antiguos residentes: provenientes de diversos distritos al interior y exterior de Lima Metropolitana, de género predominantemente femenino, menores edades y nivel educativo relativamente superior⁸.

B. La movilidad residencial genera constantemente cambios en la organización del territorio. El desarrollo desigual y las tendencias poblacionales muestran que las principales ciudades han dejado de tener una estructura monocéntrica (un solo centro) hacia una policéntrica (varios centros)⁹. La población de un territorio local se renueva constantemente pero a una dinámica independiente, dependiendo de

⁶ INEI (2011): PERÚ: Migración Interna reciente y el Sistema de Ciudades, 2002 – 2007, pp. 114

⁷ Internacionalmente se pueden observar casos en que los “nuevos residentes” componen una importante proporción de las diversas zonas de atracción. Jimenez (1989) encuentra que en los Estados Unidos alrededor del 20% de la población cambia de residencia y que cerca de dos tercios de esta cambian dentro de la misma ciudad., mientras que en Gran Bretaña es de 10% y en países de Europa Occidental entre un 5% y 12%.

⁸ INEI 2011 (I bid)

⁹ Suarez y Delgado (2010): Patrones de movilidad residencial en la Ciudad de México como evidencia de co-localización de población y empleos.

sus factores de atracción y de repulsión¹⁰. Los flujos de entrada y de salida de residentes, origina en los territorios locales transformaciones en la manera cómo se organiza y se redistribuye el territorio; por ejemplo, en el caso de los distritos que atraen netamente ciudadanos, se produce una mayor demanda de nuevos espacios para vivienda¹¹, mientras que en el segundo caso, existe una mayor propensión a ocupar o transformar espacios ya destinados para este fin (mayor tugurización de viviendas o construcción edificios donde antes habían casas, por ejemplo), generándose continuamente nuevos estratos sociales, o en todo caso transformando los ya existentes¹².

C. En poco tiempo la movilidad residencial puede ocasionar cambios significativos en el tratamiento de las demandas vecinales de los territorios locales. Al respecto, existe una incidencia de la heterogeneidad de las demandas generadas por los nuevos residentes

¹⁰ Según el Censo 2007, durante el periodo 2002-2007, en el caso de Lima Metropolitana se identificaron 36 distritos que atraen población, de los cuales en 12 las tasas de inmigración superan en más de 10 puntos porcentuales a la de emigración. Por otro lado, se identifican 7 distritos que expulsan población, siendo los casos más representativos los de Santa María del Mar, Lima Cercado, Barranco y la Victoria, cuyas tasas de emigración superan a las de inmigración en más de 5 puntos porcentuales.

¹¹ Según INEI(2011) *“Los distritos atractivos de Lima Centro, sobre todo en la migración intrametropolitana, habrían iniciado un proceso de densificación territorial mediante la renovación inmobiliaria de manera temprana, a fines de la década pasada o inicios de la presente década, facilitada por la existencia de casonas con amplia superficie que estaban a la venta y/o por contar entre sus dominios con porciones de su territorio desocupados. Este proceso de densificación en diversos casos habría sido incentivado por políticas municipales, teniendo al distrito de Santiago de Surco como su más claro ejemplo”*.

¹² Refiriéndose a la movilidad residencial intraurbana Di Virgilio (2011), señala que si bien en las ciencias sociales se ha puesto interés en la relación espacio-sociedad, no existen suficientes trabajos que aborden los procesos de movilidad, *“los cuales constituyen una dimensión estructural de dicha relación”*.

sobre la planificación del territorio¹³; dadas las diferencias entre los nuevos y antiguos residentes, los lugares de destino representan un reto de adaptación social y territorial, dependiendo de la realidad y capacidad concreta de cada familia. Según Di Virgilio (2011), el territorio es en parte *“un resultado de la dinámica de las fuerzas sociales y de sus luchas, y también, en parte un reflejo de la ideología dominante de los grupos e instituciones que gobiernan la sociedad”*. Por otro lado Molinatti (2011) señala que la movilidad residencial intraurbana *“suele retroalimentar la estructura social preexistente, ya que las familias tienden a elegir su vivienda en aquella zona de la ciudad que se adecúe mejor a sus aspiraciones o a sus posibilidades”*. Ello podría reflejar posibles dificultades a los mecanismos de participación vecinal ya existentes en la medida que estos estén integrados por ciudadanos con características muy disímiles. Si es que no funcionan los canales adecuados para ello, es muy probable que las políticas públicas locales pierdan eficiencia.

D. Diversos estudios empíricos en América Latina demuestran que su consideración puede mejorar el efecto y la pertinencia de las políticas públicas locales. En el caso de América Latina no se han realizado estudios sobre los mecanismos de integración de las nuevas demandas de políticas públicas producto de este fenómeno¹⁴. Asimismo, se ha evidenciado el efecto de no actualizar el planeamiento a nivel local respecto a las dinámicas poblacionales producidas por la movilidad

¹³ Jimenez, I Bid.

¹⁴ Molinatti (2011) encuentra que es un campo aún poco estudiado.

residencial intraurbana. Entre los principales hallazgos se puede encontrar que:

- En áreas metropolitanas de Latinoamérica la movilidad residencial es una de las causas de segregación social en diversas zonas, generándose marginación desde el punto de vista de la política pública¹⁵, al considerarse en el marco de las decisiones al grupo de residentes originario^{16 17}.
- Un aspecto a considerarse es el carácter temporal de la movilidad residencial, es decir, si es que esta tiene un componente de estabilidad, la cual facilitaría la integración de los nuevos residentes.¹⁸ Así, la estabilidad residencial podría asociarse con la tenencia de la propiedad y con ello a la participación ciudadana¹⁹.
- Las mismas decisiones en cuanto a las políticas públicas locales pueden alentar o desalentar el cambio residencial; por ejemplo el cambio de zonificación de residencial a uno de carácter

¹⁵ Según Sabatini (2006) La segregación social, también llamada segregación residencial *corresponde a la aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social, más allá de cómo definamos las diferencias sociales. La segregación puede ser según condición étnica, origen migratorio, etaria o socioeconómica, entre otras.*

¹⁶ Al respecto Para el caso de Chile, Ortiz y Morales (2002), en un estudio sobre Santiago de Chile, vinculan la movilidad residencial intraurbana con la segregación social, lo cual debe ser considerado en el diseño de algunas políticas públicas. Sostienen que *“dar cuenta de que el paso de una ciudad compacta a una ciudad dispersa es hoy en día uno de los procesos que está presente con mayor intensidad en ciudades de carácter metropolitano”*.

¹⁷ Sabatini (2006) señala que en América Latina existe una tendencia a “Demonizar” a este fenómeno, lo cual hace que la política pública tienda a excluir a grupos minoritarios.

¹⁸ Para el caso Colombiano, Delaunay (2003) encontró que la permanencia de la movilidad residencial tiene que ver con el tipo de propiedad de la vivienda, por lo que se ve a estos cambios residenciales como una manera de actualizar y reforzar las decisiones que se realizan a nivel de los territorios locales para asegurar la estabilidad de la tenencia de la propiedad.

¹⁹ En este caso, el grado de la tenencia de propiedades en alquiler señala que puede existir propiedad pero no necesariamente residencia, es decir, es frecuente encontrar, la existencia de propietarios que, a pesar de tributar, no se involucran con los problemas del territorio local debido a que no residen en él.

comercial/productivo, que incentivan a un importante grupo poblacional, específicamente familias necesitadas de mayores ingresos a movilizarse por motivos totalmente laborales. Se ha comprobado, que si bien no es la causa más importante, existe una relación entre la movilización y la distancia de las residencias a los centros laborales²⁰.

1.2 Cómo afecta la movilidad residencial intraurbana al distrito de Barranco

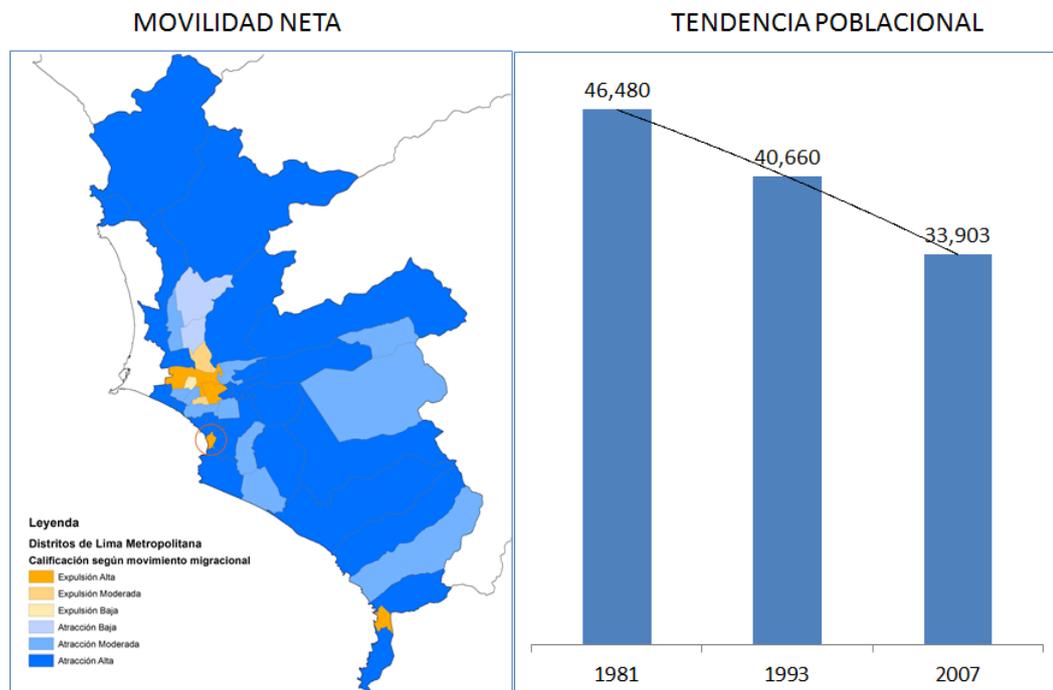
Según el Censo 2007, Barranco es un distrito balneario, ubicado en la zona de Lima Centro, de 3.3 km² de extensión y de 33 903 habitantes, que representa el 0.45% de la población de Lima Metropolitana. ubicado en la provincia de Lima Metropolitana. A continuación se describen algunos cambios poblacionales experimentados en este distrito, los cuales se relacionan con los efectos de la migración residencial intraurbana:

A. La población se está reduciendo. En contraste de lo que se podía esperar de un distrito perteneciente a un centro urbano, la población ha ido disminuyendo en tasas intercensales alrededor de 15%, siendo uno de los pocos distritos donde se observan tasas de expulsión de la población. Así, Barranco se considera como un distrito de expulsión alta debido a que su tasa de emigración es mayor a su tasa de inmigración

²⁰ Suarez y Delgado (2010) en estudio de movilidad residencial en México.

en 7.42 puntos porcentuales, lo cual origina que estos movimientos residenciales acentúen en mayor medida los cambios en torno a la composición de su población.

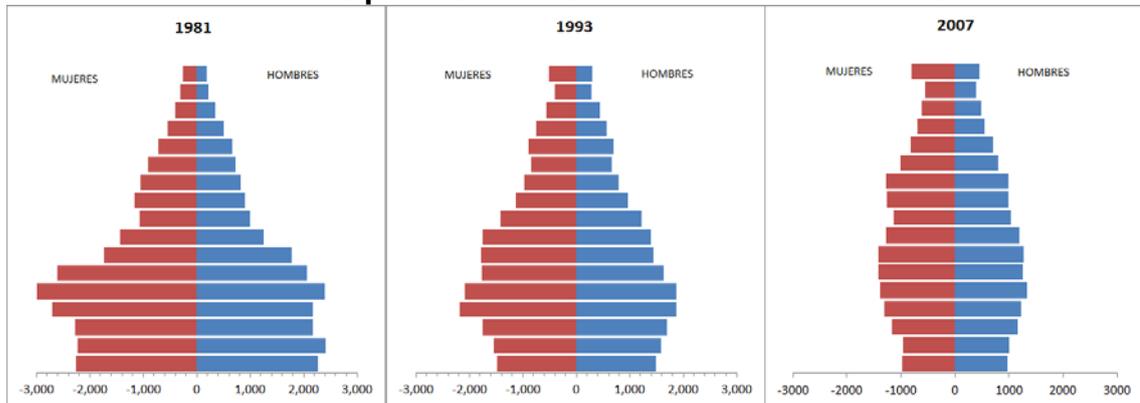
Gráfico 1.1
Evolución intercensal de la población de Barranco



FUENTE: INEI. Censos Nacionales 1981, 1993 y 2007

B. La población se está envejeciendo. Si se examina la composición poblacional en el distrito, se observa que la proporción correspondiente a los individuos de menor edad dentro de las pirámides poblacionales se ha estado reduciendo significativamente entre 1981, 1993 y 2007, lo que significaría que se ha estado produciendo un envejecimiento de su población. En el caso del promedio de edades, se observa que este pasó de 27 años en 1981 a aproximadamente 37 años en el año 2007.

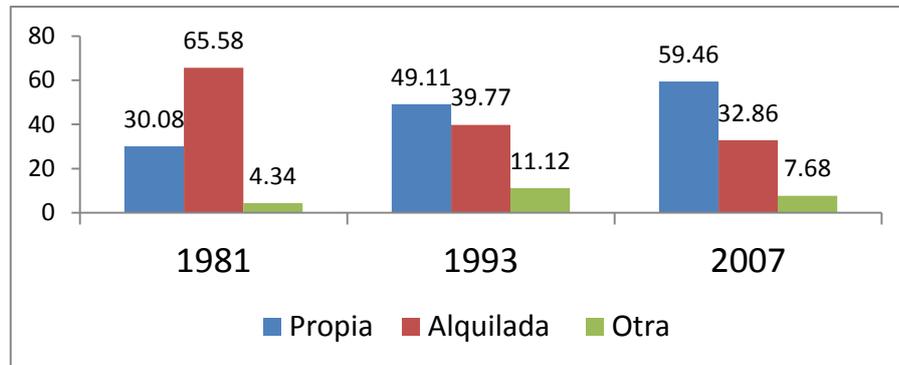
Gráfico 1.2
Pirámides poblacionales del distrito de Barranco



FUENTE: INEI. Censos Nacionales 1981, 1993 y 2007

C. La propiedad de la vivienda va en aumento por lo que se reduce la oferta de espacios habitables. A pesar de la reducción que está experimentando la población, se encuentra una mayor proporción de viviendas habitadas por sus propietarios, lo cual muestra una estabilidad residencial de las familias. Sin embargo, ello puede ocasionar que, a falta de una mejor oferta inmobiliaria de nuevas viviendas, los miembros más jóvenes emigren hacia otros destinos al formar nuevos hogares. En ese sentido, y según las tendencias de los últimos años y de acuerdo al boom inmobiliario, en el distrito de Barranco se han estado construyendo nuevas viviendas en forma de edificios sobre antiguas casas, lo que ha generado una llegada territorialmente dispersa de nuevos residentes propietarios.

Gráfico 1.3
Caracterización de la tenencia de vivienda en el distrito de Barranco



FUENTE: INEI. Censos Nacionales 1981, 1993 y 2007

1.3 Marco teórico

Dado el escenario descrito es necesario identificar cuán factible es que las políticas públicas puedan incorporar en su diseño el fenómeno de la movilidad residencial intraurbana, es decir, incorporar en su definición un contexto de demandas residenciales cambiantes y con ello, la búsqueda de innovación constante en la solución de problemas dentro del territorio local. Paralelamente a ello, se requerirá indagar cuán propicio resulta el protagonismo de los mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones territoriales y cuán importante resulta incorporar en ellos a los nuevos residentes de un determinado territorio local. En este sentido el marco teórico seleccionado para el presente trabajo toma los lineamientos de la Nueva Gestión Pública, que implica ver la gestión de políticas públicas bajo una similitud al entorno privado, en el que la concepción de las organizaciones dejan de ser verticales y sus funcionarios están destinados a diversificar

estrategias respecto a un entorno cambiante, justificando los fines para los cuales fueron creadas en términos a su aporte a la sociedad. Entre los principales aportes para el presente trabajo se pueden encontrar que:

A. Se deben reorientar las funciones del servidor público hacia la resolución de problemas considerando hacia quiénes están dirigidos los fines de la organización. Barzelay (1998)²¹, señala que se ha cambiado el paradigma en el cual se veía tradicionalmente la gestión pública hacia uno “post-burocrático”, en el que los servidores públicos pueden ser sujetos de cambio y donde se da ímpetu a la rendición de cuentas medida como la valoración de la sociedad de los resultados de las decisiones que se toman desde la gestión pública. Al respecto, el autor identifica entre otros, los siguientes cambios de paradigma²²:

- El interés público pasa de ser definido por las capacidades o el conocimiento del cuerpo técnico burocrático, en el cual se dejaban de obtener resultados desde el punto de vista del ciudadano, hacia uno donde se enfoque sus preferencias y valoraciones colectivas; para ello se requiere analizar y no presuponer el interés público.
- Se cambia el concepto de eficiencia (operar las decisiones con el menor costo posible) a uno de pertinencia y valor al ciudadano (que tiene que ver con las características de los servicios)

²¹ Barzelay (1998) “ATRAVEZANDO LA DEMOCRACIA: UNA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

²² Barzelay, I bid, pp (177-178)

- La valorización del trabajo del servidor público no obedece a la producción de entregables al plano jerárquico (cadena de mando) sino cómo estos pueden ser producidos con la participación de los clientes como coproductores (calidad total)
- Se pasa del control (una autoridad que busca los objetivos que considera los más relevantes) a uno cambiante, que se adecúa a nuevos problemas, adecuando las normas a circunstancias particulares.
- Se pasa de una organización dirigida a cumplir sus funciones (estructura formal) a una que se dirige al trabajo socialmente útil y desarrollarlo.
- De rendición de cuentas al superior jerárquico, a uno que rinde cuentas sobre el servicio otorgado.
- Se prefiere los resultados en valor que los costos que implicaron estos.

B. Las organizaciones públicas deben dirigir sus esfuerzos hacia la generación de valor público, el cual requiere de legitimación de la ciudadanía bajo un esquema de representación bien definido.

Complementando los aportes de Barzelay, Moore (1998) establece una concepción de Directivo Público, como aquel cuyas funciones requieren administrar recursos públicos, y que, a través de la identificación de los cambios en la demanda, toma decisiones que implican una adaptación de los servicios públicos brindados a la sociedad bajo un entorno cambiante sin generar el uso de recursos adicionales (a través de lo que llama “imaginación gerencial”); a este proceso de decisión y

efectivizarían se le denomina “generación de valor”. Esta concepción tiene diversas implicancias en el diseño de políticas públicas:

- Los directivos públicos dejan de realizar labores rutinarias y repetitivas como técnicos para establecerse como estrategias²³ y a partir de ello mejorar las capacidades de la organización para lograr los propósitos deseados. (predisposición organizacional)
- Se deben buscar los medios para identificar los cambios ocurridos en la demanda y proporcionar los canales formales adecuados para la creación de propuestas que puedan generar valor público. (diseño con participación de actores externos autorizadores o coproductores)
- Se deben transparentar las decisiones y evaluar los resultados del uso de los recursos en la valoración de los usuarios o beneficiarios (rendición de cuentas)

En cuanto a la pertinencia de las decisiones, Moore establece un triángulo estratégico en el que se determina “*en qué medida el propósito genera valor público, en qué medida recibirá el apoyo político y legal, y en qué medida es viable administrativa y operativamente*”²⁴ Para ello, se le toma mayor importancia a la voz de la ciudadanía, que si bien, a diferencia de las organizaciones privadas no decide sobre los productos que consume, es vista a través de sus aspiraciones colectivas²⁵. En ese sentido, se hace necesaria la presencia de un agente representativo, cuyo objetivo es el de contrastar y evaluar la idoneidad de una política

²³ Moore (1998) “Gestión estratégica y creación de valor en el sector público” pp45

²⁴ Moore. I bid, pp48

²⁵ Moore. I bid, pp63

pública²⁶, la cual debe estar legitimada preferentemente por un derecho que le es atribuible a toda la sociedad. Así *“los ciudadanos y aquellos que los representan, deben estar convencidos de que la autoridad pública se utiliza correctamente y en su beneficio”*²⁷.

Conforme a lo anterior se da un valor también al proceso de autorización de los ciudadanos ya que de manera semejante a los consumidores del sector privado, se está haciendo ejercicio de sus libertades como de su dinero al autorizar al gobierno actuar en su nombre; por otro lado se logra el beneficio de todos y la no exclusión. Finalmente, al lograrse un beneficio socialmente aceptado se hace uso efectivo de la organización representativa de las demandas²⁸; es decir, las decisiones de política pública, para ser eficientes no deben considerar demandas individuales sino aquellas que engloben acuerdos conjuntos y el beneficio común de los ciudadanos.

Ramos y Reyes (2005) sostienen que en el marco de Nueva Gestión Pública *“las buenas organizaciones son aquellas en que el conjunto de las redes de dependencia funcione bien”*²⁹, es decir, se debe cumplir con un principio de legitimidad de las decisiones que se deriven de ella y que se refuercen de la relación entre los ejecutores y los beneficiarios de una política pública. Acorde con ello, Pastor (2011) señala que las tendencias del último milenio muestran un transito desde la definición de

²⁶ Moore I bid, pp70

²⁷ Moore I bid, pp81

²⁸ Moore I bid, pp83

²⁹ Ramos y Reyes (2005) “GOBIERNOS LOCALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: HACIA UN ENFOQUE DE GESTIÓN ESTRATEGICA ASOCIADA ”pp 50

gobiernos locales tradicionales hacia una actual “*gobernanza*” local (gobierno en red o gobierno/administración/municipio relacional)³⁰. Ello debido a que:

- a) La sociedad es heterogénea a pesar de convivir en un mismo territorio.
- b) La sociedad exige calidad y eficacia de los servicios públicos.
- c) Los ciudadanos del territorio tienen los mismos derechos de participación en la política pública.

C. Las decisiones de política pública se deben renovar constantemente y canalizadas a través de un agente representativo.

Según Moore (1998) no existen políticas socialmente aceptadas de manera permanente, sino que éstas están sujetas a los cambios que se originen en la sociedad (aspiraciones). Asimismo “*las demandas y expectativas del entorno autorizador pueden cambiar, y de hecho lo hacen, a veces muy rápidamente*”³¹. Ello implica que se deben “*reposicionar*” los objetivos de la organización, con la finalidad de implementar y actualizar los métodos en lo que se puedan enfrentar los problemas sociales³².

El proceso de autorización de estas decisiones políticas se debe realizar adecuadamente estando la ciudadanía correctamente representada a

³⁰ El autor define como gobierno relacional a “un gobierno local caracterizado y legitimado por lo relacional, por la capacidad de crear e impulsar redes, por estimular la participación de la sociedad civil y ejercer su liderazgo gubernamental (representatividad) desde un nuevo modelo de gestión municipal más social...”, pp 85

³¹ Moore I bid, pp192

³² Moore I bid, pp91

través de un agente representativo, el cual pueda ayudar a plantear y priorizar las demandas socialmente aceptadas a pesar de la heterogeneidad de los individuos. (sistema representativo que evite sesgar sus acciones a requerimientos individuales). Por ello es importante analizar qué tan representativos son los agentes que representan al conjunto de los ciudadanos, y cómo su elección se renueva e incorpora nuevos miembros, y con ello, nuevas demandas de políticas públicas.

1.4 Niveles de análisis para determinar la integración de las demandas vecinales de los nuevos residentes en las políticas públicas locales

Los lineamientos de la Nueva Gestión Pública dan el marco de análisis apropiado sobre los cambios del entorno organizacional respecto a los resultados esperados de acuerdo a sus propósitos en los beneficiarios finales: los ciudadanos. Adicionalmente, de manera adicional se toma en consideración el espacio de representatividad y legitimidad de la ciudadanía en el diseño de políticas públicas. Entonces una pregunta relevante es la manera en la que se produce este proceso de consulta ciudadana y cómo medir cuán efectiva es su interacción con la gestión y el diseño de políticas públicas locales.

El presente proyecto de investigación evaluará la hipótesis de que el cambio en la estructura residencial genera nuevas demandas habitacionales en la población del distrito que no son incorporadas en las políticas públicas locales

en el distrito de Barranco. Para ello es necesario examinar tres niveles de análisis:

- A. **Nivel 1:** Caracterizar la similitud o diferencia de las demandas vecinales de los antiguos y nuevos residentes. Si estas resultan muy heterogéneas, se generarían mayores dificultades en cuanto a su integración y asimilación por los actuales agentes representativos de los vecinos; caso contrario sucedería con un escenario de similitud, donde los representantes vecinales tendrían la misión de incorporar a los nuevos residentes para lograr mayor legitimidad en el territorio local.
- B. **Nivel 2:** Indagar sobre la capacidad de los nuevos residentes en integrar los espacios de representatividad ciudadana (juntas vecinales) y cómo estos incorporan sus demandas. Indagar sobre la efectividad de los canales directos existentes en cuanto al vínculo entre las demandas vecinales y la municipalidad. Paralelamente, y a pesar de que según los lineamientos de la Nueva Gestión Pública, no consideran apropiada la gestión de demandas individuales, es necesario examinar cuál es el uso que se da de los canales directos y cuán propicios son como elemento potencial de participación ciudadana en la medida que existan similitudes entre antiguos y nuevos residentes.
- C. **Nivel 3:** Evaluar en qué medida estos espacios de representación ciudadana inciden en las decisiones de política pública. En este sentido,

se tomarán como referencia los parámetros utilizados por Pastor (2011) para la evaluación de impacto de la representación ciudadana:

Tabla 1.1
Parámetros de Evaluación de la Influencia de la Participación Ciudadana en la Gestión de Políticas Públicas Locales

PARÁMETRO	DESCRIPCIÓN
Marco Normativo	Si el marco normativo general e individual es propicio para realizar estos espacios.
Marco organizativo (*)	Si la organización desde su estructura considera relevante la representación vecinal, cuáles son las acciones concretas que se toman para favorecerla (políticas y planes), así como el presupuesto destinado a la misma.
Iniciativa	La iniciativa proviene de la Administración Local.
Definición de la agenda de trabajo	La participación tiene un ámbito de acción limitado
Representación de los participantes dentro de los Consejos	Peso, atomización y asimetría de la representación.
Objetivos de los consejos.	Los consejos son consultivos o de carácter vinculante para las autoridades.
Las metodologías empleadas para el proceso participativo	Si es que estas facilitan la formulación de propuestas políticas.

(*) Añadido propio

1.5 Identificación de posibles escenarios de validación y contraste de la hipótesis

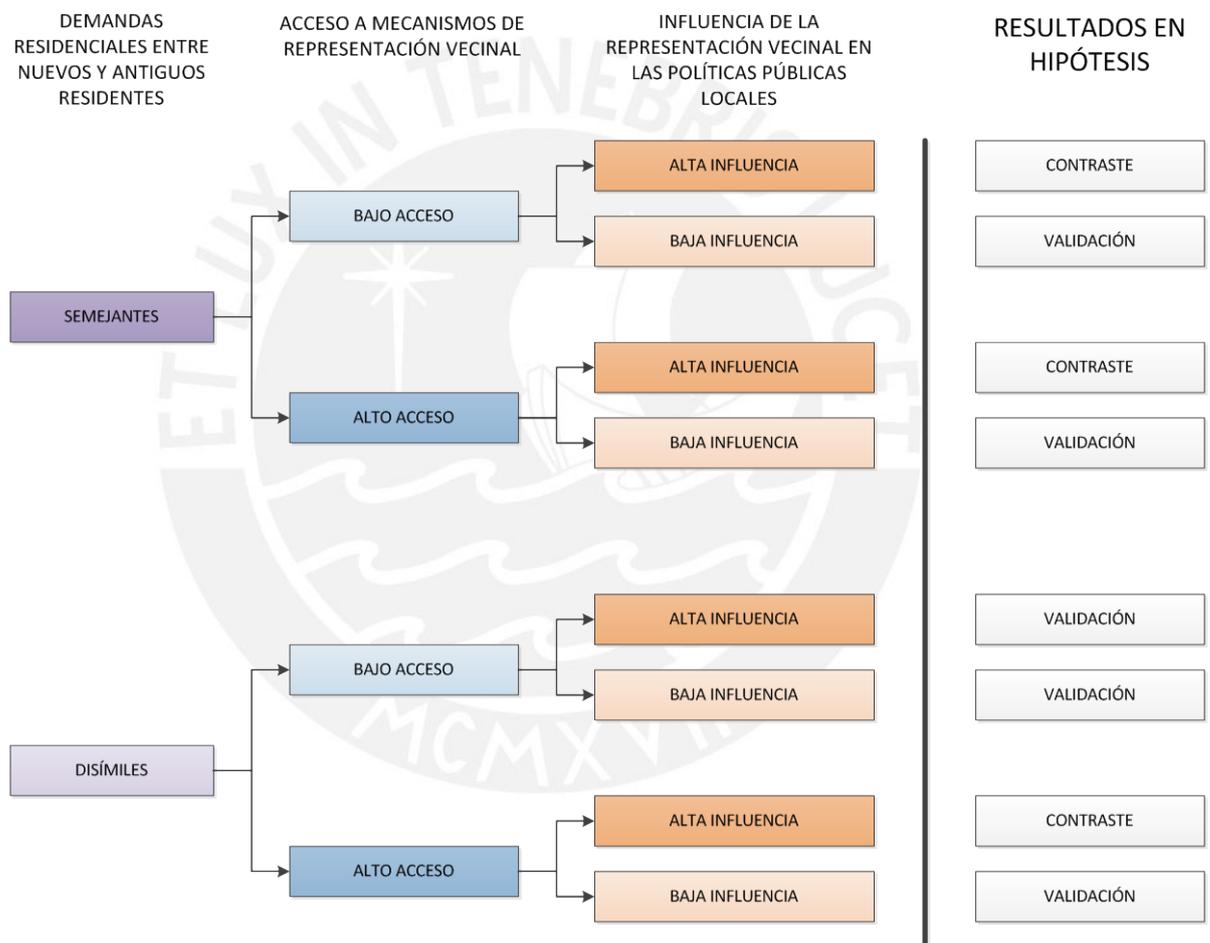
La determinación de los diferentes estados en los que se encuentran los tres niveles de análisis descritos en la sección anterior da como resultado la generación de ocho escenarios posibles, en los cuales cinco de ellos producirían una validación de la hipótesis del presente trabajo y 3 de ellos un contraste o negación de la misma (ver Gráfico 1.4). Cada uno de estos escenarios conforma un resultado distinto del análisis y un diagnóstico de los diferentes cuellos de botella en la determinación de la relación entre las demandas de los nuevos residentes y las políticas públicas locales:

- En primer lugar las similitudes de las demandas generan menos escenarios de validación que la heterogeneidad, debido a que el acceso a los mecanismos de participación vecinal no es el determinante sino la influencia de los mismos en el diseño de las políticas públicas.
- En segundo lugar, en un escenario de heterogeneidad marcada, el primer filtro es el acceso a los mecanismos de participación vecinal, dejando en un segundo momento a la influencia política de la misma. Cabe señalar que en este grupo, de nada es útil una alta influencia si es que no está acompañada de una incorporación eficiente de las demandas de los nuevos residentes.

Así, en el presente trabajo se determinará, a través de la validación o contraste de la hipótesis cuál es la responsabilidad de cada grupo de agentes

(gubernamentales o vecinales) y qué se necesitaría mejorar en cada uno de ellos para mejorar la efectividad de la transmisión de las nuevas demandas residenciales.

Gráfico 1.4
Escenarios para la validación de la hipótesis



Nota: Elaboración Propia

CAPÍTULO 2: IDENTIFICACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS
POBLACIONALES Y LAS DEMANDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
LOCALES ENTRE ANTIGUOS Y NUEVOS RESIDENTES DEL DISTRITO DE
BARRANCO

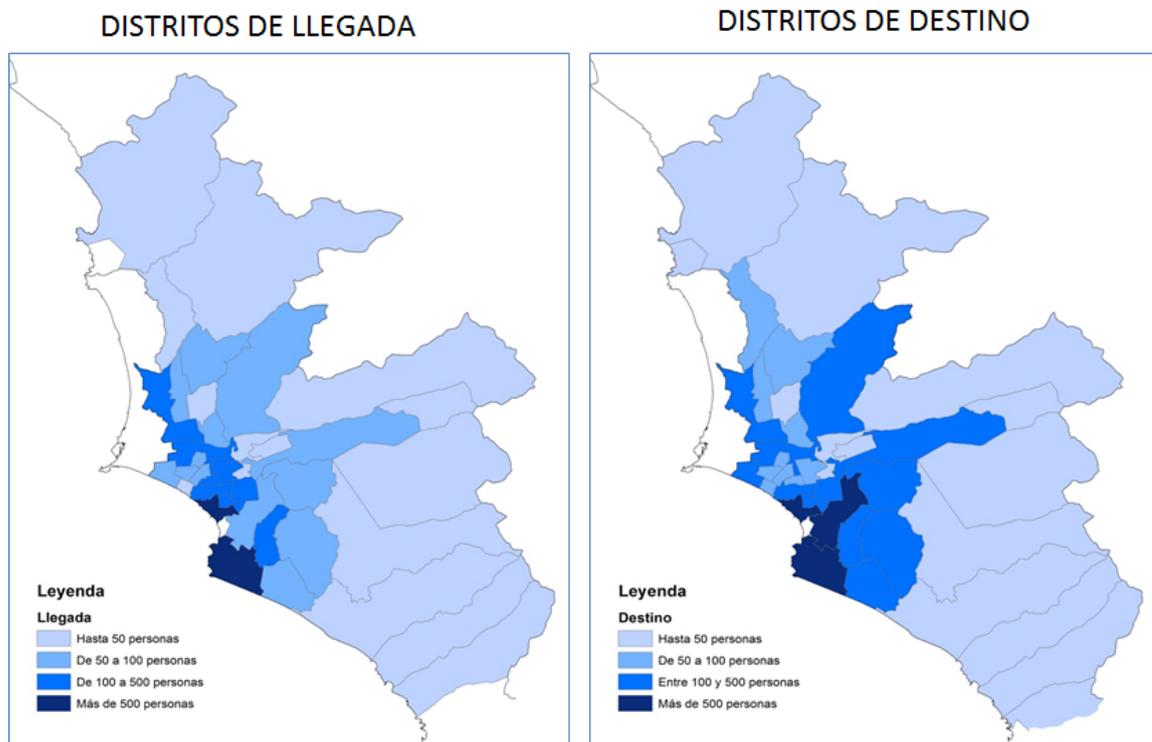
2.1 Descripción de la Movilidad residencial en Barranco

A continuación se describen algunas de las características de la movilidad residencial en el distrito de Barranco:

- A. Es una porción significativa de la población distrital.** Para el año 2007 se encuentra que el 19.9% de la población del distrito mayor de 18 años son nuevos residentes, es decir 1 de cada 5 barranquinos llegó al distrito durante los 5 años anteriores al censo.
- B. Existen diferencias entre los lugares de destino y de llegada.** Se observa que existen diferencias en cuanto a los flujos de entrada y salida de la población en el distrito. Conforme a lo señalado, el patrón de emigración de los residentes del distrito muestra señales de la

existencia de un vínculo con el distrito, señalado en la cercanía geográfica de los lugares de destino. Al respecto se encuentra que el 52% de los lugares de destino son distritos limítrofes³³. Ello mismo no pasa con los nuevos residentes, quienes sólo el 37% pertenecen a estos distritos.

Gráfico 2.1
Flujos de la movilidad residencial intraurbana en el distrito de Barranco



Fuente: Censos Nacionales 2007

C. La Proporción de nuevos residentes respecto a la población distrital se ha mantenido constante en los dos últimos períodos Censales. Los censos nacionales del año 1993 y 2007, a pesar de que muestran un descenso en la población distrital, indican en ambos casos

³³ Para el caso de Barranco, los distritos limítrofes son Miraflores, Chorrillos y Surco.

un comportamiento de la presencia de nuevos residentes en el distrito, el cual alcanza alrededor del 20%. En ese sentido, se puede deducir que la población del distrito se ha estado renovando de manera constante en un período de 14 años. Sin embargo, este comportamiento implica una necesidad intrínseca de renovación de las instancias de representación vecinal, las cuales si es que se mantienen con los mismos integrantes, en un periodo de mediano plazo pueden perder legitimidad en la solicitud de las demandas de políticas públicas locales al municipio.

Tabla 2.1
Distribución de la Población Distrital según tiempo de residencia

	Censo 1993	Censo 2007	Diferencia
A. En Números			
Antiguos Residentes	29,372	25,588	-14.8%
Nuevos Residentes	8,327	6,375	-30.6%
Menores de 5 años	2,961	1,940	-52.6%
Total	40,660	33,903	-19.9%
B. En Porcentajes			
Antiguos Residentes	72%	75%	0.03
Nuevos Residentes	20%	19%	0.02
Menores de 5 años	7%	6%	0.02
Total	100%	100%	

Fuente: INEI- Censo de Población y Vivienda 1993 y 2007

Notas:

1. Se considera como nuevos residentes a aquellos que no residían en el distrito durante los 5 últimos años de la toma de la información Censal
2. Los menores de 5 años no son considerados ni como antiguos ni nuevos residentes debido a que no nacieron durante el período de referencia.

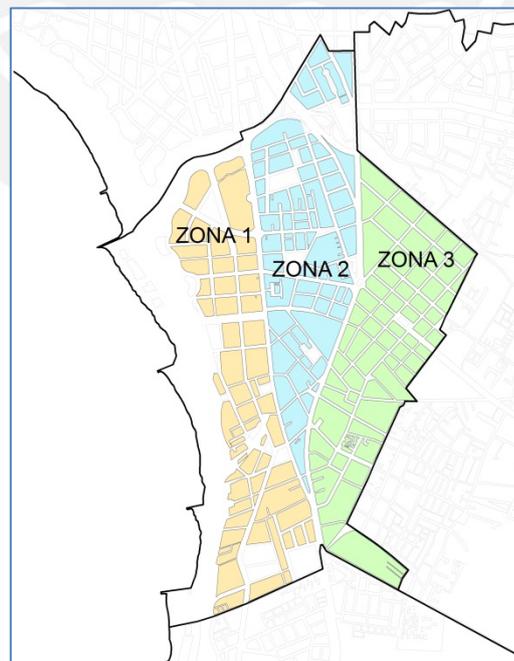
Elaboración: propia

2.2 Zonificación, distribución distrital y tendencias residenciales

De acuerdo con la información disponible³⁴, y con fines de profundizar el análisis a nivel territorial, se ha realizado una zonificación geográfica del distrito de Barranco en tres zonas delimitadas por sus avenidas principales:

- La Zona 1 corresponde al límite entre la avenida Grau y el Océano Pacífico,
- La Zona 2 corresponde al límite entre la avenida Grau y las Avenidas Bolognesi o República de Panamá
- La Zona 3 corresponde al Límite entre las Avenidas Bolognesi o República de Panamá y el límite distrital con Santiago de Surco.

Gráfico 2.2
Zonificación Geográfica del Distrito de Barranco



Elaboración Propia

³⁴ Para estos efectos, se considera la información del Censo de Población y Vivienda del 2007 y la encuesta tomada a los vecinos para el presente estudio (2012)

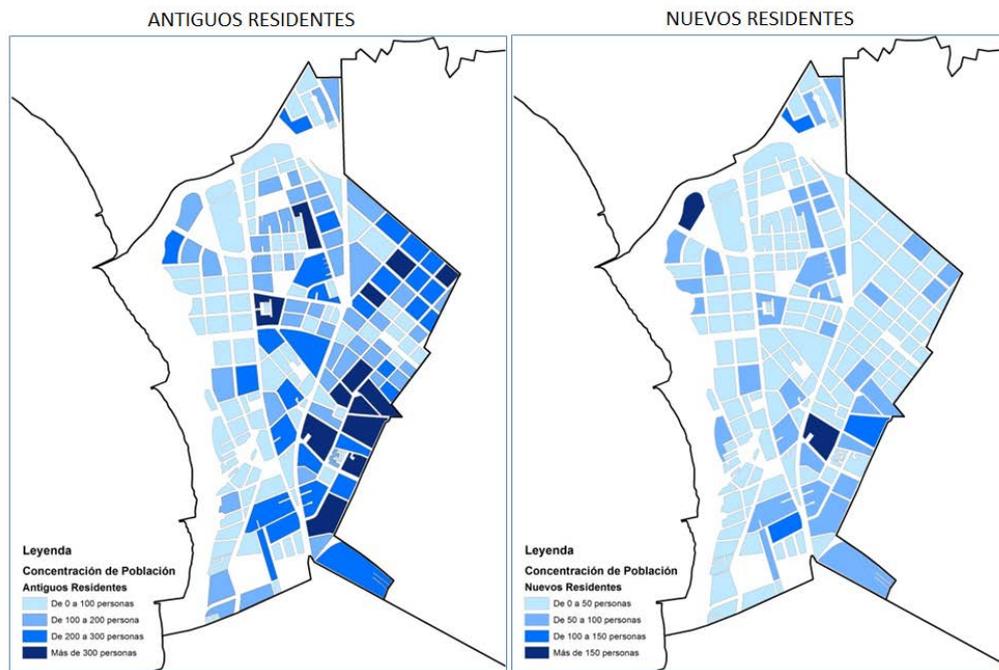
Considerando que es la población adulta (mayor de 18 años de edad) el segmento poblacional que, por un lado, toma las decisiones de movilidad residencial, y por el otro, puede integrar los diversos medios de participación vecinal se han tomado como referencia sus características y sus opiniones.

Esta zonificación del distrito se ha realizado tanto a nivel de los datos extraídos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 como de la Encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco, realizada para el presente trabajo durante los meses de Septiembre y Octubre del 2012. A continuación se muestran los resultados obtenidos:

- A. A diferencia de los antiguos residentes, los nuevos residentes están homogéneamente distribuidos en el distrito.** Barranco es un distrito cuya distribución poblacional no es uniforme; así el 46% de su población adulta se concentra en una sola zona (zona 3) y duplica en número a la zona con menor población (zona 1). Esta distribución, sin embargo, no se asocia con el patrón de distribución de los nuevos residentes, quienes, a diferencia de los antiguos residentes, se concentran casi equitativamente en las zonas 1, 2 y 3 (ver tabla 2.2). Al no concentrarse en una sola zona, los nuevos residentes no sólo refuerzan la representatividad poblacional de las zonas menos pobladas, sino que su incorporación constituye una necesidad en todas las instancias de representación vecinal en el territorio, por lo que las políticas públicas que busquen incorporar sus demandas deben

considerar efectos positivos en términos de una cobertura completa del territorio distrital.

Gráfico 2.3
Concentración de Antiguos y Nuevos Residentes en manzanas-2007



Fuente: INEI-Censos Nacionales 2007
Elaboración: Propia

Tabla 2.2
Distribución de la Población Adulta del Distrito según zona de residencia-2007

	En términos absolutos			En términos relativos		
	Nuevos residentes	Antiguos Residentes	Barranco	Nuevos residentes	Antiguos Residentes	Barranco
Zona 1	4,008	1,566	5,574	19.1%	29.9%	21.2%
Zona 2	6,700	1,805	8,505	31.9%	34.5%	32.4%
Zona 3	10,292	1,861	12,153	49.0%	35.6%	46.3%
Total	21,000	5,232	26,232	100.0%	100.0%	100.0%

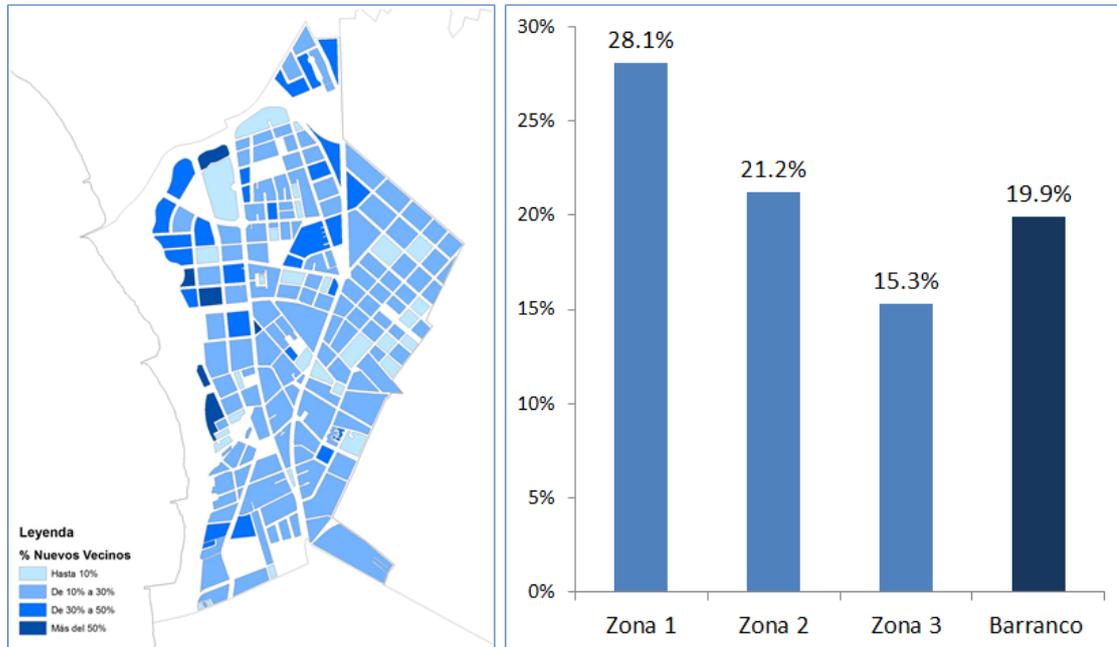
Fuente: INEI- Censo de Población y Vivienda 2007

Nota: Se considera como nuevos residentes a aquellos que no residían en el distrito durante los 5 últimos años de la toma de la información Censal

Elaboración: propia

B. Respecto a lo anterior, existen diferencias a lo largo del territorio en cuanto a la composición de la población entre antiguos y nuevos residentes. Mientras que en promedio en la zona 1, la proporción de nuevos residentes respecto a la población total es de 28%, en la zona 2 es de 21% y en la zona 3 es de 15%, lo que implica distintos retos en la implementación de decisiones vecinales representativas. De acuerdo al gráfico II.3 se pueden observar casos de manzanas en el que la proporción de nuevos residentes es mayor al 50% (zona 1), lo que implica que podrían existir problemas de legitimidad en la representación vecinal del distrito si se toman decisiones que involucran esas zonas y no se consideran a sus nuevos residentes. Por el lado contrario, al aislarse de la representación vecinal, los nuevos residentes de esas zonas podrían desconocer las necesidades de los demás vecinos del distrito y primar decisiones individuales.

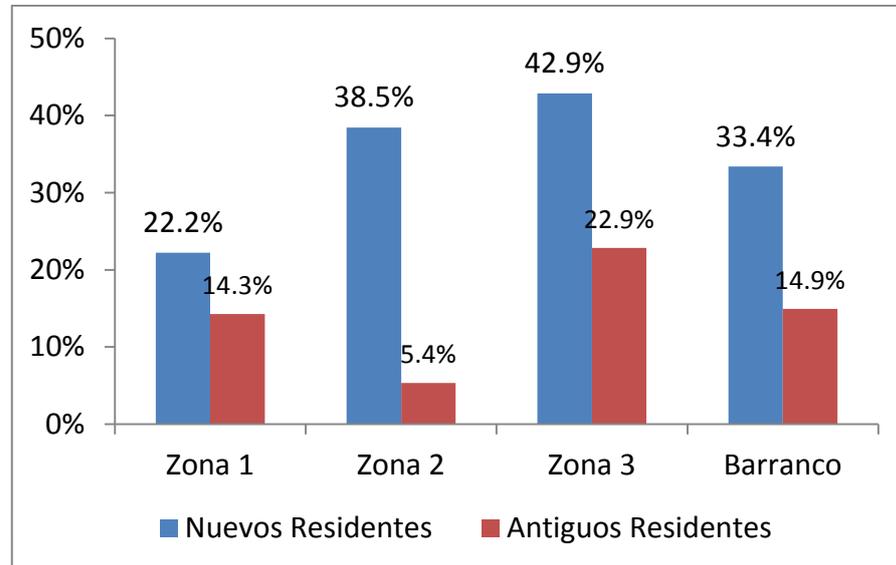
Gráfico 2.4
Proporción de Nuevos Residentes en manzanas-2007



Fuente: INEI-Censos Nacionales 2007
Elaboración: Propia

C. No todos los nuevos residentes tienden a permanecer en el distrito, sin embargo podrían ser una proporción poco representativa si es que se toman en consideración sus demandas vecinales. A través de la encuesta a vecinos mayores de 18 años tomada para el presente trabajo (septiembre-octubre 2012), se preguntó a los vecinos sobre las intenciones de permanecer en el distrito en los próximos 5 años. Los resultados muestran que, a diferencia de los antiguos residentes, la propensión de cambiar de residencia de los nuevos residentes es de 33.4%, es decir 1 de cada 3 nuevos residentes desea cambiar de domicilio en los próximos 5 años. Si se hace una desagregación a nivel de zonas, se encuentra que esta propensión es más alta en la zona 3, llegando al 42% y más baja en la zona 1 (22.2%).

Gráfico 2.5
Proporción de Vecinos que piensa cambiar de residencia en los próximos 5 años



Fuente: Encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco (2012)
Elaboración: Propia

Para analizar las causas de estos resultados, a los entrevistados se les preguntó sobre los motivos de su cambio residencial. La pregunta contempló tanto los factores denominados de expulsión (aquellos que influyen en la decisión de abandonar Barranco) y de Permanencia o Atracción (aquellos que influyeron en su decisión de permanecer en el distrito).

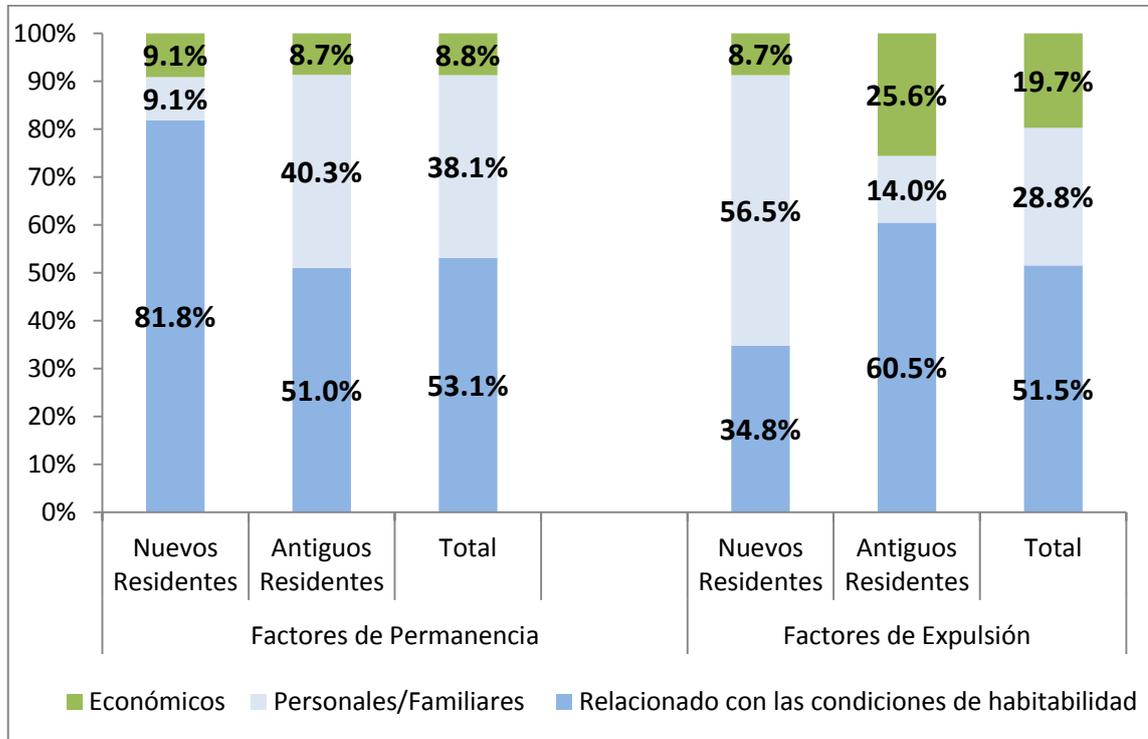
- **Factores de Expulsión:** Se encuentra que los factores de repulsión más importantes se relacionan con las demandas residenciales (de habitabilidad), que involucran al 60.5% de los antiguos residentes y al 34.8% de los nuevos residentes que piensan residir en otros distritos en los próximos 5 años. Si se toman como factores no vinculados a

la participación política, aquellos relacionados con el carácter personal/familiar (p.e. compra de vivienda, regreso con familiares, estudios, etc.) y aquellos relacionados con factores económicos (p.e. costo de vida, oportunidades de empleo, etc.), se podría afirmar que en el caso de los nuevos residentes la propensión de cambiar de residencia se reduciría de 33.4% a 23.7% si es que sus demandas residenciales son atendidas³⁵; es decir, a través de la participación activa de los nuevos residentes se podría conseguir mejorar su estabilidad residencial.

- **Factores de Atracción:** Se encuentra que los nuevos residentes ingresan al distrito con una expectativa muy alta de mejorar o mantener sus condiciones de vida; así 8 de cada 10 adultos que es nuevo residente y que ha decidido permanecer en el distrito lo hace por las condiciones de habitabilidad que cuenta el distrito. Sin embargo existen otros factores que se denotan como importantes y tienen que ver con las características sociales del distrito, concretamente en la presencia de familiares o conocidos dentro de la zona que facilitan el establecimiento residencial. El mejor acceso al centro de trabajo, de estudio o a centros de abasto también es considerado importante porque reduce los costos de transporte en los nuevos residentes. En ese sentido, se observan condiciones para que, estos últimos puedan ser incorporados en la representación vecinal y participar en el mejoramiento del distrito.

³⁵ En el caso de los antiguos residentes esta tasa se reduciría de 14.9% a 5.5%.

Gráfico 2.6
Factores de Permanencia y de Expulsión residencial del Distrito de Barranco

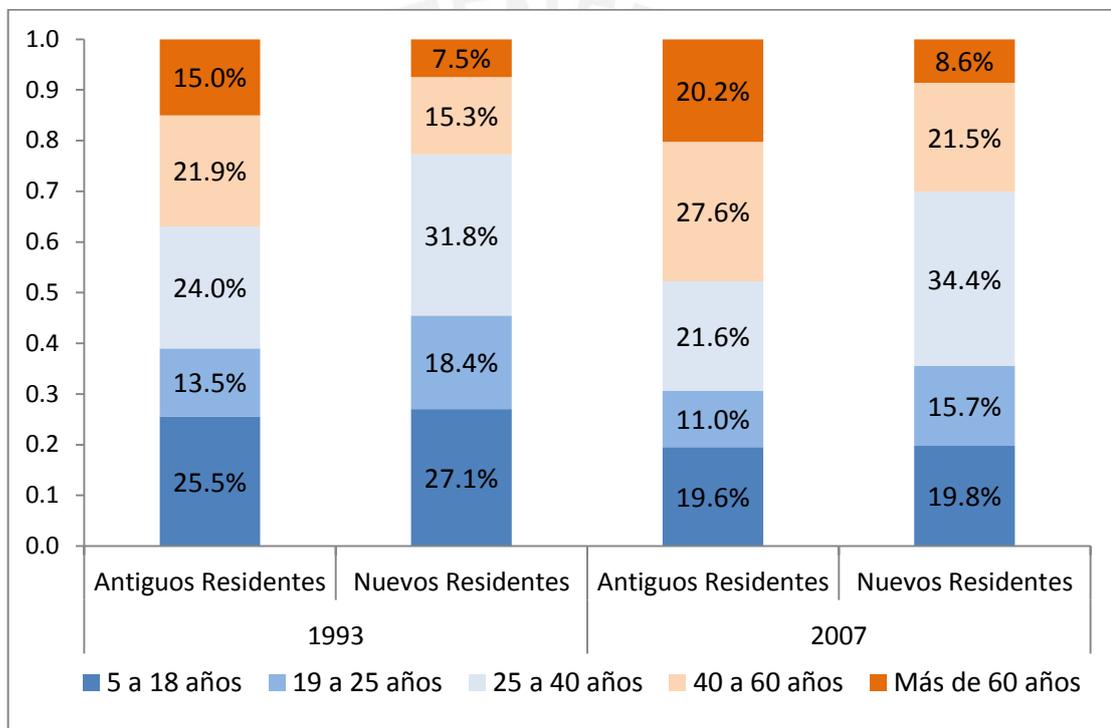


Fuente: Encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco (2012)
Elaboración: Propia

D. Los nuevos residentes son proporcionalmente más jóvenes y con mayores niveles educativos. El análisis de los rangos de edades entre los dos últimos períodos censales muestran que tanto a nivel de antiguos como nuevos residentes, la población ha tendido a envejecerse; sin embargo entre la población adulta se observa que relativamente los nuevos residentes tienden a ser más jóvenes y concentrar una menor población adulta mayor. En términos relativos, los grupos de edades que concentran mayor proporción en los nuevos

residentes son los comprendidos entre 19 a 40 años que representan el 62.5% de la población adulta, a diferencia de los antiguos residentes que concentran en estas edades sólo el 40.5% de su población adulta.

Gráfico 2.7
Proporción de Antiguos y Nuevos Residentes según Edades (1993 y 2007)



Fuente: INEI- Censo de Población y Vivienda 1993 y 2007
Elaboración: propia

Si el análisis se divide entre las zonas de estudio, se encuentra que si bien existen diferencias en el promedio de edad de la población adulta entre las zonas 1, 2 y 3, entre nuevos y antiguos residentes está en el rango de 8 a 10 años de edad.

Tabla 2.3
Edad Promedio de la Población Adulta del Distrito según zona de residencia-2007

	Antiguos	Nuevos	Total
Zona 1	48.6759	39.5536	46.113
Zona 2	47.7416	39.1562	45.9196
Zona 3	45.3955	37.5325	44.1915
Barranco	46.7701	38.6976	45.1601

Fuente: INEI- Censo de Población y Vivienda 1993 y 2007
Elaboración: propia

En cuanto a los niveles educativos alcanzados se encuentra que en todas las zonas del distrito el porcentaje de personas adultas con nivel superior universitario es mayor en los nuevos residentes. Sin embargo, los niveles educativos muestran que si se relaciona educación con status económico, se muestra que, a pesar de contar la mayor proporción de la población y más joven, la zona 3 la conforman mayores hogares con bajos niveles económicos³⁶. En este sentido, la movilidad residencial puede brindar una ventana de mejorar la calidad de las propuestas de la representación vecinal si es que se incorpora a los nuevos residentes más calificados.

Tabla 2.4
Niveles Educativos de la Población Adulta del Distrito según zona de residencia-2007

Nivel Educativo	Antiguos Residentes				Nuevos Residentes			
	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Total	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Total
Sin Nivel/Inicial	0.5%	1.0%	1.0%	0.9%	0.6%	0.7%	0.9%	0.7%
Primaria	4.8%	7.8%	11.7%	9.1%	3.1%	4.1%	6.3%	4.6%
Secundaria	26.0%	30.7%	42.0%	35.4%	20.0%	27.2%	39.9%	29.5%
Superior Técnica	18.4%	22.0%	21.0%	20.8%	19.0%	20.8%	25.1%	21.8%
Superior Universitaria	50.3%	38.5%	24.2%	33.7%	57.3%	47.3%	27.8%	43.3%

³⁶ Se encuentra que la proporción de personas con nivel universitario en la zona 1 es más del doble que de la zona 3, situándose en una zona intermedia la zona 2.

Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total=100%	4,008	6,700	10,292	21,000	1,566	1,805	1,861	5,232

Fuente: INEI- Censo de Población y Vivienda 2007

Elaboración: propia

2.3 Análisis de las demandas vecinales

A los entrevistados de la encuesta realizada para los fines de este estudio (septiembre-octubre del 2012) se le solicitó que esporádicamente mencionen los tres principales problemas que afectan el distrito. A continuación se exponen los principales hallazgos encontrados:

- A. Se muestran semejanzas en cuanto a la definición de prioridades de demandas de políticas públicas.** De los resultados obtenidos, se puede observar que las principales demandas vecinales, es decir, las consideradas prioritarias o de alto consenso, son similares tanto en los antiguos como en los nuevos residentes. En ambos casos se menciona como relevantes los asociados a temas transversales como la seguridad ciudadana, donde el consenso es mayor al 50% y temas específicos como la falta de iluminación en el distrito. Asimismo, si bien hay coincidencias en los altos consensos, también los hay en los bajos consensos, por ejemplo en la aprobación de licencias poco transparentes por parte de la municipalidad.
- B. La participación de los nuevos residentes puede contribuir a la legitimación de nuevas demandas vecinales.** Se encuentra que algunas demandas vecinales cuyo consenso no es tan amplio entre los

antiguos residentes pueden ganar legitimidad al incluir las apreciaciones de los nuevos residentes y con ello, ser un punto de discusión prioritario en la agenda municipal. Por ejemplo, el problema del alto tránsito y desorden vehicular, que toma relevancia para el 31.1% de los nuevos residentes pero sólo al 17.1% de los antiguos residentes; si es que estas demandas fueran incorporadas en las instancias representativas decimales, sería un problema que abarcaría a 1 de cada 5 vecinos, ganando mayor legitimidad. En el caso de las demandas vecinales a nivel zonal (ver Anexo 1) este aspecto se vuelve crucial; si bien se encuentran altos consensos entre los nuevos y antiguos residentes, por ejemplo en la zona 1, donde se da más importancia a la infraestructura pública por parte de los antiguos residentes, a diferencia de los nuevos residentes, que toman como prioritario atender el alto tránsito y desorden vehicular.

Tabla 2.5
Demandas Vecinales identificadas en Antiguos y Nuevos Residentes-2012

	Nuevos Residentes	Antiguos residentes	Total Vecinos
Infraestructura Pública			
Pistas y veredas en mal estado	15.1%	13.5%	13.9%
Monumentos en mal estado	2.8%	1.8%	2.1%
Ausencia de áreas de esparcimiento, recreación, deporte	15.1%	15.6%	15.5%
Falta de mantenimiento de parques y jardines	10.4%	8.4%	8.9%
Ausencia de alumbrado público	34.9%	27.0%	28.9%
Limpieza y Ornato			
Falta de limpieza pública	10.4%	11.7%	11.4%
Falta de ornato de calles y/o viviendas	7.5%	27.6%	22.8%

Relacionados con gestión Municipal			
Aprobación de licencias poco transparentes	2.8%	2.4%	2.5%
Ausencia de mecanismos eficaces de información y atención al vecino	7.5%	13.5%	12.1%
Ausencia de participación vecinal	0.0%	1.8%	1.4%
Ausencia de servicios médicos	7.5%	7.2%	7.3%
Mayores servicios sociales al ciudadano	9.4%	3.0%	4.6%
Seguridad Ciudadana			
Pandillaje, delincuencia y/o drogadicción	49.1%	76.6%	69.9%
Ausencia de políticas de seguridad eficaces	64.2%	52.0%	54.9%
Insuficiencia del Serenazgo y los sistemas de vigilancia municipal	8.5%	12.0%	11.2%
Habitabilidad			
Ruidos molestos	7.5%	0.6%	2.3%
Alto tránsito y desorden vehicular	31.1%	17.1%	20.5%
Aumento de zonas comerciales	0.0%	3.0%	2.3%
Incremento de discotecas	5.7%	2.4%	3.2%
Total=100%	106	333	439

Fuente: Encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco (2012)

Elaboración: Propia

Nota: En rojo aquellas demandas que tienen más de 20% de consenso.

2.4 Conclusiones de este capítulo

Dentro del esquema presentado en el capítulo anterior, las conclusiones de este capítulo señalan una inclinación hacia la similitud, o en todo caso a la falta de discrepancias significativas entre la demanda de los antiguos y nuevos residentes.

Así, las diferencias en la estructura poblacional en lugar de generar conflictos en la definición de prioridades distritales, son potencialmente un instrumento que puede reforzar la partición vecinal por diversas razones:

1. Es una proporción significativa de la población y forma parte de un fenómeno de transformación poblacional del distrito.
2. Es más joven, más educada y se distribuye homogéneamente en el territorio
3. Sus decisiones de movilidad residencial se basan en una importante proporción de las condiciones de habitabilidad del distrito.



CAPÍTULO 3: ACCESO DE LOS NUEVOS RESIDENTES A LOS MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN VECINAL

A continuación se muestran los canales disponibles de participación ciudadana a nivel vecinal en el distrito de Barranco, tomando en consideración los últimos dos períodos de gobierno (2007-2010 y 2011-2014), para analizar su efectividad en la incorporación de las demandas vecinales. De acuerdo a ello, se evaluarán las opciones que tienen los nuevos residentes del distrito en cuanto al acceso a los mismos. Se ha diferenciado entre canales individualizados (medios directos y personales) y canales representativos (medios indirectos y grupales), a través de la integración en juntas vecinales.

3.1 Contexto de la efectividad general de los canales de articulación entre los residentes del distrito y la municipalidad.

A través de la encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco (2012)³⁷, realizada para la presente tesis, se tomó información directa de los vecinos que llevan viviendo más de tres años en el distrito³⁸ si es que ha observado mejoras en la atención de la municipalidad a sus demandas. **Las respuestas encontradas mostraron que 6 de cada 10 vecinos encuestados perciben que la atención se ha**

³⁷ Ver Anexo 3

³⁸ considerando el cambio de gestión municipal a partir del 2011

mantenido igual, 3 de cada 10 vecinos dicen que ha empeorado y sólo 1 de cada 10 sostiene que ha mejorado. Si los resultados se desagregan entre nuevos y antiguos residentes, así como en zonas, los hallazgos no muestran cambios significativos; es decir, la sensación de mejora no se altera en más de 2 puntos porcentuales. Ello denota que existe una débil percepción de los vecinos del distrito sobre la capacidad del Municipio para incorporar sus demandas residenciales en la planificación de sus políticas públicas.

Tabla 4.1
¿Considera que en los últimos dos años la atención de la municipalidad a las demandas vecinales...

	Nuevos Residentes	Antiguos Residentes	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Total
... ha mejorado?	11.1%	9.9%	12.6%	10.0%	9.4%	10.2%
... sigue igual?	68.5%	56.7%	58.9%	63.6%	55.9%	59.2%
... ha empeorado?	20.4%	33.3%	28.6%	26.4%	34.7%	30.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco (2012)

Elaboración: Propia

3.2 Descripción del uso de canales individuales

Los canales individuales existentes son poco utilizados, tienden a atender de manera fragmentada o individualizada las demandas vecinales y son considerados poco efectivos por sus usuarios. Adicionalmente se les consultó a los vecinos en edad adulta si es que en los dos últimos años ellos o algún miembro de su hogar habían realizado alguna solicitud, queja o

sugerencia sobre algún problema que encontraran en el distrito. Se encontró que cerca el 75.8% no había realizado siquiera algún contacto con la municipalidad, es decir casi 8 de cada 10 vecinos no utilizó algún medio personalizado de atención vecinal. Por otro lado, casi la quinta parte de los que la realizaron la hicieron por razones personales o familiares (quejas o solicitud de actividades de vecinales, reclamos de aumento o de contabilidad de arbitrios, multas injustificadas, consultas para requisitos matrimoniales, etc.); esta característica incluye a los antiguos y nuevos residentes del distrito. Cuando se diferencia a nivel de zonas, es en la zona 1 donde se plantean de manera proporcional las mayores demandas de cobertura distrital.

Tabla 4.2
¿Durante los últimos 2 años usted o algún miembro de su hogar ha realizado alguna solicitud, queja o sugerencia a la municipalidad sobre algún problema de su zona o del distrito?

	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Antiguo	Nuevo	Total
Si	30.0%	17.7%	26.8%	22.3%	30.2%	24.2%
Individual/Familiar	12.4%	3.5%	3.7%	5.1%	6.0%	5.4%
Zonal	5.2%	10.6%	19.2%	11.4%	19.6%	13.4%
Distrito	12.4%	3.5%	3.8%	5.7%	4.6%	5.4%
No	70.0%	82.3%	73.2%	77.7%	69.8%	75.8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco (2012)
Elaboración: Propia

Por otro lado, el espacio de tiempo y el horario asignado para las reuniones presenciales puede resultar insuficiente para los vecinos interesados (considerando también la agenda de los funcionarios municipales), por lo que suelen dirigirse mayoritariamente a la municipalidad a través de medios no

presenciales (cartas, documentos, email o llamadas telefónicas). Así, la evaluación de estas experiencias muestra que a pesar de que los medios no presenciales de comunicación son los más frecuentes, son los menos efectivos en términos de rapidez, accesibilidad, imparcialidad y trato. Por otro lado, se debe considerar que los promedios de calificación en relación a la evaluación de la experiencia del vecino con la municipalidad son relativamente bajos; es decir, considerando una escala del 1 al 10, en ninguno de los casos el promedio llega a superar los 5 puntos.

Tabla 4.3
Evaluación promedio de los medios utilizados por el vecino para solicitar a la municipalidad atender sus demandas vecinales

Tipo de Medio	Frecuencia	Porcentaje	Criterios de evaluación de la experiencia (1=Muy mala; 10=excelente)			
			Rapidez	Accesibilidad	Imparcialidad	Trato
No presencial: Escrito (Carta, documento o email) o llamada telefónica	32	58.2%	2.7	3.9	3.0	3.8
Presencial: Entrevista con Alcaldesa o funcionarios	23	41.8%	3.5	4.5	3.7	4.8
Total	55	100%	3.0	4.2	3.3	4.2

Fuente: Encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco (2012)

Elaboración: Propia

Respecto a la atención presencial, en la Municipalidad de Barranco existe una práctica común de atención personalizada al vecino, en el que el alcalde

reserva un día a la semana para escuchar sus demandas de manera directa y se puedan plantear soluciones a sus principales problemas. Los asistentes a estas reuniones, con la presencia de algunos funcionarios de alto rango en la municipalidad (gerentes, sub-gerentes), tratan diferentes temas respecto a problemas zonales o individuales en los que necesitan la intervención municipal. Si bien se da como una práctica saludable, este procedimiento por sí sólo no aborda la problemática territorial a partir de problemas comunes, además de que puede generar algunos problemas en la relación municipalidad-vecino si es que las soluciones acordadas no sean abordadas en un tiempo prudencial, o en todo caso, la fragmentación de pedidos sobrecargue la agenda municipal. Asimismo tratar de solucionar un problema individual a solicitud de una sola zona podría ser ineficiente si es que ese mismo problema existe en diversas zonas del distrito, perdiéndose la capacidad de analizar acciones para un problema común.

“La idea de la alcaldesa de reunirse con los vecinos los días martes me parece un arma de doble filo. La gente no hace propuestas, sino demandas; eso no lo tendría que ver la alcaldesa sino los regidores (ver que tienen comisión)... el problema es que eso no es popular para la alcaldesa.... Yo he recibido más de una vez a vecinos que han hablado con la alcaldesa y ella hizo tomar nota con su gerente pero al mes no han solucionado nada. Yo considero que hay muchas formas de conversar con el vecino; si tu tuvieras una administración eficiente (me refiero a temas funcionales) no necesitarías lo martes...si tu me presentas 5 problemas y hay 4 que yo no te puedo arreglar lo mínimo que yo te voy a decir es que “esto es complicado, ya vamos a ver”; el problema es que te dicen “te soluciono el problema” pero al final no te solucionan nada.³⁹”

“Muy buenas noches autoridades y digno público barranquino, pertenecemos a la zona más olvidada del distrito, como han dicho algunos “la tierra de nadie”. Yo estoy en el límite distrital, entre Surco y Barranco... le voy hacer alcance de mi pedido al señor digno representante de El Comercio, al

³⁹ Entrevista a José Ayulo-Noviembre del 2012

señor Miró Quesada, porque con el señor alcalde muchas veces he tenido audiencias los días miércoles, pero hasta el momento no hay solución para las veredas. ... no hay veredas en la zona del límite distrital de Barranco y Surco, igual en la cuadra 2 de Venegas, por favor señor alcalde solicito a nombre de mis vecinos solución urgente a este problema. Muchas gracias (aplausos)”⁴⁰.

“Hablo como profesional de la salud, hablamos de participación vecinal, hace 6 meses a un año cuando empezaron los sismos y terremotos, me acerqué a la municipalidad a plantear un programa, una brigada para los sismos, me dijeron si muy buena idea, lo vamos a llamar y hasta hora estoy esperando”⁴¹.

Existen pocos espacios públicos para la exposición, discusión de políticas y rendición de cuentas, los cuales resultan confrontacionales a falta de un diálogo continuo. Durante el período de estudio 2007-2012 no se han registrado audiencias vecinales públicas a además de las dos experiencias auspiciadas por un medio externo⁴² (diario El Comercio). Es decir, dentro de la gestión municipal, no se encuentra una tendencia a exponer pública y directamente lo avanzado en la gestión y lo programado para realizar próximas acciones políticas del municipio.

“Después de 5 años en que el diario el Comercio realizó un audiencia, volvemos a retomar este espacio de escucha, es por ello que el diálogo no puede ser efímero, no supeditada a una empresa privada, debería ponerse una ordenanza municipal que la haga viable y continua en el tiempo para que los vecinos nos podamos expresar con todas nuestras necesidades y requerimientos (APLAUSOS DEL PÚBLICO) de tener este espacio con estas características podríamos decirles a los regidores si toman las decisiones buenas o malas en nuestra representatividad porque ellos tienen

⁴⁰ Intervención de la vecina Esther Chanco Estela (Representante de la Av. Lima) en la Audiencia Vecinal organizada por el diario El Comercio del día 22 de Mayo del 2009.

⁴¹ Intervención del vecino Alex Contreras en la Audiencia Vecinal organizada por el diario El Comercio del día 9 de Noviembre del 2012.

⁴² Audiencias vecinales realizadas en el distrito de Barranco los días 22 de mayo del 2009 y del 9 de noviembre del 2012.

derecho a equivocarse, pero nosotros tenemos la obligación de corregirlos”⁴³.

Por otro lado, considerando las actitudes de algunas autoridades decisoras, se puede decir que está interiorizado el concepto de democracia representativa pero no el de democracia participativa⁴⁴. Ello ocasiona que las audiencias vecinales o cabildos abiertos sean tomadas como innecesarias por el Consejo, amparándose en el Título VIII de la Ley Orgánica de Municipalidades, donde se indica que la realización de Cabildos Abiertos debe ser reglamentada por el Consejo; **al respecto a la fecha no se ha elaborado tal reglamento.**

“La administración no quiere cabildos abiertos. Hay un acta donde un regidor dice que han sido elegidos para representar al vecino y por eso no se necesitan cabildos abiertos porque es suficiente nuestra voz. En la ley orgánica de municipalidades hay el marco de participación pero no se da”⁴⁵.

“Los regidores dicen: nosotros somos elegidos para gobernar y acá no vamos a perder el tiempo en cabildos, audiencias públicas”⁴⁶.

“Lo que vemos en el fondo es que durante todos estos años se ha mantenido en Barranco la cultura del secreto, todo ha sido escondido, la toma de decisiones nunca ha sido participativa y está en las manos del señor alcalde revertir esta situación, pasar de la cultura del secreto a una cultura de la

⁴³ Intervención del vecino CRISTIAN CABRERA BERROCAL - JUNTA VECINAL DEL JR. DÁVALOS Y MIEMBRO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO en la audiencia Vecinal organizada por el diario El Comercio del día 9 de Noviembre del 2012.

⁴⁴ A partir de una revisión bibliográfica Bonilla (ver bibliografía) concluye que este problema es muy común en nuestras democracias sosteniendo que “...los mecanismos de rendición de cuentas propios de la democracia representativa son insuficientes para las exigencias de las sociedades contemporáneas.... muchos de los trabajos académicos que analizan la rendición de cuentas asumen la concepción minimalista de la democracia y no se preguntan que pasaría si se avanza hacia formas más sustantivas de la misma (Dahl, 1989; Przeworski, 1999). Otros asumen que la participación ciudadana debe guiar los procesos de rendición de cuentas pero no aclaran cómo debe ser esa participación (Isunza, 2004; Ackerman, 2004; Zovatto, 2002)”.

⁴⁵ Entrevista a José Ayulo-Noviembre del 2012

⁴⁶ Entrevista a Vilma Gonzales-Noviembre del 2012

*transparencia, para eso existen una serie de instrumentos de gestión, mecanismos de gestión*⁴⁷.

Sin embargo es necesario mencionar que si estos medios de exposición no son frecuentes puede conllevar a que, de darse, no se consoliden como espacios de trabajo conjunto sino medios de confrontación política, lo cual parece estar interiorizado dentro de las autoridades del gobierno local de turno.

Existen otros medios de comunicación municipio-residentes que tienden a ser predominantemente informativos.

Este es el caso de medios virtuales. Por ejemplo, la revisión de la página web institucional muestra la publicación de actividades de los funcionarios públicos, especialmente el alcalde, **no habiendo algún espacio destinado al recojo de demandas vecinales**. Adicionalmente, se ha incluido a la Municipalidad de Barranco a las redes sociales, en donde se publican las principales actividades de la gestión y se reciben comentarios de los vecinos sobre algún tema en particular. Sin embargo, los medios analizados priman el carácter informativo sobre el participativo.

3.3 Acceso de los nuevos residentes a las Juntas Vecinales

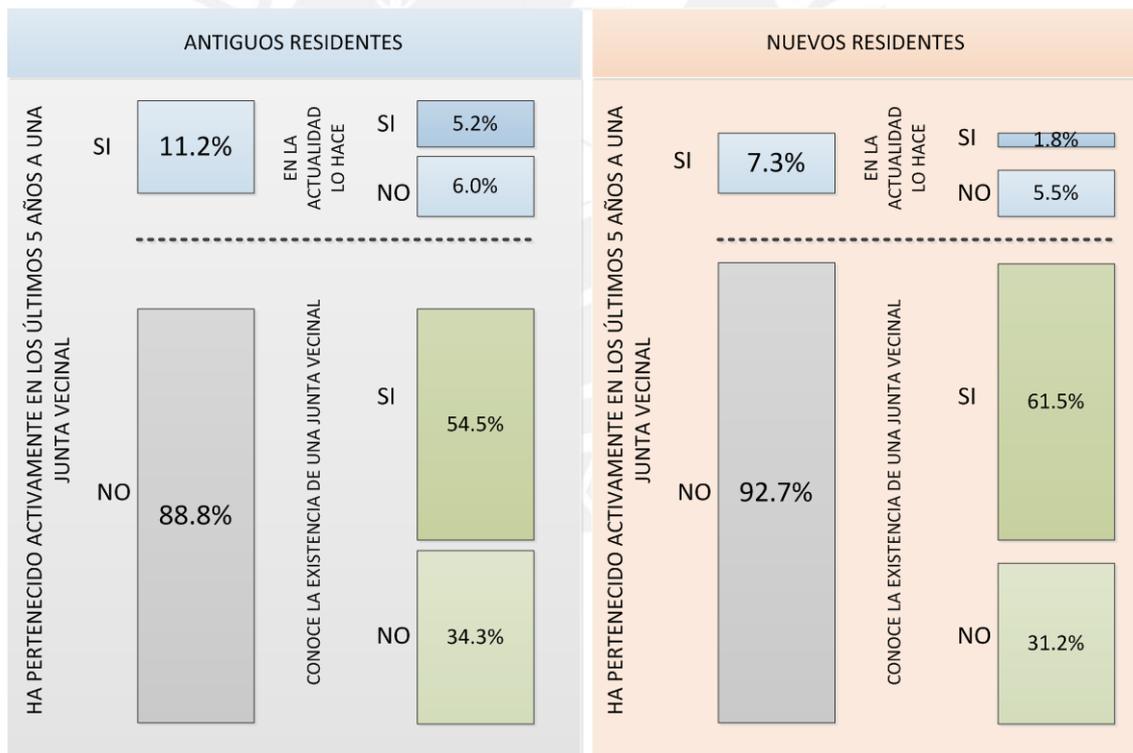
Según la encuesta realizada para esta tesis, el panorama de la participación vecinal en el distrito de Barranco se muestra en un ambiente de desconocimiento informativo de sus ventajas. Como se observa en el gráfico

3.1 casi la tercera parte de los vecinos del distrito entrevistados no

⁴⁷ Intervención del vecino Alberto Limo Segura en la Audiencia Vecinal organizada por el diario El Comercio del día 22 de Mayo del 2009.

conoce la existencia de una Junta Vecinal en su zona. Además se observa un bajo nivel de participación en las juntas vecinales; en el caso de los antiguos residentes sólo el 11.2% de los encuestados ha pertenecido a alguna de ellas durante los últimos cinco años, pero de ese porcentaje la mitad ha dejado de hacerlo. En el caso de los nuevos vecinos, el porcentaje de los que han pertenecido se reduce a 7.9%, de los cuales más de las dos terceras partes ya no pertenecen en la actualidad.

Gráfico 3.1
Participación de antiguos y nuevos residentes en las Juntas Vecinales



Fuente: Encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco (2012)

Elaboración: Propia

Este resultado ha podido darse por dos razones. En primer lugar existen zonas con escasez de cobertura de las juntas vecinales donde no se han realizado

iniciativas para formarlas. En segundo lugar, a pesar de que pudiera existir cobertura, en estas no se ha logrado la difusión necesaria para mejorar su participación⁴⁸. Al respecto se encuentra la percepción de que no se ha establecido una estrategia efectiva para el fortalecimiento de la participación vecinal en el distrito de Barranco:

“... la gente ignora que es su municipalidad, que es participar, que derechos tengo, o como debo dirigirme a la municipal o como recibir capacitación. A la municipalidad le conviene que ese panorama sea ese ya que no conviene que la fiscalicen”⁴⁹.

“Hay tres factores que pueden definir la participación del vecino; al vecino de Barranco mientras no le toques el bolsillo no sale (metropolitano, impuestos, etc.). Falta de capacidad del dirigente vecinal de convocar a los vecinos (yo tengo que convencer a mi junta que las decisiones que se toman a partir del Plan de Desarrollo Concertado nos conciernen a todos). Tercero, que la municipalidad no tiene capacidad para trabajar con las juntas vecinales o la participación vecinal”⁵⁰.

En este sentido es válida la pregunta sobre ¿qué tan representativos son los dirigentes de las juntas vecinales y cuán representativas son las demandas canalizadas a través de los mismos a través de su vínculo con el municipio? Existe una percepción de poca legitimidad de las juntas vecinales, especialmente debido a problemas de convocatoria y a la poca confianza en las mismas.

⁴⁸ Según el estudio de Arroyo e Yrigoyen (2008) para gobiernos locales al interior del país, existen costos de oportunidad (tiempo empleado, resultados de las sesiones, conflictos internos, inversión monetaria, etc.) que no permiten la participación activa de los vecinos, lo que implica que los dirigentes vecinales deben mejorar el uso empleado de en sus sesiones, cosa que la mayor parte de las oportunidades no sucede.

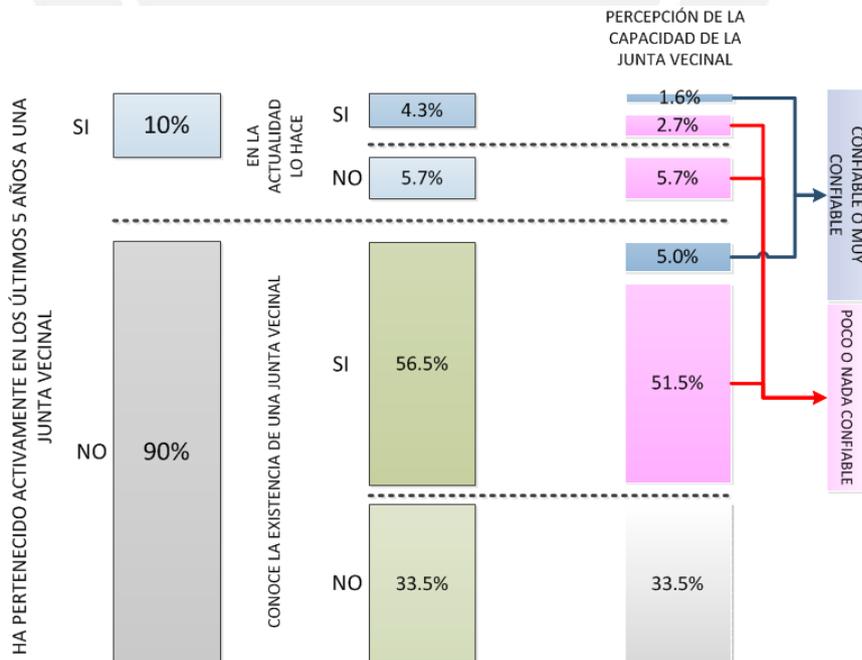
⁴⁹ Entrevista a Vilma Gonzales- Octubre 2012

⁵⁰ Entrevista a José Ayulo- Noviembre del 2012

“Hay tantas juntas pero son poco representativas. Si yo mapeo o marco las calles que tiene juntas vecinales, territorialmente calculo que el 40% del distrito esta coberturado por juntas vecinales. Si tu me preguntas sobre el porcentaje de participación de las casas que están dentro de las juntas, entre el 15 y 20% de los predios están inscritos en esas juntas, pero en temas de participación, no creo que lleguen al 5%”⁵¹

Según el gráfico 3.2, a pesar de que el 56.5% de vecinos del distrito conoce la existencia de Juntas Vecinales en su zona, no ha participado en ellas, debido en su mayor parte a que les parece poco o nada confiables. Del grupo de vecinos entrevistados sólo el 6.6% (para el caso sólo de los nuevos residentes esta tasa se reduce a 0.67%) mencionó que de alguna manera confía en las juntas vecinales.

Gráfico 3.2
Análisis de la percepción de las Juntas Vecinales en el distrito de Barranco



Fuente: Encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco (2012)

⁵¹ Entrevista a José Ayulo-Noviembre del 2012

Elaboración: Propia

Los resultados mostrados tienen diversas causas; sin embargo a través de las entrevistas realizadas se observa que pudo haber factores que distorsionaron la percepción de las juntas vecinales para los vecinos:

“La formación de las juntas vecinales se torna complicada cuando el vecino cree que su promotor busca un espacio político. Ello también porque hay algunas juntas que se establecen como una especie de “portátil” de cuanta gestión entra. La actitud “portátil” que tiene es el de aplaudir los eventos que hace la municipalidad. Ejemplo: las campañas médicas. Todas las gestiones acuden a esa junta porque representan a las zonas más populosas, pero el apoyo de ellos depende de qué cosa les de la gestión”⁵².

“No se pueden establecer juntas sobre territorios que ya cuentan con una junta, ni tampoco formar juntas con gente que no vive en la zona o que no participa en asambleas. No se puede perder la fe de la gente en la institucionalidad vecinal... la ventaja de Barranco es que hay un buen número de vecinos calificados. Uno se pregunta ¿por qué esa gente no desea ser parte de la gestión? Una razón es el prestigio y evitar meterse en problemas”⁵³.

“Hay personas que quieren ser “personalísimos” en su junta vecinal, que quieren ser siempre los presidentes. Por ejemplo, el comité distrital de seguridad ciudadana tiene un representante de las juntas vecinales el cual nunca se reúne con sus vecinos para ver el tema de seguridad ciudadana; y es el representante de todos los vecinos de su zona...ser presidente vecinal también te beneficia cuando existen eventos que ofrece el municipio, es decir, aparecer en todas las instancias que se puedan”⁵⁴.

Por el lado de los vecinos, en aquellas juntas vecinales donde se espera generar una mayor participación, se pueden presentar problemas de convocatoria, lo que genera una suerte de autoaislamiento que también resta representatividad y espacios de discusión a las mismas juntas vecinales. En este sentido, se pueden formar juntas vecinales con buenos objetivos pero con pocos miembros:

⁵² Entrevista a Vilma Gonzales-Noviembre del 2012

⁵³ Entrevista a Javier Alvarado-Octubre del 2012

⁵⁴ Entrevista a José Ayulo-Noviembre del 2012

“Participan pocos vecinos (15 vecinos); la mayoría de personas del barrio son de la tercera edad y no pueden por las horas. También hay un problema de las familias jóvenes porque trabajan; entonces la gente joven no participan porque se preocupan más por sus problemas económicos, incluso los sábados tienen que dedicarse a su hogar.”⁵⁵.

“...cuando hay reuniones de junta vecinal, nadie viene a las reuniones. Cuando hay reunión de junta de propietarios, se acerca el 60% de la gente. Por ejemplo, Javier Alvarado, su junta debe tener 14 cuadras... de las 14 cuadras, debe tener cerca de 110 personas inscritas a su junta pero no creo que más de 20 hayan firmado la última reunión. Pídele el libro de actas a Javier para que veas la cantidad de personas que asisten a una asamblea; y muchas veces ha sido un tema de dejadez, porque uno dice, por qué yo voy a asistir, TÚ HAZLO”⁵⁶.

3.4 Análisis del ámbito de intervención de las Juntas Vecinales

Dados los precedentes mostrados, se encuentran problemas de representación, fragmentación y coordinación de las juntas vecinales a nivel del territorio local. A pesar que al 2009, se hayan contabilizado cerca de 58 juntas vecinales⁵⁷, no se encuentra que estas cubran el total del territorio del distrito. Por otro lado, la distinta naturaleza de las mismas provoca la escasez de acciones de articulación y discusión de una agenda común así como el planteamiento de propuestas conjuntas hacia la municipalidad:

Asimismo, dado que en Barranco las Juntas Vecinales tienden a centralizarse en pocas personas debido a cuestiones de tiempo, capacidad o proyectos políticos, pudiera existir un escaso margen de renovación en la dirigencia de

⁵⁵ Entrevista a Vilma Gonzales-Noviembre del 2012

⁵⁶ Entrevista a José Ayulo-Noviembre del 2012

⁵⁷ Número registrado en la Audiencia Vecinal convocada por el Diario El Comercio en el año 2009.

las mismas. Asimismo, este efecto puede reforzarse aún más si la atención de los acuerdos y demandas dependen exclusivamente de la capacidad técnica de los propios dirigentes vecinales.

Lo que es un hecho es que históricamente la demanda de participación y unificación de juntas vecinales en el distrito de Barranco ha obedecido a escenarios de protesta, obedeciendo a la necesidad temporal de abordar un problema común, el cual frecuentemente intenta enfrentar una decisión de la municipalidad. En el Distrito de Barranco sólo se ha encontrado una experiencia de unificación de Juntas Vecinales, la Junta Manuel Montero Bernaldes (2001-2009 aproximadamente), la cual surgió a partir de una respuesta de los vecinos a una decisión que se consideró como arbitraria por parte de la municipalidad. Entre los principales temas tratados por esta “Junta de juntas” se encuentran el alza de los arbitrios, la pérdida del Parque de la Confraternidad Barranquina y el proyecto del Metropolitano, cuyo paso por el distrito de Barranco iba a incidir en el estilo de vida de la mayor parte de los vecinos. Por otro lado, al ser de naturaleza opositora a algunas políticas de la municipalidad, las autoridades de turno no buscaron su afianzamiento como un ente de representación vecinal unificado⁵⁸.

⁵⁸ En el Anexo 2 se muestran rasgos históricos de la formación de esta junta y todos los campos de acción que se suscitaron a partir de esta, así como los medios que algunas autoridades ediles efectuaron para impedir su fortalecimiento

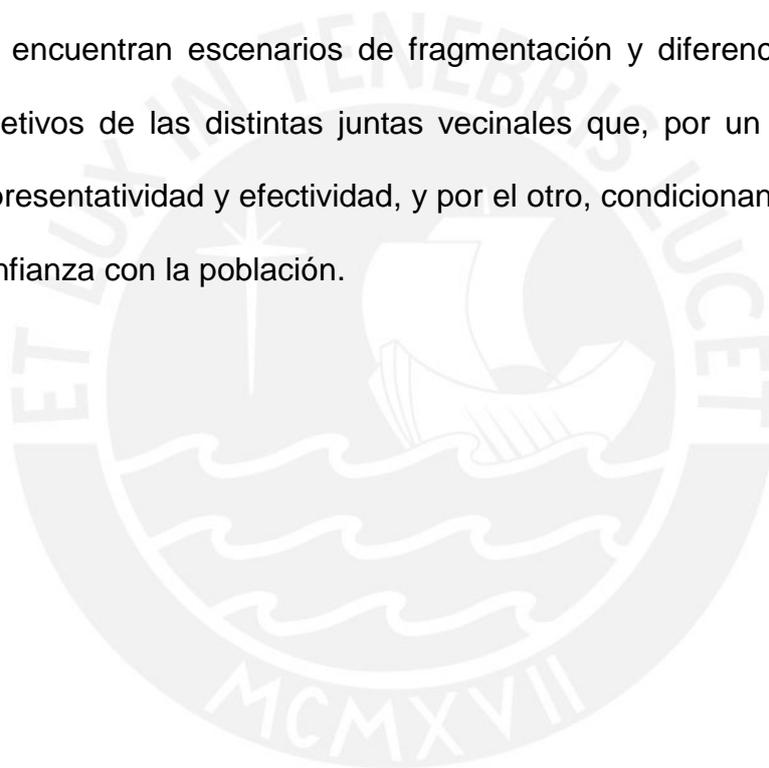
3.3 Conclusiones de este capítulo

La información recabada en las encuestas a los vecinos así como las entrevistas personales realizadas a los representantes vecinales (y autoridades) muestra que tanto el uso de canales directos como indirectos cuentan con debilidades importantes en cuanto a su eficiencia en la incorporación de las demandas vecinales de los nuevos residentes en el ámbito de la discusión y las decisiones de políticas públicas en el distrito de Barranco:

- Si bien hay medios individualizados de retroalimentación entre la Municipalidad y los Vecinos, estos tienen la debilidad de ser predominantemente fragmentados, lo cual impide la discusión de temas de importancia a nivel distrital y de consenso de políticas públicas locales, y por otro lado, atender las demandas vecinales de acuerdo a la predisposición material de la municipalidad.
- En el ámbito representativo, no se identifican medios formales y eficaces para mejorar la participación vecinal en el distrito de Barranco, y es más, para la articulación y la conformación de un solo agente que pueda transmitir las demandas de los vecinos a la municipalidad. En este sentido, se pueden encontrar problemas de convocatoria y supervivencia de las juntas vecinales, los cuales son asumidos por sus miembros activos.
- La escasa capacidad de convocatoria de las Juntas Vecinales hacia sus propios vecinos no permite su renovación, y por lo tanto, permitir la

entrada de nuevas prioridades que atender, así como participación ciudadana de nuevos integrantes. Ello limita, por un lado, su capacidad de realizar una mayor gama de propuestas de política en gestión municipal en relación a los problemas existentes; por otro lado, las hacen depender de la relación existente entre el representante y las autoridades.

- Se encuentran escenarios de fragmentación y diferenciación entre los objetivos de las distintas juntas vecinales que, por un lado, limitan su representatividad y efectividad, y por el otro, condicionan su reputación y confianza con la población.



CAPITULO 4: INFLUENCIA DE LA REPRESENTACIÓN VECINAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

4.1 Alcances del Marco Normativo General de la Participación Ciudadana a nivel local

Como normas de carácter vinculante se ha procedido a revisar las tres normas que vinculan la gestión y ejecución de políticas públicas en los gobiernos locales y su relación a la participación vecinal: La Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, y la Ley Orgánica de Municipalidades (ver anexo 5).

A través de la Ley N° 27680 del año 2002 que modifica la constitución política del Perú, se establecen lineamientos generales sobre la participación ciudadana en el marco de la descentralización. Específicamente para el caso de los gobiernos locales se establece que las municipalidades son las encargadas de promover, apoyar y reglamentar la participación ciudadana, incluyendo la misma en el proceso presupuestario y dentro de un esquema de rendición de cuentas.

En el año siguiente (2002), a través de la Ley de Bases de la Descentralización, (de carácter orgánico) se toma a la participación ciudadana como uno de sus objetivos sociales en el proceso de descentralización del país, retomando el encargo a las municipalidades de consolidarla dentro de sus territorios. Para ello, se establece no sólo un vínculo entre la participación ciudadana y la gestión pública en general, sino que en términos operativos especifica su participación en los presupuestos.

Sin embargo es en la Ley orgánica de Municipalidades (Ley 27972 del año 2003) donde se define a las municipalidades como “canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos”. Si bien se establecen claramente derechos⁵⁹ de participación, también se acotan los mecanismos en los cuales la participación vecinal puede influenciar a la gestión local:

- En primer lugar se toman aspectos operativos generales como el registro de las organizaciones (lo cual se asocia con un componente de formalización), canales directos de comunicación de los vecinos con sus autoridades (atribuciones del alcalde en atender los pedidos y promover espacios de concertación vecinal así como obligación de los regidores de mantener comunicación con los vecinos y sus representantes), y el acceso a las sesiones del consejo (salvo excepciones como asuntos que

⁵⁹ Según el artículo 112 del capítulo II del Título VIII de la Ley Orgánica de Municipalidades: “El vecino de una jurisdicción municipal puede ejercer su derecho de participación vecinal en la municipalidad de su distrito y su provincia, mediante uno o más de los mecanismos siguientes: 1. Derecho de elección a cargos municipales. 2. Iniciativa en la formación de dispositivos municipales. 3. Derecho de referéndum. 4. Derecho de denunciar infracciones y de ser informado. 5. Cabildo Abierto, conforme a la ordenanza que lo regula. 6. Participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal. 7. Comités de gestión”

puedan afectar los derechos fundamentales al honor, la intimidad personal o familiar y la propia imagen).

- En segundo lugar se consolidan los mecanismos de participación vecinal en el diseño de políticas públicas municipales y en la elaboración del presupuesto de las mismas; en este caso, se establece la participación vecinal dentro de órganos de coordinación distrital como el Consejo de Coordinación Local Distrital –CCLD- (dentro del espacio asignado a la sociedad civil⁶⁰) y la junta de delegados vecinales. El CCLD tiene en su haber el de coordinar y concertar políticas públicas locales así como el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) y el Presupuesto Participativo (PP). La Junta de Delegados Vecinales tiene como función proponer las prioridades de proponer las prioridades de gasto y de inversión dentro del distrito así como el de fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal.

4.2 Principales observaciones al Marco Vigente desde el lado de la Participación Vecinal

El marco normativo descrito en la sección anterior puede contener algunas dificultades para su funcionamiento efectivo. Si bien permite un número importante de medios para que la población (en este caso, a través de la representación vecinal) pueda participar de la gestión municipal a través del

⁶⁰ Según el Artículo 102 del Capítulo III del Título VII “La proporción de los representantes de la sociedad civil será del 40% (cuarenta por ciento) del número que resulte de la sumatoria del total de miembros del respectivo Concejo Municipal Distrital y la totalidad de los Alcaldes de Centros Poblados de la jurisdicción distrital que corresponda”.

diseño de políticas, estos medios están restringidos por una serie de parámetros que limitan su correcta implementación. Entre las principales observaciones se encuentran:

- A. El acceso a la información pública puede estar restringido a la selección de los mecanismos empleados por la Municipalidad;** si bien se vienen implementando portales web, estos parecen ser insuficientes o desactualizadas, lo que conlleva a solicitar la misma de manera formal la misma, enfrentándose a trámites burocráticos⁶¹.
- B. Pueden haber contraposiciones entre las prioridades del Consejo Municipal y el CCLD que conlleven a decisiones no respaldadas por los vecinos.** Se observa en la Ley Orgánica de Municipalidades, que existe una doble participación de los Regidores, los cuales componen tanto el Consejo Municipal como el CCLD; al respecto, en ambas instancias se coordinan y se establecen consensos para la elaboración de los planes de desarrollo concertado, presupuestos participativo y asuntos de planificación. Sin embargo, dado que el CCLD no tiene carácter vinculante, la aprobación de los mismos recae en el Consejo Municipal, quién según la misma Ley tiene la facultad de aprobarlos, incluyendo situaciones de ausencia de consensos. Este problema se agrava cuando se contraponen objetivos de política pública, por ejemplo en la priorización de las demandas que se puedan generar en los

⁶¹ PROYECTO USAID/Perú ProDescentralización, pg. 25

vecinos y los objetivos de políticas institucionales, provenientes de promesas electorales o ideologías partidarias⁶². Esta preocupación está presente en los miembros del CCLD del distrito de Barranco:

“...felicitó a los regidores que siempre han tenido y recibido con beneplácito todas las aportaciones que les hemos hecho para las ordenanzas de los dos presupuestos participativos que han pasado, pero el tema principal viene aquí en la ley de municipalidades, que es la ley que rige todo este proceso....El artículo 103 dice la ausencia de acuerdo por consenso no impide al consejo distrital decidir conque cosa nos está diciendo con esto que después de todo el proceso democrático donde hemos sido elegidos las juntas vecinales nos sentamos a la mesa con los regidores y la alcaldesa y lo que nosotros podamos opinar podría no tomarse en cuenta porque así lo dice la ley, la ausencia por conceso municipal distrital no impide tomar acuerdo... Los llamo para que juntos podamos pedir al Congreso por intermedio del diario El Comercio una modificación de este artículo para que permita que no seamos “convidados de piedra o de palo”. En esta gestión no está pasando eso pero estará pasando a lo largo y ancho del país porque esta ley es para todos”⁶³.

“Yo considero que la norma del CCLD fue hecho pensando de dos formas. La primera no es real, la cual es pensar que los consejos son realmente la voz del vecino, lo cual es mentira. Lo segundo, se debe evaluar que la Ley Orgánica de Municipalidades ha sido hecha por exalcaldes y regidores, los cuales han podido pensar que en algún momento van a volver a esos puestos y necesitan una norma en la cual no pierdan poder. Al final, si te das cuenta, si el CCLD aprueba algo (los tres representantes de la sociedad civil y dos regidores de oposición.....es decir, ¿qué pasa, por ejemplo, si el CCLD aprueba un PDC que es absolutamente vecinal? Este llega al Consejo (que está formado por 5 regidores de la gestión y dos de oposición), dice que no. Todo ese procedimiento no valdría para nada. En la ley el consejo puede desaprobar los contenidos del PDC. Ya desde ahí uno se da cuenta que un buen instrumento, técnicamente bien hecho, puede ser un saludo a la bandera”⁶⁴.

⁶² Se debe considerar que en el sistema electoral peruano los períodos de gobierno se eligen por mayoría simple, lo cual puede conllevar a la adopción de decisiones poco consensuadas si es que la elección de la autoridad local está por debajo del 50% de los votos, y más aún, si está por debajo del 25% de los votos como en el caso de Barranco.

⁶³ Palabras de GERMÁN JIMÉNEZ COLÁN, miembro del CCLD en representación de la sociedad civil en la Audiencia Vecinal del diario El Comercio (9/11/2012).

⁶⁴ Entrevista a José Ayulo, realizada en noviembre del 2012.

En este sentido Tanaka (2007: 4), afirma que a partir de una debilidad en la institucionalidad en el funcionamiento del CCLD no sólo hay un conflicto entre lo participativo, lo representativo y lo institucional sino que la ausencia de organizaciones sociales representativas puede conllevar a intereses particularistas:

“También tenemos que la debilidad institucional hace que instancias participativas y representativas se debiliten entre ellas: por ejemplo, un mal diseño hace que el funcionamiento de los CCR y CCL se superpongan con el de los consejos regionales y locales, con lo que los primeros terminan siendo poco relevantes; además la elaboración participativa de los presupuestos se superpone relativamente tanto con los CCR y CCL, como con los consejos regionales y locales, y se da en un marco mal definido, en el cual su aplicación está en la práctica librado a la voluntad de la autoridad política, y congrega actores que pueden caer rápidamente en dinámicas particularistas”

Por otro lado, dada la conformación de los integrantes del CCLD existe la posibilidad que las sesiones del mismo estén determinadas por el Alcalde y los miembros del Consejo Municipal, ya que según la Ley Orgánica de Municipalidades “para la instalación y funcionamiento del Consejo de Coordinación Local Distrital se requiere de la asistencia de la mitad más uno de sus miembros”⁶⁵. En ese sentido, se encuentra que existe una posibilidad que, bajo un escenario de propuestas y solicitudes vecinales canalizadas a través de los representantes vecinales del CCLD, estas no sean atendidas si es que contradicen algunos de los lineamientos políticos más rígidos (con menores espacios de negociación o discusión) de la gestión de turno.

⁶⁵ PROYECTO USAID/Perú ProDescentralización , pg.29

C. Sin un verdadero fortalecimiento institucional, en la práctica los espacios de participación vecinal pueden llegar a ser inoperantes, limitados y proclives al incumplimiento de acuerdos. Si bien a partir de la Ley Orgánica de Municipalidades los espacios asignados a la representación vecinal están dados, existe el supuesto implícito de que el sistema de organizaciones vecinales dentro de un gobierno local está correctamente constituido funcional e institucionalmente, es representativo y canaliza adecuadamente las demandas vecinales. Sin embargo se encuentra que si ese supuesto no se da en la práctica, los efectos de la participación vecinal se pueden diluir. En este sentido, se encuentra un vacío en torno a la Ley Orgánica de Municipalidades en cuestiones de fortalecimiento institucional de estos espacios, recayendo el mismo en las políticas que puedan ser implementadas dentro de los municipios, quienes tiene la función de organizar espacios que permitan la difusión, la organización y la conformación de espacios de representación vecinal. Si bien los mecanismos de participación tienen una definición bien marcada, la función de promoción a la representación vecinal no contempla actividades de obligatorio cumplimiento y se deja a merced de las municipalidades. En este sentido Tanaka (2007:7) sostiene que:

“...las reformas participativas no fueron acompañadas propiamente por reformas tendientes a fortalecer también las instancias representativas: en todo caso, el panorama general estuvo asignado, a

mi juicio, por reformas parciales, no integrales, y relativamente incoherentes”.

Un ejemplo de ello, según el mismo autor (2007:14) es el caso de los presupuestos participativos, los cuales frecuentemente son de escasa representatividad y contienen una débil capacidad de propuesta de las organizaciones sociales que asisten. Adicionalmente sobre este aspecto, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (2009; 15) encuentra que:

“... aún existen viejos problemas como el incumplimiento de los acuerdos adoptados por parte de las autoridades, sea porque las propuestas presentadas por los agentes participantes no son acogidas o porque los acuerdos son modificados de forma arbitraria o sin mayor explicación por aquellas”.

Por otro lado, en el mismo texto se encuentra que si bien existe una vinculación entre el plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo, aún no es clara la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo concertado (2009:16)

D. Los resultados de la participación vecinal están a merced del liderazgo, la capacidad técnica y del manejo de la información que contengan sus representantes. Mientras los funcionarios municipales cuentan con asesores y técnicos en todas las materias de debate, en el caso de la representación vecinal esto no ocurre por lo que se genera una desventaja para la formulación de propuestas, contrapropuestas y debates de política. Más aún, se encuentran casos en que los mismos

representantes del CCLD no conocen plenamente cómo ejercer sus funciones así como la población no conoce sobre las normas de participación ciudadana⁶⁶.

E. Se cuenta con un riesgo a la adopción de decisiones municipales que pueden deslegitimar o distorsionar la representación ciudadana. Dentro de la normatividad vigente no existe ningún lineamiento que pueda impedir la contratación parcial o completa de representantes o miembros de juntas vecinales en el gobierno municipal. Por otro lado, a nivel nacional, se encuentra que existen casos en el que el municipio sólo trabaja con aquellas juntas vecinales que se muestran favorables a la gestión⁶⁷, generando contraposición y falta de consensos entre las mismas juntas vecinales.

4.3 Principales aspectos con los que se gestiona la participación vecinal en el distrito de Barranco para el diseño de Políticas Públicas (2007-2012)

A. Aspectos Institucionales

Para la gestión institucional de la participación vecinal existe un órgano especializado. Dentro de la Municipalidad de Barranco se encuentra la Sub Gerencia de Participación Vecinal y Social, que según el artículo 128 del

⁶⁶ PROYECTO USAID/Perú ProDescentralización (pg. 23)

⁶⁷ Ibid, pg. 60

Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la entidad tiene catorce funciones:

- a) *“Velar por los intereses de la comunidad del distrito, promoviendo la participación activa del vecindario.*
- b) *Realizar acciones de promoción a la participación del vecino del distrito, sea de manera individual o de manera organizada; en la gestión municipal.*
- c) *Promover y ejecutar, las actividades e iniciativas destinadas a recoger las demandas y aportes de los vecinos para la mejora de la Gestión Municipal y el desarrollo del distrito.*
- d) *Propiciar vínculos de acercamiento entre la municipalidad y el vecindario.*
- e) *Programar, dirigir, organizar, coordinar y ejecutar la promoción de organizaciones vecinales; de su registro y reconocimiento; y de apoyo a las obras comunales que estas organizaciones realicen.*
- f) *Promover la participación vecinal en la formulación, debate y concertación del Plan de Desarrollo Concertado y del Presupuesto Participativo.*
- g) *Resolver administrativamente conflictos vecinales, procurando previamente la conciliación de las partes.*
- h) *Elaborar y actualizar el registro de Juntas Vecinales.*
- i) *Tener a su cargo el registro único de organizaciones sociales.*
- j) *Organizar, dirigir y supervisar las actividades del centro integral de atención al Adulto Mayor (CIAM), la Oficina Municipal de la persona con discapacidad (OMAPED), y la casa de la mujer del distrito.*
- k) *Promover la participación activa de vecinos en programas, proyectos y actividades que contribuyan al mayor desarrollo participativo de la población del distrito.*
- l) *Proponer el Manual de Organización y Funciones (MOF) de la unidad orgánica, así como el Manual de Procedimientos (MAPRO).*
- m) *Formular, proponer, ejecutar y evaluar su presupuesto anual, su Plan Operativo Institucional (POI) en el ámbito de su competencia.*
- n) *Otras funciones que le asigne la Gerencia de Desarrollo Humano y Social en el ámbito de su competencia”.*

Este órgano especializado en la gestión de la participación vecinal está colocado en el último escalafón del organigrama municipal, lo que le impide, en primer lugar canalizar las demandas vecinales hacia los mandos medios y altos (Gerencia General, Alcalde y Consejo), y en

segundo lugar, mejorar el ejercicio de sus funciones de acuerdo a los requerimientos de la Gerencia a la que rinde cuenta de sus funciones. Según el Organigrama de la Municipalidad de Barranco (ver anexo 6) la subgerencia de Participación Vecinal y Social se encuentra ubicada dentro de la Gerencia de Desarrollo Humano y Social junto con la Sub Gerencia de Juventudes, Deportes, Salud y Bienestar (que cuenta con 18 funciones). Al respecto, se encuentra en primer lugar que su colocación implica que sus resultados en cuanto a la gestión vecinal dependen de lo que la Gerencia al mando establezca como prioridades⁶⁸ y estos luego se canalicen hacia diversas instancias antes de la Gerencia General y, por último al Consejo Municipal. Por otro lado, se encuentra, que si bien se distinguen aquellas funciones relacionadas con la gestión de la participación vecinal existen otras funciones distantes (como las relacionadas al centro del adulto mayor, los discapacitados y la casa de la mujer), que requieren de actividades permanentes y que políticamente pueden ser más rentables para el municipio.

Existen indicios de que las características del cuadro de personal de la Subgerencia de Participación Vecinal y Social, asignado por la Municipalidad de Barranco, pueden ocasionar que en la práctica no

⁶⁸ Al respecto, según la definición del ROF de la Municipalidad de Barranco esta Gerencia “es la unidad orgánica de segundo nivel jerárquico, encargado de conducir las actividades orientadas a promover el desarrollo humano de la población del distrito, actividades orientadas a la defensa del niño, la mujer y la familia, el apoyo alimentario como el Comedor Municipal, el apoyo social al niño y adolescente, con énfasis a los grupos vulnerables. Asimismo, las actividades de los Programas de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente y del Vaso de Leche”; es decir, no se menciona de manera explícita, como una prioridad de la gerencia, la gestión de la participación vecinal. Por otro lado, según el MOF de la municipalidad sólo 1 de las 29 funciones específicas que se le otorgan al Gerente de Desarrollo Humano y Social hace referencia a la promoción de la participación vecinal y su vínculo con la gestión municipal.

cuenta con la capacidad necesaria para abordar las funciones que se le asignan. Según el Manual de Organización y Funciones (MOF) de la Municipalidad de Barranco esta subgerencia sólo cuenta con dos cargos: el subgerente de Participación Vecinal y Social, y un Técnico Administrativo. Para el caso del subgerente, el perfil es el de un profesional o bachiller en sociología, ciencias de la comunicación o carreras afines, con capacitación especializada, dos años de experiencia en el sector público y conocimientos y dominios de programas informáticos. Para el caso del Técnico Administrativo, sólo se solicita secundaria completa, conocimientos de los temas del área, experiencia no determinada en labores de la especialidad y conocimiento de programas informáticos.

Al respecto, se puede deducir, que si bien el personal que labora en la Subgerencia no necesariamente es el que se registra en el MOF, tanto la cantidad de funcionarios como el perfil profesional con el que cuenta el personal de la misma podría no ser suficiente para abordar las catorce funciones asignadas, las cuales requieren de una alta especialización en lo que respecta a toma, recojo y sistematización de información, capacidad de articulación con las organizaciones vecinales, identificación y canalización de las demandas encontradas, actividades de registro, monitoreo y evaluación así como el liderazgo necesario para conllevar a la toma de decisiones concertadas.

Por otro lado, al momento de realizado el presente estudio no se observa ninguna lista formal de las Juntas Vecinales del Distrito de Barranco que haya sido publicada tanto a nivel físico o virtual, lo que por un lado, impide el

conocimiento de los vecinos de sus representantes vecinales, y por otro, establecer mecanismos de articulación fuera del municipio.

A pesar que se encuentran en lo más alto del organigrama, no existen indicios de que en la práctica se tomen decisiones políticas a través una instancia denominada “Juntas de Delegados Vecinales”. Según el Organigrama de la Municipalidad de Barranco (ver anexo 6), las Juntas de Delegados Vecinales se encuentran al mismo nivel jerárquico que el Consejo de Coordinación Local, el Comité de Seguridad Ciudadana y del comité de defensa civil. Según el artículo 32 del ROF del Municipio de Barranco *“es el órgano integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas que integran el distrito y que están organizadas, principalmente, como juntas vecinales. Asimismo está integrada por las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales, y por los vecinos representantes de las organizaciones sociales del distrito que promueven el desarrollo local y la participación vecinal. Su creación, conformación y reglamento se aprueban por las respectivas ordenanzas del Consejo Municipal”.* Al respecto hasta el momento no se han dado las ordenanzas mencionadas en este documento de gestión.

A pesar de incluir la discusión de aspectos que comprometen a todos los vecinos del distrito y no contar en la práctica con otras instancias de representación en el Organigrama del Distrito, se corre el riesgo de no incluir a la participación de las Juntas Vecinales dentro del CCLD. Según

la Ordenanza 241-MDB aprobada en el año 2005, el Consejo de Coordinación Distrital cuenta con las siguientes funciones:

- *Organizar, formular, revisar, coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital, aportando el diseño de la propuesta de implementación de los mismos.*
- *Proponer proyectos de inversión y de servicios públicos locales.*
- *Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos.*
- *Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico distrital sostenible.*
- *Informar a la población sobre la marcha del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo.*
- *Otras que le encargue el Concejo Municipal Distrital.*

El sistema de elección de los miembros del CCLD toma en consideración a los diversos agentes que pertenecen a la sociedad civil, indistintamente de su procedencia, siendo elegidos aquellos que obtengan un mayor número de votos. En este sentido se puede observar, que ante sólo la elección de tres representantes de la sociedad civil, la participación vecinal puede verse diluida ante la presencia de otros agentes como los clubes de madres, vaso de leche, asociaciones de empresarios, etc. En este sentido, se presenta la sensación que la representación vecinal dentro del CCLD es débil debido a que su permanencia no está asegurada entre dos períodos de elección:

“De los tres representantes de la Sociedad Civil, una es representante de los vecinos pero nada dice que esto fuese así en el futuro. Falta fuerza y representatividad vecinal”⁶⁹.

⁶⁹ Entrevista a Vilma Gonzales-October 2012

“Lo que se tiene que hacer ahora es ordenar el CCLD, una vez que se cumpla con ello vendrá la necesidad de retroalimentarse de sus juntas. Uno debe retroalimentarse de algo”⁷⁰.

Por otro lado, la heterogeneidad de las juntas vecinales, si se diera el caso de la continuidad de la representación de las juntas vecinales en el CCLD, no permite la articulación y la coordinación necesarias para la discusión de las acciones realizadas ex ante y la agenda pendiente. En este caso, ante una fuerte oposición de las juntas vecinales el gobierno local de turno pudiera promover la inclusión de otras juntas vecinales que estén a favor de su gestión, o en todo caso, incluir a las que no obstaculicen sus propuestas o proyectos.

No se observan adecuados espacios de coordinación, tanto a nivel de municipio con el CCLD, entre los miembros del CCLD como del mismo CCLD con las demás juntas vecinales y/o vecinos del distrito. Según el artículo 15 de la Ordenanza 241-MDB⁷¹ “el CCLD se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando la convoque el Alcalde”, es decir existe durante el año dos espacios de tiempo formales para que el CCLD pueda reunirse y discutir propuestas de gestión política; los demás espacios de coordinación que pudieran incluirse durante el año dependen exclusivamente de la potestad del alcalde. Por otro lado, la misma ordenanza, que reglamenta las funciones del CCLD, no establece la asignación de ningún tipo de presupuesto en relación de los espacios de retroalimentación que este Consejo

⁷⁰ Entrevista a José Ayulo-Noviembre 2012

⁷¹ Norma que aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Consejo de Coordinación Local Distrital de Barranco

debiera tener con la población, a pesar que se establecen como obligaciones “informar en forma periódica a las organizaciones de la sociedad civil sobre el funcionamiento, propuestas y avances realizados en el CCLD” y “Promover el consenso y la concertación entre el CCLD y las iniciativas de la sociedad civil”. A partir de la escasez de los espacios de tiempo (frecuencia de las coordinaciones entre miembros) como de los medios en los que sus representantes de la sociedad civil se nutran de las demandas y propuestas vecinales, el CCLD pierde representación y legitimidad, lo cual lo debilita:

“¿Cuál es la relación que hay entre los mismos representantes de la sociedad civil? Se conocen pero no es frecuente que asistan a las reuniones. Que sucede cuando quiero reclamar algo me dicen: “hazlo tú y nosotros te apoyamos porque no tenemos tiempo”. Si formáramos un gran equipo técnico los tres de la sociedad civil haríamos un gran trabajo. Hay algunas discrepancias entre los mismos representantes de la sociedad civil, por ejemplo, en el caso del plan zanahoria⁷², los intereses del representante de los empresarios fueron manifiestos...El peso de la sociedad civil en las decisiones que se toman en el consejo son casi nulas, casi nunca somos convocados”⁷³.

“Entonces estoy proponiendo que conjuntamente con todos los presentes y me alegro que hayan venido buena cantidad de vecinos porque lamentablemente cuando se les convoca solo vienen 20 o 30 y la asistencia no es buena pero ahora están buena cantidad de dirigentes”⁷⁴.

A ello debe añadirse que el proceso electoral de miembros del CCLD solo cuenta con un espacio de un mes entre la inscripción de listas y la elección final de los representantes, lo que impide a los nuevos representantes un contacto directo con la población del distrito. En este sentido, al 2012 se encuentra que

⁷² ORDENANZA N° 271-MDB del año 2007, que prohíbe el consumo de licor en la vía pública y establece horarios para el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

⁷³ Entrevista a Vilma Gonzales-Noviembre del 2012

⁷⁴ Participación del señor Germán Jimenez Colán, miembro del CCLD en la Audiencia Vecinal del Diario El Comercio del 9 de Noviembre del 2012.

el 85.2% de los vecinos encuestados no conozca la existencia del CCLD y el 93.5% de los mismos no conozca al menos a uno de los representantes de la sociedad civil⁷⁵. Otro aspecto es la misma heterogeneidad y la falta de coordinación entre las mismas juntas vecinales que no llegan a retroalimentar adecuadamente a la representación vecinal en el CCLD.

A pesar de considerarse dentro de sus funciones, a la fecha el CCLD no tiene ninguna experiencia ni consulta para la elaboración o actualización del Plan de Desarrollo Concertado. El último Plan de Desarrollo Concertado de la Municipalidad de Barranco fue el elaborado y publicado en el año 2000 y tuvo vigencia hasta el 2010, es decir, siete años después que se implementó la Ley Orgánica de Municipalidades (2003) y a la fecha no se ha actualizado.

Sin embargo, luego de finalizado el período de aplicación (2000-2010) existen evidencias de que a través de la Municipalidad de Barranco elaboró un Plan de Desarrollo Concertado sin la consulta al CCLD, el cual respondió a una orden de servicio y fue entregada a aprobación del consejo una semana antes de que la gestión de entonces acabase su período de gobierno. Este Plan de Desarrollo Concertado no fue aprobado por razones técnicas y de coordinación con la actual gestión edil, dándose por invalidado. Este retraso ha ocasionado reacciones adversas en algunos vecinos del distrito, y por lo tanto mayor presión a la municipalidad y al CCLD.

⁷⁵ Encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco (2012)

“Sabemos que la gestión saliente contrató una consultoría para hacer un plan de desarrollo concertado por eso nos hemos demorado no se podía hacer uno nuevo si ya se había pagado por uno, también informo que ya estamos trabajando con el Concejo de Coordinación Local para iniciar ya los talleres”⁷⁶.

El CCLD sólo ha sido convocado para la organización del Presupuesto Participativo, sin embargo este ha sido presupuestalmente poco representativo, fragmentado, sesgado y con carencia de mecanismos de supervisión y evaluación eficientes. Se encuentra que, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, los miembros del CCLD han sido frecuentemente consultados y partícipes de la convocatoria del presupuesto participativo. En el caso de esta herramienta, ha habido resultados favorables para las juntas vecinales y por ende ha sido un medio de decisión concreta de obras y mejoras de algún servicio.

En cuanto a los montos que se destinan al presupuesto participativo, estos aproximadamente representan entre 1% y 2% del total de los gastos totales de la Municipalidad por toda fuente de ingreso⁷⁷, lo que sugiere que la injerencia del presupuesto participativo en el global de las decisiones de gasto municipales ha sido poco representativa. Por otro lado, no se encuentran evidencias de que la aprobación de proyectos incluya elementos de coparticipación presupuestaria de las juntas vecinales, lo cual generaría

⁷⁶ Participación de la Alcaldesa Jessica Vargas en la Audiencia Vecinal del Diario El Comercio del día 9 de Noviembre del 2012.

⁷⁷ Para el año 2012, el presupuesto participativo representó S/.300 mil mientras que el gasto total efectuado por la municipalidad estuvo entre S/.16 millones y S/.17 millones.

mayores vínculos entre el municipio y los vecinos así como el refuerzo de mecanismos de supervisión con intervención vecinal.

“El presupuesto participativo nunca ha representado montos grandes (entre 200mil y 400 mil soles). En un primer momento se ha destinado en veredas, en seguridad. Siempre se le ha visto desde una óptica chata cuando en realidad la Ley es muy abierta. Creo que ha faltado la capacidad de hacer alianzas no sólo con otros sectores/vecinos organizados/empresas, que superen los montos asignados por el gobierno central. Los vecinos pueden cofinanciar proyectos; esa visión no se ha instaurado. Los alcaldes no tienen intereses en ese tema”⁷⁸.

Así mismo, se encuentra que existen diversos factores que impiden una mejor incidencia de la participación vecinal en este mecanismo. En primer lugar, una combinación entre el bajo monto a distribuir, la fragmentación de las juntas vecinales⁷⁹ y la individualización de las propuestas puede conllevar a que un alto porcentaje de las propuestas no sean consideradas, lo que reduce la participación. En segundo Lugar, como se mencionó anteriormente, no todo el distrito está representado por las juntas vecinales que postulan, o en todo caso, no todas las juntas vecinales participantes son representativas, a pesar de estar registradas. En tercer lugar, por problemas legales (registro) no todas las juntas vecinales existentes participan:

“De todas las juntas vecinales, de acuerdo al Presupuesto Participativo sólo estaban aptas 16 juntas vecinales (que no representan territorialmente ni al 5%). También al Presupuesto Participativo no han participado en su totalidad juntas que se rigen por ley (representatividad, número de años). Según el reglamento, para poder participar uno debe estar registrado y debe estar vigente. Para inscribirte, uno que no es presidente debe tener el permiso del presidente y que su junta esté inscrita en el RUOS. En el Presupuesto Participativo 2011 hay 63 agentes de la sociedad civil. Las juntas vecinales,

⁷⁸ Entrevista a Javier Alvarado-Octubre del 2012

⁷⁹ Según el diario el Comercio, al 2009, el distrito de Barranco contó con 59 juntas vecinales.
Ver: <http://blogs.elcomercio.pe/audiencias/2009/05/audiencia-vecinal-en-barranco.html>

más del 50% no tienen vigencia. La vigencia es importante porque da la seguridad de que ha existido una reunión y las propuestas no se hacen a título personal. En el reglamento del año 2012 se propone que el proyecto este sustentado por quien manda”⁸⁰.

Finalmente, se debe considerar que el presupuesto participativo está dirigido a instancias representantes de la sociedad civil organizada y no directamente a las Juntas Vecinales, lo que, al igual que el PDC pudiera conllevar a que las juntas vecinales no tengan mayor incidencia en los proyectos aprobados por este medio. Por otro lado, a pesar de que se han implementado, los comités de vigilancia pueden carecer de mecanismos de supervisión y evaluación adecuados, los cuales puedan generar mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas hacia la ciudadanía:

“Sobre presupuesto participativo, en general se vence el 30 de junio, los talleres se han realizado, ¿qué ciudadanos de Barranco están participando allí?, porque se supone que el 30 de junio se vence la presentación del proyecto y el alcalde en audiencia debería haber rendido cuenta del presupuesto el 2007 y que diga qué se está haciendo con las contribuciones del 2008, eso sería bueno saberlo. Gracias (aplausos)”⁸¹.

B. Aplicación de Instrumentos de Gestión Participativa

Se encuentra que, a falta de un Plan de Desarrollo Concertado puede haber conflictos entre el Plan de Gobierno Municipal y las demandas vecinales si es que el gobierno de turno carece de representatividad electoral. En este sentido se encuentra que si bien se ha elegido

⁸⁰ Entrevista a José Ayulo-Noviembre del 2012

⁸¹ Participación de la Vecina Angélica Valencia Isihuaylas de Candela – (Vive en la Prolongación San Martín, cuadra 2) en la Audiencia Vecinal del diario El Comercio del 22 de Mayo del 2009

democráticamente a los funcionarios ediles, la falta de representatividad electoral puede generar desavenencias con los vecinos si es que en ellos, de manera mayoritaria, se consideran aspectos no concordantes con el Plan de Gobiernos Municipal. En este sentido, sobre algunos temas se busca de evitar la confrontación de desacuerdos y el cambio en los planes de gobierno iniciales. En el caso de Barranco, este es un problema, dado que los dos últimos alcaldes han sido elegidos con porcentajes inferiores al 25%, es decir, entre el 75% y 80% de los votantes hábiles no revisaron o no estuvieron de acuerdo con el plan de gobierno de la gestión de turno.

Tabla 4.1
Votación alcanzada para la elección de Alcaldes de Barranco (período 2002-2014)

	Período	Número de Votos	Votos Válidos	Votos Emitidos
Jessica Vargas	2002-2006	8,053	23.72%	20.93%
Antonio Mezarina	2007-2010	8,644	25.00%	22.16%
Martin del Pomar	2011-2014	12,598	29.58%	32.61%

Fuente: ONPE
Elaboración: Propia

El trasfondo de lo mencionado ocasiona que algunas de las actividades que se ejecuten dentro de la Municipalidad pudiesen corresponder a una visión no compartida, lo cual podría conllevar a una percepción de autoritarismo por parte de los vecinos ya que en algunos casos se cierran espacios para el diálogo y concertación.

4.4 Conclusiones de este Capítulo

De acuerdo al análisis efectuado en la presente sección, se encuentra que, si bien existen canales legales y operativos en donde se puedan transmitir y discutir las demandas vecinales a nivel de la gestión pública, no se encuentra un medio concreto para que se puedan efectuar eficientemente⁸². En ese sentido, y según los parámetros identificados por Pastor (2011), no se encuentra una influencia significativa tanto de los medios directos de comunicación vecino-municipalidad como de las Juntas Vecinales o sus representantes en las decisiones de política pública de la Municipalidad de Barranco. Ello por las siguientes razones:

1. La normatividad vigente permite una amplia gama de medios participativos, sin embargo estos no son respaldados por elementos de refuerzo. Así, la influencia de la participación vecinal y las decisiones que se muestren en ella queda a merced de las ordenanzas y las prioridades (en cuanto a la reglamentación de los mismos) que se establezcan en los consejos de cada municipalidad distrital.
2. Se ha encontrado un bajo peso tanto en cobertura, representatividad como en legitimidad vecinal del CCLD, cuyos representantes vecinales carecen de los medios adecuados para analizar y discutir políticas

⁸² Este no es un comportamiento poco frecuente para el contexto Latinoamericano. Así, por ejemplo, Ramos y Reyes (2005:47-48) encuentran en los gobiernos locales mexicanos que “... se sigue manteniendo una perspectiva tradicional de la administración pública, que no ha logrado superar su enfoque normativo, autoritario y de control. Esta situación ha sido en parte producto de que el Estado mexicano tiene limitaciones en su capacidad institucional y administrativa para renovarse y, sobretodo, que ha tenido problemas para diseñar e implementar políticas con perspectiva social.”

públicas en base a las demandas vecinales. Por otro lado, la elección de representantes vecinales dentro del CCLD no está asegurada.

3. A nivel Institucional, no se ha consolidado el fortalecimiento de la Participación Vecinal en Juntas Vecinales a partir de la subgerencia de Participación Vecinal, la cual en términos estratégicos se encuentra muy alejada de los mandos medios y altos de la municipalidad y depende de una Gerencia cuyos objetivos no le permiten enfocarse plenamente en este fin.
4. Ante la ausencia de acuerdos entre los planes de gobierno y las demandas vecinales, se suelen buscar medios alternativos de legitimidad en lugar de espacios abiertos de diálogo (audiencias vecinales, cabildos abiertos); ello con la finalidad de consolidar un sistema de democracia representativa en lugar de democracia participativa.

Así, las conclusiones concuerdan con las señaladas en el texto de Pastor (2011:99):

“... la política de participación en las políticas de bienestar municipal conforma un modelo democrático que puede denominarse de “democracia de acceso”, pues queda fuera la incorporación de la ciudadanía en la formulación de las políticas. No se favorece la posibilidad de hacer un ejercicio efectivo, no ya en la activación de la agenda, sino en la discusión en torno a los problemas que ésta debe o no incluir. Mientras, el discurso de la participación institucional se refiere a esta como deliberación y discusión de los asuntos públicos, la realidad demuestra que los Consejos se ocupan de los aspectos secundarios.”

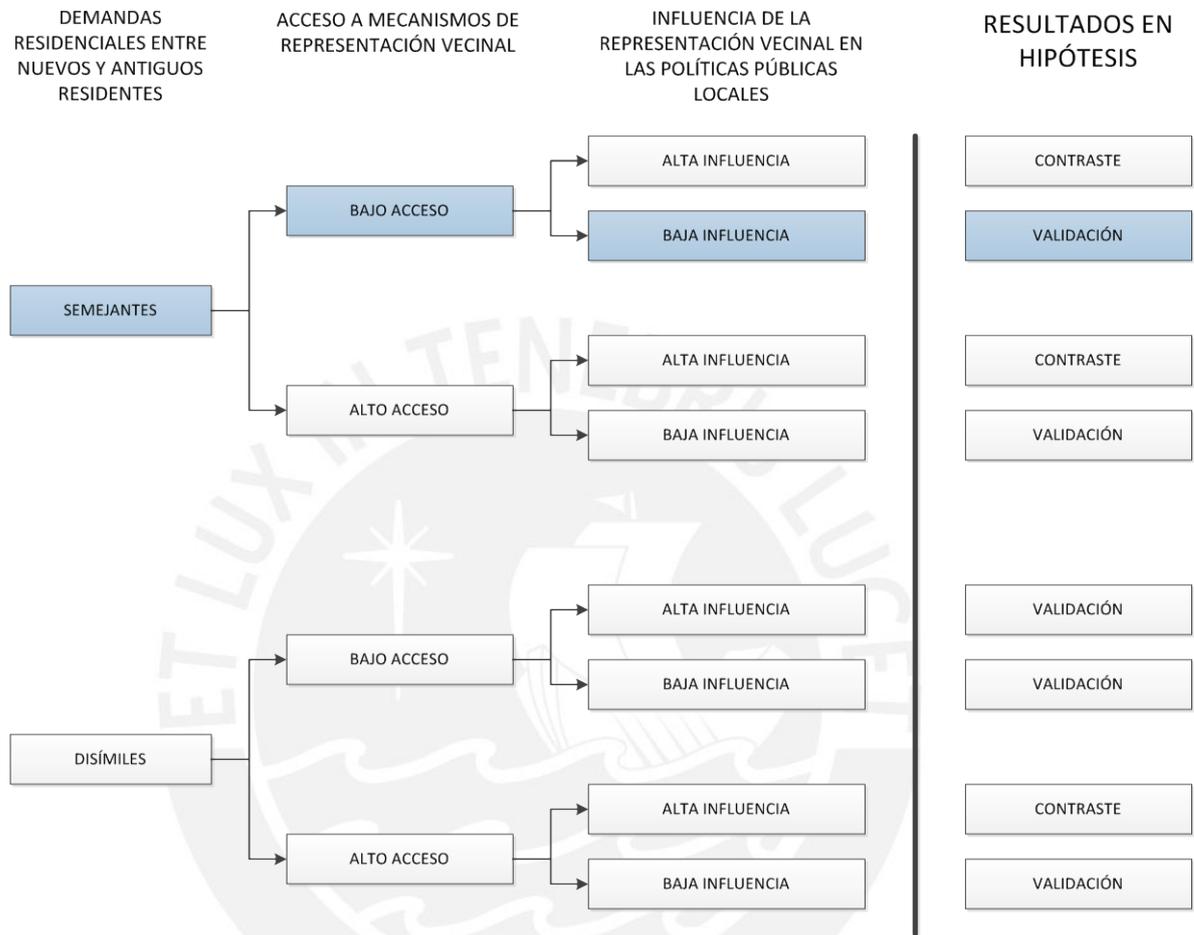
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE TESIS Y

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

5.1 Conclusiones

Según el esquema de validación de la hipótesis planteada en el primer capítulo del presente trabajo de tesis, el análisis efectuado concluye que el cambio en la estructura residencial del distrito genera nuevas demandas en la población del mismo que no son incorporadas en las políticas públicas del municipio. De acuerdo a ello, el escenario en el que se valida la hipótesis del presente trabajo es el de semejantes demandas vecinales entre antiguos y nuevos residentes, bajo acceso de los nuevos residentes a los mecanismos de representación vecinal, y finalmente una baja influencia de estos mecanismos en las políticas públicas locales que se realizan en el municipio en Barranco .

Gráfico 5.1
Resultados Finales del trabajo de Tesis



Elaboración: Propia.

En este sentido, el escenario encontrado, brinda por el lado de los nuevos residentes un acercamiento a las demandas globales del distrito y la oportunidad de reforzar a los mecanismos de participación vecinal ya implementados debido a que en promedio son más jóvenes y con mayores niveles educativos. Ello debido a que sus demandas mayoritariamente son semejantes a los antiguos residentes, dándose mejores espacios para la concertación y la validación de acuerdos zonales o distritales. De no haberse dado este escenario, la dificultad de integrarlos a la participación vecinal

hubiese sido más complicada; al respecto su inclusión, en lugar de haber generado mayores temas de agenda, estaría considerando aspectos de representatividad y legitimidad de las decisiones vecinales. Por otro lado se ha observado una relación positiva entre la satisfacción de las demandas y la permanencia en el distrito; es decir, mientras se satisfacen más las mismas las razones de migración residencial se reducen, lo que genera estabilidad en la ocupación de la vivienda y por ende una posible mayor estabilidad en la participación.

Sin embargo un análisis adicional es el que corresponde al nexo entre estos nuevos residentes y los agentes que los representan. Al respecto, no se han encontrado mecanismos eficaces para incorporarlos en la participación vecinal de manera organizada ya sea por razones de desconfianza o por razones de desconocimiento de las mismas. En ese aspecto se observa que las ventajas y los logros de la participación vecinal no están muy difundidas en el territorio, lo que ocasiona su baja cobertura y capacidad de convocatoria.

Este no sólo es un problema de los nuevos residentes, sino que una proporción muy semejante de antiguos residentes también tiene esta percepción. En este sentido, existe un tema de agenda importante en el distrito basado en la comunicación y en la información sobre las acciones de las juntas vecinales.

Al respecto, se han estado realizando recientemente acciones formativas a través de la municipalidad (escuelas de participación vecinal) pero ello no es suficiente dado que adicionalmente se necesita de un sistema comprensible de rendición de cuentas y una retroalimentación constante entre el municipio y los representantes vecinales. Otro problema que impide una correcta canalización

de las demandas vecinales hacia la municipalidad es la falta de una entidad representativa de las mismas. Eso provoca que cada una de las muchas juntas vecinales en el distrito entregue demandas heterogéneas y fragmentadas sin ningún tipo de priorización distrital. Este problema se hace más evidente, por ejemplo, en el proceso del presupuesto participativo, donde a la fragmentación de los proyectos vecinales se incluyen otros agentes de la sociedad civil como los clubes de madres, los gremios de empresarios o los programas sociales.

Finalmente, las acciones de la municipalidad por recabar información de la representación vecinal son poco eficaces. Si bien la normatividad vigente provee de espacios e instrumentos de participación vecinal, la mayor parte de su ejecución depende exclusivamente de como la propia municipalidad las pueda reglamentar o hacerlas funcionales en beneficio del vecino. Al respecto, se ha encontrado un bajo peso tanto a nivel institucional como a nivel político de la representación vecinal.

Por un lado la estructura organizativa de la municipalidad condiciona un lugar poco relevante a la sub gerencia encargada de promocionarla y de recoger insumos para la discusión de políticas públicas, mientras que por el otro los mecanismos formales establecidos por Ley (Miembros del CCLD y Juntas de Delegados Vecinales) se muestran débiles o inoperantes ante las decisiones que son adoptadas a través del consejo municipal. Adicionalmente, se encuentra que hay una propensión al municipio en lograr las metas institucionales (extraídas del plan de gobierno de turno) que realizar cambios en la misma a partir de una mayor coordinación con los agentes de representación

vecinal. Ello se denota en la falta de audiencias públicas o cabildos abiertos (las cuales según la Ley Orgánica de Municipalidades debe ser promovida por la misma municipalidad), la no participación de la representación vecinal en los planes de desarrollo concertado, en la imposición de los planes de gobierno (a pesar de no haber recibido más del 25% de los votos) y con algunas malas prácticas respecto a la preferencia por algunas Juntas Vecinales con la finalidad de contrarrestar la falta de legitimidad de algunas decisiones.

A través de la misma municipalidad se puede alentar la fragmentación de las demandas vecinales, ya sea a través de la creación de nuevas juntas vecinales como en los medios más individuales en el que la autoridad de turno escucha de manera personalizada a los vecinos y lo establece como el medio más importante para escuchar sus demandas. Esto último puede generar, como lo mostraron las estadísticas de la encuesta aplicada para fines de esta tesis, que ni el vecino organizado, a través de sus representantes, ni el vecino por cuenta propia, estén satisfechos con las soluciones que les da la municipalidad ya que, por un lado, existe un tratamiento vertical del diálogo y por otro lado, que a partir del mismo no se generen acuerdos que solucionen los problemas del vecino.

Como se ha podido apreciar, los nuevos residentes cuentan con pocos canales viables y eficientes para poder hacerse escuchar y participar de las decisiones de política pública que se establezcan en el distrito de Barranco. Sin embargo, es preciso señalar también, que si el problema no es el legal ni el de heterogeneidad de las demandas, hay la posibilidad de que se pueda

establecer un conjunto de acciones que puedan mejorar en el futuro esta relación.

Se debe indicar que aún es necesario institucionalizar los acuerdos que se deriven del Plan de Desarrollo Concertado, que según la Ley Orgánica de Municipalidades debe condicionar las prioridades del Presupuesto Participativo. En este sentido es menester del presente trabajo de tesis realizar algunas recomendaciones de política que, en principio, no apuntan a modificar la normativa vigente debido a que obedece a Leyes Orgánicas que son difíciles de alterar. Más bien, bajo el supuesto de que esta misma va a prevalecer y que las demandas de los nuevos vecinos se comportaran de manera similar a la de los antiguos residentes, se proponen algunos cambios a realizarse de manera institucional, a través de decisiones del Consejo, como a través de la misma sociedad civil, representada por los vecinos. A continuación se describen algunas propuestas de política que se consideran relevante para empezar a empoderar la participación vecinal en el distrito y por ende, canalizar las demandas de la población de manera más frecuente, acorde con los cambios que ocurran en su estructura.

5.2 Recomendaciones

5.2.1 Fortalecimiento Institucional de la Participación Vecinal a nivel de la Municipalidad

- A. Bajo un esquema organizacional se propone el reasignar una mejor posición a la Sub Gerencia de Participación Vecinal y Social, que se encuentra en el lugar más bajo de la estructura de mando, convirtiéndola en una Gerencia de Participación Vecinal, la cual dejaría la carga funcional de organizar, dirigir y supervisar las actividades del centro integral de atención al Adulto Mayor (CIAM), la Oficina Municipal de la persona con discapacidad (OMAPED), y la casa de la mujer del distrito. Para mejorar su independencia y mejorar sus canales de información, su carácter promotor, articulador y de retroalimentación entre el Consejo Municipal y la participación vecinal esta se encontraría ubicada por debajo de la Gerencia General. También podría considerarse la opción de posicionarse a nivel consultivo como es el caso de la Gerencia de Comunicaciones e Imagen Institucional (ver anexo 6). Es decir, no se buscarían generar nuevas funciones a esta Gerencia, sino es que se le daría la especialización técnica y las condiciones necesarias (infraestructura, cobertura profesional, sistemas informáticos) para poder realizarlas con eficiencia. Para lograr este objetivo, se requeriría modificar tanto el Reglamento de Organización y Funciones como el Manual de Organización y Funciones (MOF) de la Municipalidad de Barranco, lo cual la municipalidad de Barranco ya ha realizado anteriormente a través de diversas ordenanzas.
- B. Otro aspecto institucional que se considera relevante proponer en el presente trabajo es la creación de una encuesta periódica que permita el acceso a un sistema de indicadores basados en la evaluación de la

satisfacción del vecino en diversos aspectos que atañen a la política pública local; por ejemplo, seguridad ciudadana, estado de las vías, iluminación, recojo de basura, etc. Ello con la finalidad de identificar los principales aspectos a tratarse así como verificar la efectividad de las acciones realizadas durante el año para esos fines.

- C. A manera de recomendación, se considera necesario mejorar la estrategia de cobertura de las juntas vecinales, incluyendo medios de transparencia como la lista de las mismas, sus principales miembros, así como sus principales acciones en el portal institucional del Municipio. Ello con la finalidad de mejorar su vinculación con las acciones de la municipalidad y la percepción que se tenga a nivel vecinal. Se debe considerar también que se debe establecer un mecanismo de identificación y monitoreo de las juntas vecinales hechas por los mismos vecinos.

5.2.2 Fortalecimiento de los espacios de representación vecinal

- A. Considerando que aún no se ha reglamentado el espacio que cubrirá en la organización las Juntas de Delegados Vecinales, es menester no sólo incluirlo como un nuevo actor influyente en la toma de decisiones sino dotarlo de capacidad técnica e independencia política para que se puedan canalizar adecuadamente las propuestas y contrapropuesta de los vecinos.

- B. Por otro lado, dado que en esa instancia se discuten temas tan importantes como el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo concertado, se debe asegurar que en el CCLD por lo menos se le dé un lugar fijo a la representación vecinal. Ello debido a que en esta instancia debe haber un ente articulador que responda al 100% de los vecinos del distrito, cuya cobertura a los representados por agentes de la sociedad civil.
- C. Considerando la heterogeneidad de las capacidades que puedan tener los representantes vecinales, se propone que esté respaldado por la creación de un órgano independiente y voluntario de apoyo a la representación vecinal (OIARV), el cual se dedique expresamente de nutrir de información a las juntas de Delegados Vecinales como a la representación vecinal del CCLD. Este órgano técnico independiente, se encargaría de recoger las demandas territoriales y de acuerdo a ellos validar y concentrar algo. Ello servirá para analizar mejor todo lo que se discuta en las diversas instancias y preparar mejor a los representantes vecinales. Se podrán proponer a partir de ello ordenanzas técnicamente avaladas y consensuadas así como mejores acciones de fiscalización. Al respecto de ello, uno de los problemas de viabilidad de esta propuesta sería su financiamiento por lo que su accionar deberá corresponder corresponda a acciones puntuales, es decir, no genere una ocupación completa del tiempo. Por otro lado, sería recomendable, que la

municipalidad brinde las facilidades y espacios para el diálogo entre los representantes vecinales y este órgano técnico.

Si bien estas propuestas dejan de lado algunos de los problemas expuestos en este trabajo se consideran como el primer paso para reorganizar y fortalecer un sistema de representación vecinal, cuyo primer objetivo debe ser el de consolidar derechos de participación del vecino en la política pública, ya sea nuevo como antiguo, sin dejar de considerar sus deberes monetarios y no monetarios con la municipalidad. Barranco, distrito de historia y tradición, de compositores y poetas, de acantilados y árboles frondosos, la de bajada de los baños y del puente de los suspiros, distrito moderno pero de viejas costumbres, se merece eso y más.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ, Mabel

2010 “Perfil de los integrantes y presidentes de las Juntas Vecinales de la Ciudad de Viedma”. Curza: Universidad Nacional de Comahue, Argentina.

ARÉVALO Raquel, María Soledad Otero Giráldez, Jacobo De Uña Álvarez

2006 “Estimación de la duración residencial a partir del período de ocupación declarado por los hogares españoles”. *En: Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 176-(1/2006). Instituto de Estudios Fiscales.

ARROYO, Juan y Marina Irigoyen

2008 “Beneficios y Costos de la Democracia Participativa”. Lima: Care-Peru, diciembre.

BARZELAY, Michael

2000 “Atravesando la democracia: una perspectiva de la administración pública” Mexico: Fondo de Cultura Económica, primera edición, 256 pp.

CERDA, Jorge

2011 “Modelo empírico de movilidad residencial según estratificación socioeconómica: Santiago de Chile 1987-1992” Report de recerca Nº 7, Noviembre.

DELAUNAY, Daniel y Françoise Dureau

2003 Componentes sociales y espaciales de la movilidad residencial en Bogotá. En: Estudios Demográficos y Urbanos. Bogotá.

DI VIRGILIO, María Mercedes

2011 “La movilidad residencial: una preocupación sociológica” En: Territorios, número 25. Bogotá, Universidad del Rosario.

MOLINATI, Florencia y otros

2011 “Aproximación teórico-metodológica al estudio de la movilidad residencial intraurbana.” En: XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Ciudad de Neuquén, Septiembre.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2011 “PERÚ: Migración Interna reciente y el Sistema de Ciudades, 2002 – 2007”. Lima

JIMÉNEZ, Beatriz Cristina

1989 La movilidad residencial intraurbana. En: “Anales de geografía de la Universidad Complutense”, ISSN 0211-9803, N° 9, 1989, pags. 271-280 <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2140570>

MONTES, Pedro Felipe

2001 El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. CEPAL: Santiago

MOORE, Mark H.

1998 “Gestión estratégica y gestión de valor en el sector público”. Editorial Paidós, 438 pp.

ORTIZ, Jorge y Soledad Morales

2002 “Impacto socioespacial de las migraciones intraurbanas en entidades de centro y de nuevas periferias del Gran Santiago”. EURE (Santiago) [online]. 2002, vol.28, n.85 [citado 2012-09-12],

pp. 171-
185 http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500009&lng=es&nrm=iso

PASTOR SELLER, Enrique

2011 “Evaluación del impacto de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión y actores de las políticas públicas de bienestar social local: análisis del caso de la región murciana (España)”. En: Revista Brasileira de Gestao e Desenvolvimento Regional, v.7, p.76-105, Taubaté, SP, Brasil

PROYECTO USAID/Perú ProDescentralización

2009 “Participación y Descentralización: Percepciones y Expectativas Ciudadanas”. Lima, Diciembre

RAMOS, José María y Marcela Reyes

2005 “Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada”. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol XII No. 34 Septiembre/Diciembre

SABATINI, E; Cáceres, G. y Cerda, J.

2001 “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”. Eure.

SUÁREZ, Manuel y Javier DELGADO.

2010 “Patrones de movilidad residencial en la Ciudad de México como evidencia de co-localización de población y empleos”. EURE vol. 36, no. 107. Disponible en Internet: <http://www.eure.cl/numero/patrones-de-movilidad-residencial-en-la-ciudad-de-mexico-como-evidencia-de-co-localizacion-de-poblacion-y-empleos/>. ISSN 0717-6236

TANAKA, Martín.

2007 “La participación ciudadana y el sistema representativo”. Lima: PRODES.

Anexo 1: Demandas Vecinales identificadas en Antiguos y Nuevos Residentes según zona-2012

	Nuevos residentes			Antiguos Residentes			Total Zonal		
	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Infraestructura Pública									
Pistas y veredas en mal estado	9.4%	21.6%	13.2%	20.0%	14.3%	10.6%	16.1%	16.0%	11.1%
Monumentos en mal estado	0.0%	0.0%	7.9%	0.0%	3.4%	1.3%	0.0%	2.6%	2.5%
Ausencia de áreas de esparcimiento, recreación, deporte	31.3%	8.1%	7.9%	30.9%	21.8%	5.6%	31.0%	18.6%	6.1%
Falta de mantenimiento de parques y jardines	9.4%	5.4%	15.8%	20.0%	6.7%	5.6%	16.1%	6.4%	7.6%
Ausencia de alumbrado público	18.8%	45.9%	36.8%	20.0%	34.5%	23.8%	19.5%	37.2%	26.3%
Limpieza y Ornato									
Falta de limpieza pública	0.0%	13.5%	15.8%	7.3%	9.2%	15.0%	4.6%	10.3%	15.2%
Falta de ornato de calles y/o viviendas	0.0%	8.1%	13.2%	16.4%	26.9%	31.9%	10.3%	22.4%	28.3%
Relacionados con gestión Municipal									
Licencias	9.4%	0.0%	0.0%	3.6%	3.4%	1.3%	5.7%	2.6%	1.0%
Ausencia de mecanismos eficaces de información y atención al vecino	9.4%	5.4%	7.9%	20.0%	7.6%	15.6%	16.1%	7.1%	14.1%
Ausencia de participación vecinal	0.0%	0.0%	0.0%	3.6%	3.4%	0.0%	2.3%	2.6%	0.0%
Ausencia de servicios médicos	9.4%	5.4%	7.9%	7.3%	9.2%	5.6%	8.0%	8.3%	6.1%
Mayores servicios sociales al ciudadano	9.4%	5.4%	13.2%	0.0%	1.7%	5.0%	3.4%	2.6%	6.6%
Seguridad Ciudadana									
Pandillaje, delincuencia y/o drogadicción	28.1%	83.8%	31.6%	49.1%	73.9%	87.5%	41.4%	76.3%	76.8%
Ausencia de políticas de seguridad eficaces	59.4%	48.6%	81.6%	61.8%	50.4%	49.4%	60.9%	50.0%	55.6%
Mejoramiento del Serenazgo y vigilancia	9.4%	0.0%	15.8%	25.5%	13.4%	6.3%	19.5%	10.3%	8.1%
Habitabilidad									
Ruidos molestos	18.8%	5.4%	0.0%	0.0%	0.0%	1.3%	6.9%	1.3%	1.0%
Alto tránsito y desorden vehicular	59.4%	21.6%	15.8%	14.5%	17.6%	17.5%	31.0%	18.6%	17.2%
Aumento de zonas comerciales	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.4%	3.8%	0.0%	2.6%	3.0%
Incremento de discotecas	9.4%	8.1%	0.0%	0.0%	1.7%	3.8%	3.4%	3.2%	3.0%
Total=100%	32	37	38	55	119	160	87	156	198

Fuente: Encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco (2012)

Elaboración: Propia

Anexo 2 : Fragmentos de la entrevista realizada a Javier Alvarado en relación a la historia de las Juntas Vecinales en Barranco y la creación de la Asociación de Juntas Vecinales Manuel Montero Bernalles

Las municipalidades reconocían mediante resolución simple las juntas de vecinos (Soledad Lazo Jeremic fue la promotora); se llegaron a constituir 60 juntas vecinales (1995-1998). La formación fue rápida (sin amplias convocatorias) porque se buscaron personas conocidas de ella, con intereses en las juntas vecinales.

En el 98 se generó un entusiasmo por participar ya que antes se veía que la participación de los vecinos se refería sólo al proceso electoral; se vio que sin ser político, candidato, se puede hacer algo por el barrio/ comunidad. (p.e Parque Torres Paz, av. Grau Cdras 1 a 13). La agenda que se trataba al inicio era el de cómo se podía organizar mejor el distrito, cómo mantener el ornato de a ciudad (fue una etapa entre entusiasmo y aprendizaje).

En el mismo año se emite una ordenanza por parte de Lima Metropolitana (191) que reglamenta los procedimientos y deja sin efecto todos los reconocimientos previos de registro de Juntas Vecinales (se da un plazo para que se adecue). La mayor parte de las juntas vecinales que había tomado Soledad no supieron adecuarse y perdieron su vigencia.

A partir de ese momento surgen otros actores en Barranco que comienzan a adecuarse a esta ordenanza y comienzan a ser reconocidas. Las juntas vecinales se crearon por voluntad de los vecinos y una buena disposición de la municipalidad (también de la municipalidad de lima).

El primer detonante de una reacción de la representación vecinal fue ante las decisiones de la Alcaldesa Josefina Estrada de Capriata, cuando emitió una ordenanza que regulaba las procesiones, las reuniones familiares, parece que hubo un exceso en la norma y eso generó un malestar fuerte. Esta mala sensación se agudiza más cuando sucede la concesión del antiguo Parque de la Confraternidad Barranquina. Fue en ese momento en que las juntas aparecieron en medios como Caretas (3 páginas a la protesta de las juntas vecinales). El padre Wiese (párroco de la parroquia Sagrado Corazón de Jesús) otorga un espacio de reunión permanente y libre de las juntas vecinales.
Alvarado

En ese momento hay una organización más fuerte y se suscitan conflictos muy fuertes de la gestión Capriata como el convenio firmado con América Televisión para hacer un baño en el jardín que estaba al costado del nido, lo cual altero a

la junta vecinal de esa zona...sin embargo participaron todos en la medida que se entendía que ese parque es de todos y todos contribuían al mantenimiento del mismo de alguna manera (parques y jardines).

Cuando termina la gestión Capriata ya había una organización más fuerte de las juntas vecinales y en las siguientes elecciones se hace la subscripción de un compromiso de los candidatos con las organizaciones de Barranco. Compromiso público, con un notario, en el parque municipal. (año 2000). El posterior alcalde, Martín del Pomar fue el que suscribió ese compromiso y se realizó un video, estuvo presente La República y un representante de la defensoría del pueblo.

La gente entonces solicitó que se les consulte. En el compromiso se insistió en el tema del parque de la Confraternidad Barranquina (tomar acciones para dejar sin efecto la concesión del parque) y que en el futuro no se hagan concesiones si hacer consulta a los vecinos; es decir cualquier tema que sea vinculado con bienes públicos sea motivo de consulta a los vecinos. Iniciada la gestión de Martín del Pomar se conforma la asociación de juntas de vecinos de barranco Manuel Montero Bernales con José Ayulo a la cabeza. Hubieron trabas respecto a la gestión por reconocerla...fue la primera organización que agrupaba juntas de vecinos reconocidas en función a la ordenanza 191.

Iniciada la gestión de Martín del Pomar se conforma la asociación de juntas de vecinos de Barranco Manuel Montero Bernales. Hubieron trabas respecto a la gestión por reconocerla...fue la primera organización que agrupaba juntas de vecinos reconocidas en función a la ordenanza 191.

El primer impacto fue el incremento abusivo de los arbitrios en un promedio de 300% o más. Como anécdota se tuvo una reunión de emergencia de la asociación de vecinos en la iglesia del padre Wiese y cuando llegamos tuvimos un centenar de vecinos esperándonos con sus cuponerías y preguntar qué íbamos a hacer. Había una demanda. En ese ínterin, con la posterior renuncia de José Ayulo por razones personales, yo tuve que asumir ese rol y aprender no sólo a ver cuestiones técnicas sino aprender a relacionarlos. Al final, la municipalidad desistió (la municipalidad de Lima no aceptó el cambio) y nos cobró lo mismo que la vez anterior más el IPC. Fue el primer logro importante de la junta de vecinos.

En un momento llegó a haber casi 700 personas en el parque, de todas las clases sociales. Se supo hacer un buen planteamiento (justificación técnica de la improcedencia con técnicos y abogados voluntarios), en el que se hicieron las gestiones con los regidores de Lima y el seguimiento. Lo importante era cómo mantener informados a los vecinos, por lo que se sacó un boletín gratuito llamado "paguemos arbitrios justos", el cual tuvo hasta 4 números (se hicieron anticuchadas-picaronadas en la iglesia del padre Wiese para financiarlo) y se les daba las indicaciones de cómo hacer los reclamos a la población del distrito. Inclusive cuando se anunció que los árbitros se incrementaban se

anunció una conferencia con Julio César Castiglioni (tributarista) en CENFOTUR y en pleno evento llegó una turba, mandada por el alcalde, a tratar de ingresar y atacar a los asistentes.

Sin embargo todo ello generó un enfrentamiento entre la municipalidad y los representantes vecinales, que se agudizó con la concesión de 5 de las 6 playas de Barranco y la concesión del mercado municipal (hoy supermercado METRO).

Del pomar movilizó a vecinos para enfrentar a los representantes vecinales (escogió gente de pocos recursos) y emitió boletines con opinión de los vecinos que estaban a favor de la municipalidad. Algunos dirigentes “sumisos” se prestaban a dar declaraciones con un mismo argumento. A pesar de eso, el cuestionamiento de lo que estaba pasando era mayoritario. Se tuvo que ir hasta el congreso y se remitió un informe que hasta ahora sigue utilizándose.

Con el metropolitano se suscitaron nuevas formas de participación vecinal y una de esas formas fue la creación de “Salvemos Barranco”, en el que se realizaron reuniones entre directivos de juntas de vecinos. La base social para esa asociación fueron las juntas vecinales; luego se adhieren actores nuevos.

Cuando vieron el problema y se reunieron en la parroquia del padre Wiese, llegó un grupo de gente (de la antigua gestión) junto con el alcalde Mezarina con el propósito de impedir una marcha y la protesta (para favorecerse políticamente). En una reunión con la FAP dijo que él no iba a participar.

El 4 de febrero, al ver la alta convocatoria realizada, el alcalde apareció en la marcha; lo mismo pasó con Del Castillo (ex premier del gobierno de turno). Fue la mayor organización que ha vivido Barranco.

Comenzaron a haber conflictos internos en Salvemos Barranco y comenzó a salir el postulado que se debe aliar con la municipalidad; sin embargo había indicios que existía responsabilidad en el alcalde (autorización tácita por la obra debido a su pasividad inicial).

Estos problemas se agudizaron básicamente en las elecciones: dentro de la agrupación había más de un candidato a la alcaldía. El tema era que salvemos Barranco no tenía una cabeza explícita sino que estaba dividido en comisiones. Sin embargo las diferencias evitaron que se puedan llevar una única propuesta. La división originó que la Junta vecinal no pueda evitar que el metropolitano se concluyera, lo cual generó una frustración grande, sobretodo en el sector popular de Barranco, por lo que ellos se sienten más marginados.

Anexo 3: Encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco

Dada la escasez de bases de datos referidos al tema de investigación, se efectuará una breve encuesta a una muestra representativa de vecinos del distrito mayores de 18 años, para identificar y evaluar las principales variables en torno a sus principales necesidades y demandas para con las autoridades ediles, así como su incorporación a los mecanismos de participación vecinal, estableciendo diferencia entre las diversas zonas del distrito.

1. Objetivos de la Actividad

1.1 Objetivo General:

- Analizar la capacidad de las políticas territoriales de la municipalidad en recoger las necesidades que se generan producto de la incorporación de nuevos residentes en el distrito.

1.2 Objetivos Específicos:

- Determinar la importancia de las tendencias residenciales para identificar sus principales características y necesidades.
- Revisar los medios disponibles de participación ciudadana que brinda la municipalidad para incorporar las nuevas demandas residenciales.
- Analizar la efectividad de los mecanismos de participación vecinal para la incorporación de las demandas de los nuevos residentes en el distrito.

2. Diseño Muestral

Para poder realizar el análisis estadístico apropiado se ha visto necesario utilizar un marco muestral complejo en tres etapas, utilizando 5 conglomerados del distrito, con la finalidad de estudiar diversas zonas del mismo. La muestra escogida se ha realizado tomando un nivel de significancia del 95% y un margen de error del 10%; ello ha dado como resultado la necesidad de entrevistar una muestra de 202 personas mayores de 18 años.

Los criterios de división del distrito se ha realizado de manera geográfica, respetando sus principales avenidas, ello con la finalidad de encontrar diferencias en los sectores norte, sur, este, oeste y central del mismo.

Por otro lado, la división permite un semejante tratamiento en cuanto al número de manzanas, y dado que también existen semejantes valores de número de miembros por hogar en las distintas zonas, se ha encontrado un número similar de submuestras en cada uno de los conglomerados.

Marco Muestral de la encuesta a tomarse en el Distrito

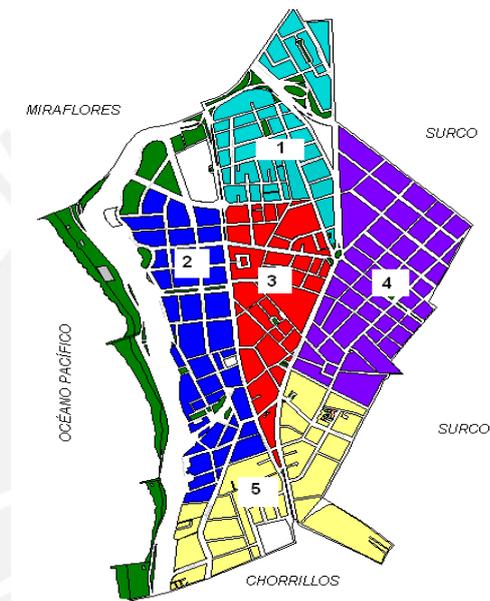
ETAPAS DE MUESTREO	VARIABLES DE MUESTREO	CONGLOMERADOS					Total
		Conglomerado 1	Conglomerado 2	Conglomerado 3	Conglomerado 4	Conglomerado 5	
PRIMERA ETAPA	Manzanas	36	36	46	34	40	192
	%	18.8%	18.8%	24.0%	17.7%	20.8%	100.0%
	Viviendas por manzana	47	47	47	47	47	47
	Total viviendas	1,692	1,692	2,162	1,598	1,880	9,024
	Muestra de viviendas	64	64	64	63	64	318
SEGUNDA ETAPA	Hogares por vivienda	1	1	1	1	1	1
	Total hogares	66	66	66	66	66	330
	Muestra de hogares	33	33	33	33	33	166
TERCERA ETAPA	Población adulta por hogar	3	3	3	3	3	3
	Total adultos	103	103	103	102	103	513
	Muestra de adultos	40	40	40	40	40	202

Fuente: INEI-Censo 2007

Elaboración. Propia

A continuación se muestra el mapa del distrito, donde se encuentra la diferenciación de estos 5 conglomerados utilizados:

Conglomerados el Distrito de Barranco



Calibración: Una vez ejecutada la encuesta se procede a calibrar los resultados según la densidad poblacional de cada manzana, dándose finalmente los pesos que corresponden. Asimismo los conglomerados entrevistados serán agrupados en zonas:

Zona 1: Conglomerado 2 y parte del Conglomerado 5

Zona 2: Conglomerado 1 y Conglomerado 3

Zona 3: Conglomerado 4 y parte del Conglomerado 5.

A continuación se muestra la encuesta de Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco a ser aplicada entre los meses de septiembre y octubre del 2012

Encuesta									
Movilidad Residencial, Participación Ciudadana y Políticas Públicas del Distrito de Barranco									
<i>(para mayores de 18 años)</i>									
Fecha:/...../.....			Zona:.....			# Encuesta:.....			
Nombre Informante:.....									
Dirección:									
A. CARACTERÍSTICAS DEL INFORMANTE									
1. Sexo		2. Edad		3. Nivel Educativo					
M	F			1	2	3	4	5	
				SN/P	Sec	Sup. Tec	Sup. Un	Postg	
4. Años en el distrito				5. Años en la residencia actual					
6. Miembros mayores de 18 años				7. La casa es:					
				1	P	2	A	3	O
8. Miembros menores de 18 años				P = Propia; A = Alquilada; O = Otro					
9. ¿Es jefe del Hogar?				a. Si		b. No			
10. La semana pasa Ud. Estuvo (sólo 1 opción)									
a. Trabajando/Cachueleando				d. Estudiando en academia o universidad					
b. Ayudando en negocio familiar				e. Labores propias del hogar					
c. Buscando empleo				f. Jubilado, retirado					
				g. Otros					
B. PERCEPCIÓN DEL DISTRITO									
1. De una calificación del 1 al 10 a la calidad de los principales aspectos que se muestran a continuación:									
a. Mantenimiento de monumentos del distrito									
b. Acciones de Seguridad Ciudadana									
c. Alumbrado Público									
d. Tránsito en las calles									
e. Estado de pistas y veredas									
f. Limpieza de las calles, recolección de basura									
g. Acceso a mercados/supercampos/centros de abasto									
h. Servicios médicos									
i. Mantenimiento de parques y jardines									
j. Acceso a áreas de deporte y/o esparcimiento de calidad									
k. Bibliotecas, museos y centros culturales.									
h. Acceso a servicios de asistencia municipal (casa de la mujer, del adulto mayor, etc.)									
2. De los aspectos mencionados, ¿cuáles considera usted los tres que se deben priorizar en su zona?									
a		b		c					
<i>(Poner en las casillas las letras que correspondan según la pregunta anterior)</i>									
3. ¿Considera que en los últimos 2 años el distrito...									
a. ha mejorado?			b. sigue igual?			c. ha empeorado?			

C. ASPECTOS RESIDENCIALES	
1. Si cambió de residencia durante los últimos 10 años (VER PREGUNTA A5):	
a. ¿En qué distrito vivía antes?	b. ¿porqué motivo lo hizo?
<input style="width: 100%;" type="text"/>	<input style="width: 100%;" type="text"/>
2. Si no cambió de residencia durante los últimos 10 años (VER PREGUNTA A5)	
a. ¿Por qué motivo no lo hizo?	
<input style="width: 100%;" type="text"/>	
3. ¿ Ha considerado mudarse a otro distrito durante los próximos 5 años?	
a. Si <input type="checkbox"/> b. No <input type="checkbox"/>	
Si contestó que sí:	
c. ¿Cuál es el motivo principal?	d. ¿A qué distrito?
<input style="width: 100%;" type="text"/>	<input style="width: 100%;" type="text"/>
D.PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN JUNTAS VECINALES	
1. ¿En los últimos 5 años ha pertenecido activamente en la junta vecinal de su zona?	
a. Si <input type="checkbox"/> b. No <input type="checkbox"/>	
2. Si contestó que sí:	
2.1. ¿actualmente lo hace?	a. Si <input type="checkbox"/> b. No <input type="checkbox"/>
2.2. ¿tuvo algún cargo directivo (presidente, secretario)?	a. Si <input type="checkbox"/> b. No <input type="checkbox"/>
2.3 ¿Quién lo invitó a participar ?	a. Vecino <input type="checkbox"/> b. Familiar <input type="checkbox"/> c. Otro <input type="checkbox"/>
2.4 ¿Cómo calificaría la recepción del municipio de Barranco a las demandas realizadas por la junta vecinal?	
a. Buena <input type="checkbox"/> b. Regular <input type="checkbox"/> c. Mala <input type="checkbox"/>	
3. Si contestó que no:	
3.1 ¿Conoce de la existencia de una junta vecinal representativa de su zona?	a. Si <input type="checkbox"/> b. No <input type="checkbox"/> <i>(pase a la sección E)</i>
3.2 ¿Conoce usted a alguno de los representantes de la junta vecinal de su zona?	a. Si <input type="checkbox"/> b. No <input type="checkbox"/>
3.3 ¿alguna vez lo han invitado a las reuniones que se realizan en ellas?	a. Si <input type="checkbox"/> b. No <input type="checkbox"/>
3.4 ¿Qué percepción tiene de la capacidad de la junta vecinal de su zona para hacer escuchar las demandas de su hogar a la municipalidad?	
a. Nada Confiable <input type="checkbox"/> b. Poco confiable <input type="checkbox"/> c. Confiable <input type="checkbox"/> d. Muy confiable <input type="checkbox"/>	
E. DEMANDAS A LA MUNICIPALIDAD	
1. ¿Conoce ud. alguno de los medios que utiliza la municipalidad para escuchar sus pedidos?	
a. Si <input type="checkbox"/> b. No <input type="checkbox"/>	
1.1 Nombre los dos que más conozca	a. <input style="width: 100%;" type="text"/> <i>(pase a E2)</i>
	b. <input style="width: 100%;" type="text"/>
2. ¿Durante los últimos 2 años algún miembro de su hogar ha realizado alguna solicitud, queja o sugerencia a la municipalidad sobre algún problema de su zona?	
a. Si <input type="checkbox"/> b. No <input type="checkbox"/> <i>(fin)</i>	
3. ¿ Califique ud. (del 1 al 10) la calidad del medio utilizado que le brindó la municipalidad para escuchar sus demandas en los siguientes aspectos:	
a. Rapidez (poca burocracia)	<input style="width: 50px;" type="text"/>
b. Accesibilidad (horarios)	<input style="width: 50px;" type="text"/>
c. Imparcialidad	<input style="width: 50px;" type="text"/>
d. Confianza	<input style="width: 50px;" type="text"/>

Anexo 4: Diseño de entrevistas personales a dirigentes vecinales más representativos del distrito de Barranco.

I. Objetivos:

General: Recabar información relevante que permita realizar un diagnóstico adecuado de la percepción vecinal acerca del funcionamiento de las Juntas Vecinales y la efectividad de los canales institucionales para el diseño de políticas públicas en articulación con la Municipalidad de Barranco.

II. Específicos:

- Conocer el contexto en el que se desarrollo la participación vecinal en el distrito de Barranco (ventajas, desventajas, cuellos de botella, etc.)
- Conocer el acercamiento de las Juntas vecinales hacia los vecinos, especialmente a los que recién llegan al distrito.
- Conocer los alcances de los medios institucionalizados como el Concejo de Coordinación Local, los Delegados de Juntas Vecinales así como la opinión sobre el funcionamiento de la Gerencia de Participación Ciudadana y Social.
- Describir la relación entre el municipio y las juntas vecinales.
- Describir experiencias de unificación de Juntas Vecinales.

III. Población Objetivo:

Dirigentes vecinales que hayan tenido una experiencia representativa en el distrito y hayan participado en instancias de articulación con la Municipalidad de Barranco.

IV. Personas Entrevistadas:

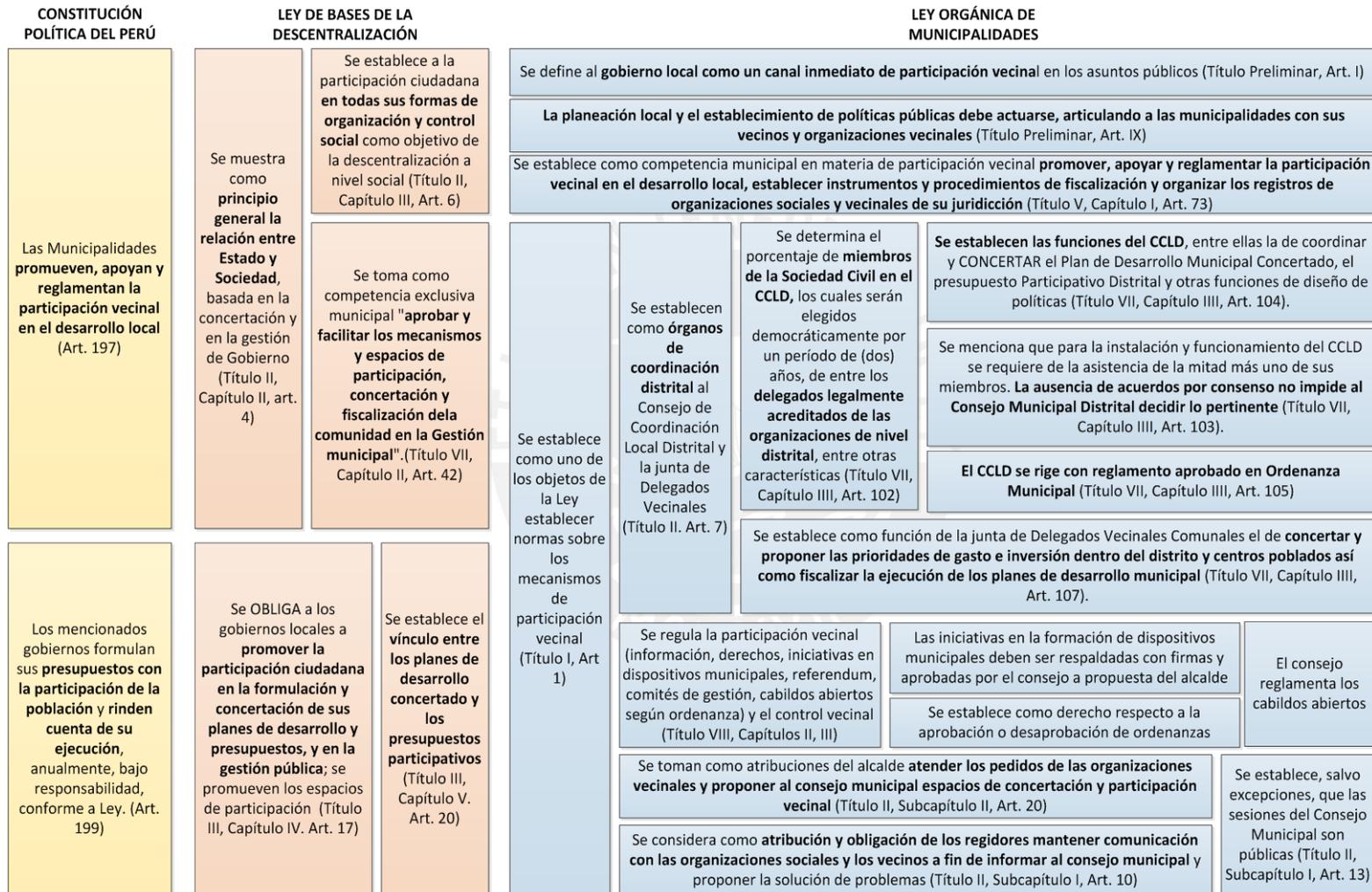
- Vilma Emilia Gonzales de Huajardo: Presidenta de la Junta Vecinal de la Calle Fidelli y Miembro del Consejo de Coordinación Local Distrital de Barranco
- José Antonio Ayulo Chávez: Regidor de la Municipalidad de Barranco por el partido “Decisión Ciudadana”, miembro del CCLD de Barranco y ex Presidente de la Asociación De Juntas Vecinales Manuel Montero Bernales.
- Javier Alvarado Laime: Presidente de la Junta Vecinal de la Av. Grau (cdras 1 a la 13), ex miembro del CCLD y ex Presidente de la Asociación de Juntas Vecinales Manuel Montero Bernales.
-

V. Preguntas:

1. ¿Qué nos puede decir acerca del contexto de la participación vecinal en el distrito?
2. ¿Qué tan bien o que tan mal se organiza la población del distrito a través de las juntas vecinales? ¿Cómo se forman las juntas vecinales en el distrito?
3. ¿Cuál es la capacidad de convocatoria de las juntas vecinales y que tan representativas son? ¿que características tienen las juntas vecinales?

4. ¿Cómo toma usted la calidad de la articulación Municipio-Juntas Vecinales?
5. ¿Qué nos puede hablar del funcionamiento de la Gerencia de Participación Ciudadana y Social?
6. ¿Qué tan eficiente es el trabajo a través del CCLD? ¿Cuáles son sus principales limitaciones?
7. ¿Qué tan buena o que tan mala es la experiencia de la Municipalidad y el CCLD para elaborar el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto participativo? ¿cuál sería el diagnóstico de los mismos?
8. ¿Qué otros canales de acercamiento conoce para que la municipalidad se acerque a las demandas vecinales? ¿son efectivos?
9. ¿Qué experiencias son relevantes para considerar en la coordinación entre juntas vecinales?

Anexo 5: Análisis de las principales normativas nacionales para la ejecución de la participación vecinal



Anexo 6: Ubicación de la Sub Gerencia de Participación Vecinal y Social en el Organigrama de la Municipalidad de Barranco

