

**Presupuesto Participativo, Reconstitución de la Representación Política y  
Mediaciones sin Partidos**  
**Las potencialidades y límites de las prácticas participativas en las zonas urbano-  
populares de Perú. El caso de San Juan de Lurigancho.**

Carlos Meléndez Guerrero.  
Instituto de Estudios Peruanos.  
Marzo, 2006.

**Introducción**

El presente trabajo es un análisis de la experiencia del Presupuesto Participativo en un distrito urbano popular limeño (Perú) durante el año 2004. Se trata del estudio de caso de una experiencia de participación ciudadana implementada en todo el país a partir de la promulgación de una serie de reformas en materia de gestión participativa a nivel de gobiernos subnacionales que el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) implementó a partir del año 2003.

El estudio muestra las dificultades de la aplicación de una propuesta participativa en contextos sociales pragmáticos, herederos de las políticas clientelares del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), caracterizados por la desarticulación social, la ausencia de agregación de intereses sociales y la vigencia de relaciones de intermediación políticas muy puntuales con el protagonismo de “brokers” políticos antes que representantes sociales. Bajo estas circunstancias, una propuesta que ha demostrado mayores virtudes en otros contextos, se enfrenta a serias limitaciones.

Para exponer nuestro argumento hemos dividido el texto en cuatro capítulos. En el primero presentamos una aproximación teórica a las consecuencias sociales de las medidas de ajuste y su impacto en las dinámicas políticas locales, así como las características del presupuesto participativo y sus alcances como proceso social democratizador de la gestión pública. El segundo capítulo presentamos el distrito San Juan de Lurigancho, tanto algunos datos estadísticos como una breve reseña de los

principales procesos políticos que se dieron lugar en esta jurisdicción. La narración de las anteriores gestiones municipales nos permitirá, en el tercer capítulo, caracterizar las relaciones entre los dirigentes sociales y autoridades locales con las demandas sociales como de “brokerage”, es decir respondiendo a demandas puntuales bajo un esquema pragmático antes que la agregación de demandas sociales. Finalmente, el capítulo cuarto describe el marco del presupuesto participativo en este distrito limeño y los límites de su funcionamiento en sus primeros años.

La información que alimenta este documento se basa en decenas de entrevistas realizadas a dirigentes políticos y sociales entre noviembre del 2003 y diciembre del 2004 en el distrito de San Juan de Lurigancho. Del mismo modo, se logró asistir a muchas de las reuniones y talleres del presupuesto participativo, incluyendo el proceso de elección de sus representantes.

## **Capítulo 1. Neoliberalismo, neopopulismo y participación.**

### **1.1. Neoliberalismo y neopopulismo: el contexto.**

Cuando la recesión económica y el autoritarismo político llegaron a niveles intolerables para la mayoría de los peruanos, la protesta social se constituyó en la vanguardia de un movimiento ciudadano que exigía el establecimiento de pautas, normas y valores de un régimen democrático. Al salir Alberto Fujimori del poder (noviembre, 2000), y a partir del gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua (noviembre, 2000-julio 2001), primero, y la instalación de un gobierno democrático presidido por Alejandro Toledo (julio, 2001-julio 2006), después, se inició un proceso de establecimiento de políticas públicas que pretendían reconstituir una dinámica social participativa en la gestión pública, tanto local como regional, bajo esquemas democráticos.

Previamente, el régimen fujimorista había establecido una estructura política basada en el clientelismo y la prebenda como principales instrumentos de control social. En base a su liderazgo personalista, carente de una vocación por establecer una organización política sólida y coherente, estableció una red de intercambios de prebendas por favores políticos propios del populismo: utilización política de la estructura estatal, especialmente de los programas sociales de “alivio a la pobreza”. Aunque aparentemente, tanto el populismo como el neoliberalismo —recordemos que fue el gobierno de Fujimori el que aplicó las reformas de ajuste estructural en el Perú—guardan marcadas diferencias (mientras el neoliberalismo promueve reglas de mercado universales y una obsesión por el equilibrio fiscal, el populismo busca retener cierta discreción política para el manejo de programas sociales), ambas matrices encontraron un espacio de confluencia que permite entender la potenciación de sus alcances. En el caso peruano, fue el gobierno de Fujimori que logró usar el populismo político para imponer el liberalismo económico. Ante una sociedad con un crecimiento del mercado laboral informal y organizacionalmente desprotegida, se daban las condiciones para la aplicación de estas estrategias, sin posibilidad de una respuesta social organizada.

Kurt Weyland (1996) señala los puntos de confluencia entre lo que denomina “neopopulismo político” y el neoliberalismo. Ambos buscan atraer a masas desorganizadas y pobres, básicamente pertenecientes al creciente sector informal, tienen una relación adversa con los grupos organizados de la sociedad civil y como “enemigo” común a la clase política tradicional. Efectivamente, la masa marginal desorganizada, por lo menos en el caso peruano, ha sido la principal “reserva” disponible para la movilización populista, aquella centralizada en la figura mediática de Fujimori y carente tanto de organización política como de organizaciones sociales intermedias con autonomía. En ese sentido, las clases urbano-populares y pobres rurales constituyen el soporte de este tipo de liderazgo neopopulistas. Mientras tanto, las organizaciones de trabajadores y de la clase media sufrieron las consecuencias de las relaciones adversas.

Este modelo de movilización populista en un contexto neoliberal requiere una aproximación a la ciudadanía de arriba hacia abajo, fortaleciendo la élite estatal --con total libertad para impulsar las reformas de mercado--, centralizando el poder y estableciendo un estilo autoritario de gobierno. De ese modo, los costos del ajuste se dirigieron hacia los grupos más organizados de la sociedad, a los que el neopopulismo buscaba debilitar. Los trabajadores formales y empleados estatales sufrieron particularmente de las políticas neoliberales tales como la flexibilización del mercado de trabajo; la clase media soportó las pérdidas inmediatas de los fuertes programas de ajuste y los salarios del sector público cayeron dramáticamente por la imposición de los shocks neoliberales. Sin embargo, a través de una política social focalizada y dirigida a los sectores marginales, se distribuyeron bienes y servicios a una masa indiscriminada, pobre, dispersa y con baja capacidad organizativa. En el caso peruano, los sectores urbano populares fueron, al igual que las zonas rurales, el foco de aplicación de estas estrategias. Queda demostrado que las reformas neoliberales no necesariamente socavan el soporte popular de los líderes neopopulistas, sino que incluso pueden favorecerlo.

Esta conjunción de neoliberalismo y neopopulismo, evidentemente, tiene consecuencias en la organización política y social de la sociedad. Los partidos políticos se transforman en organizaciones efímeras, poco enraizadas en la sociedad, sin reglas ni procedimientos estables. Su sistema orgánico es informal y sus estructuras reales se diferencian sustantivamente de las escritas en sus estatutos. Sólo sobreviven aquellas organizaciones incrustadas en el Estado y basadas sobre redes de patronaje (Levitsky, 2001).

De esta manera, los partidos políticos --tomando como referencia principal el caso peruano-- dejan de estructurarse en torno a clivajes sociales, son formados desde las élites, su acción se restringe a actividades electorales alrededor de políticos individuales donde prima la volatilidad de las filiaciones, la ausencia de disciplina partidaria y la entrega de votos a cambio de la satisfacción de algunas demandas particulares. En este escenario de fragmentación política, y después de la caída del fujimorismo, se resalta la ausencia de proyectos dirigidos a los sectores populares. La crisis económica y el crecimiento masivo del sector informal erosionó la base social de la izquierda, haciendo de su proyecto clasista y de movilización organizada del sector popular en una misión muy difícil de rearticular.

## **1.2. La reforma participativa en el Perú.**

Después de la caída del gobierno fujimorista, se abrió la posibilidad de reconstituir el régimen democrático en el país. Ello no significaba simplemente la democratización de las instituciones estatales, sino además la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en la gestión local y regional. Ello se concretó a través de la promulgación y modificación de distintas leyes: Ley Marco de las Mesas de Lucha Contra la Pobreza (abril, 2001), Ley de Bases de Descentralización (julio, 2002), Ley Orgánica de Municipalidades (mayo, 2003), Ley Marco del Presupuesto Participativo (agosto, 2003). Esta reforma estatal participativa ha sido una de las más importantes en la región. Se elaboró un marco normativo para configurar legalmente instancias de participación y concertación entre representantes de la sociedad civil, funcionarios estatales y autoridades públicas, en la mayoría de casos para definir las prioridades en el uso de recursos públicos a nivel distrital, provincial y regional, y de esta manera elaborar presupuestos anuales más conformes con las necesidades de la población, en cada uno de estos niveles. A partir del 2003, se ha puesto en aplicación todo este aparato legal "participativo" en las diferentes instancias de gobierno, resultando una verdadera transformación no solo en la administración pública, sino también en las relaciones Estado-Sociedad en el Perú. Desde el año 2004, los presupuestos de los gobiernos locales han sido el resultado de una consulta plural y extensiva a las organizaciones sociales y ciudadanía en general de sus respectivas jurisdicciones.

Como parte de este proceso, lo cual detallaremos más adelante, se han formado juntas vecinales, se ha elegido sus dirigencias, y se logró establecer Consejos de Coordinación Local, instancias base para la elaboración, consulta y aprobación de los presupuestos participativos en todos los 1800 distritos del país. Sin embargo, esta política de Estado, en primer lugar, no surge de una propuesta coherente del gobierno, sino más bien de la capacidad de presión política de organizaciones progresistas de la sociedad civil. Por otro lado, se lleva a cabo en un contexto social caracterizado por la desconfianza a la clase política y al gobierno, en medio de un clima de protesta social volátil, pero de significativa influencia en la esfera pública, y en sectores sociales disímiles, donde la herencia del clientelismo fujimorista se mantiene latente.

Finalmente, hacemos énfasis en las consecuencias de un modelo de gobierno neopopulista y neoliberal en los niveles de organización social, ya que ha generado patrones de comportamiento que obstaculizan la eficaz aplicación de la propuesta participativa planteada en el nuevo marco legal producto de la transición democrática peruana. Consideramos que a pesar de los cambios producidos a nivel del sistema político: el paso de un régimen autoritario a uno democrático, la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública local y regional, etc., la crisis del sistema partidario a inicios de los noventa y la aplicación de las reformas de ajuste estructural determinaron nuevas pautas de movilización y organización sociales y transformaron las formas de hacer política, las cuáles podemos rastrear a través del presente estudio, de tal modo que una propuesta integral, participativa y de reconstitución del actor popular,

como es el caso del presupuesto participativo, no consiga los objetivos de fondo que inspiran la propuesta.

### **1.3. Alcances y límites del presupuesto participativo: una aproximación teórica.**

El presupuesto participativo se ha constituido en un mecanismo de gestión pública reconocido por sus posibilidades de inclusión de demandas sociales a través de la participación propia de amplios sectores de la ciudadanía. Se caracteriza por ser un instrumento de gestión no vertical, sino un espacio deliberativo en el que los vecinos contribuyen a la formulación de políticas y a la distribución de los recursos para la aplicación de las mismas. En el Perú, el presupuesto participativo tiene varios antecedentes. Ha sido una práctica desarrollada informalmente por muchos municipios, sobre todo en zonas rurales, donde autoridades políticas, generalmente progresistas, buscaban una mayor legitimación en sus funciones. Sin embargo, el paradigma regional de este instrumento lo constituye el caso de Porto Alegre (Brasil), a partir del cual se ha desarrollado una extensa bibliografía.

Sin embargo, la literatura especializada se concentra en las cualidades del presupuesto participativo como instrumento de gestión, y de ahí se llega a la discusión sobre sus cualidades “democratizadoras”. El análisis se centra en el diseño del instrumento y cuando se aproxima a las consecuencias del proceso de implementación, se generaliza en torno a las ventajas de la “democracia participativa”. Por ejemplo, Luciano Fedozzi señala las virtudes del Presupuesto Participativo como una arena institucional “consensualmente construida y permanentemente revalidada, donde ocurre la producción y la selección de los fondos públicos del municipio”<sup>1</sup>. Ello compromete una acción social activa de parte de los actores y se basa en el supuesto de igualdad de los individuos ante las reglas y las normas de procedimiento vigente. Del mismo modo, este autor señala la horizontalidad del procedimiento tanto en la definición de las reglas de la participación como en la distribución de inversiones. El mismo señala “(estas reglas y recursos) no son impuestos de una manera vertical o artificial por el Estado representativo como ocurre con las prácticas populistas y autoritarias que acaban tutelando la participación”<sup>2</sup>

Por su parte, José Utzig se aproxima al Presupuesto Participativo no sólo como un instrumento de gestión, sino como una instancia de mediación eficiente ante la burocratización y déficit de representación de los partidos políticos y otras instituciones. Según este autor, la ubicación del presupuesto en la esfera pública no estatal le permite ser el vehículo adecuado para mediar las demandas de la población. “Dada la fuerte burocratización de los partidos políticos y del parlamento, se necesitan instituciones de mediación políticas...ubicadas fuera de la esfera del estado...serán los vehículos de expresión de la opinión pública y de las demandas de la sociedad y combinarán la participación de los representantes sociales con la directa participación del pueblo”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Fedozzi, Luciano. “El Presupuesto Participativo y la esfera pública” en: Bueno Fisher, Nilton y Jaqueline Moll (compiladores). *Por una nueva esfera pública. La experiencia del Presupuesto Participativo*. Editorial Vozes, 2000, Petrópolis. (pg.44)

<sup>2</sup> Ibid. Op. Cit. pg.45.

<sup>3</sup> Utzig, José Eduardo. *El Presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental*. Mimeo. (pg.48-49)

El argumento de Utzig discute la visión crítica que Cavalcanti y Maia Muñiz<sup>4</sup> tienen del proceso. Para estos últimos autores, el componente participativo podría restar legitimidad a los mecanismos formales de democracia representativa que son la base de las autoridades elegidas. Una participación ciudadana masiva y desiforme, antes que una posibilidad de espacio de mediación, podría obstaculizar el gobierno representativo. Sin embargo, Utzig apela a una complementariedad entre la participación y la representación. En tanto el presupuesto participativo no constituye un movimiento social ni una organización estatal, es un nuevo espacio público complementario y que reúne tanto a autoridades elegidas como a la población adecuadamente canalizada también por sus representantes sociales.

Además de su desempeño como instrumento de gestión y como estructura de mediación política, el presupuesto participativo es interpretado como un canal que otorga poder al “actor popular”. Utzig señala que a través de la aplicación de este mecanismo, “sectores de la ciudad desprovistos de poder han ingreso al proceso político para perseguir de manera activa sus demandas históricas”<sup>5</sup>. Se produce, de esta manera, una distribución de recursos públicos más justa a nivel local, pero, sobre todo, el hecho de compartir el poder en el proceso de toma de decisiones y de transparencia –como producto del presupuesto participativo—permite crear un clima de confianza entre intereses potencialmente conflictivos y agregar los intereses de los sectores menos favorecidos. De esta manera, el actor popular encontraría un espacio para, en torno a la elaboración deliberativa de sus demandas y agendas, reconstituirse como un interlocutor válido, legítimo y organizado ante el Estado y otros actores de la esfera pública.

Por otro lado, la forma como se lleva a cabo este procedimiento participativo implica algunos riesgos latentes, que los propios autores advierten. El proceso podría terminar manipulado por el Estado, sobre todo por las autoridades locales ante los amplios márgenes de autonomía que controlan dentro de sus respectivas jurisdicciones. En segundo lugar, los consejos municipales –órganos legislativos dentro de los municipios— podrían terminar normando excesivamente el proceso, al punto de limitarlo. Una postura de oposición al proceso de parte del Concejo Municipal precipitaría este tipo de control. En tercer lugar, como consecuencia de una marcada polarización política en el gobierno local, los actores sociales del proceso podrían enfrentarse a las autoridades ediles y convertir el espacio de elaboración del presupuesto en una arena de conflicto político. Finalmente, el presupuesto participativo introduce el riesgo de reproducir, sin que ésta sea su intención inicial, la cooptación de los liderazgos comunitarios independientes a través de privilegiar favorecer a algunos dirigentes que se muestren coherentes con las posiciones políticas de los políticos en cargos públicos. El presupuesto participativo no es ajeno a la cooptación, del cual ningún político o partido es inmune, sobre todo, durante la disputa electoral.

---

<sup>4</sup> Cavalcanti, Elvia y Reynaldo Maia Muñiz. “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas”. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Octubre, 2000. N°18. Caracas.

<sup>5</sup> Ibid. Op. Cit. pg.51

Sin embargo, la bibliografía especializada ha privilegiado una aproximación optimista al presupuesto participativo. Las conclusiones a las que llega Avritzer recientemente son muy ejemplificadoras de este tipo de lecturas: el presupuesto participativo, sobre todo, como una forma de ampliación de la democracia occidental, que en contextos como el sudamericano permite institucionalizar y dar forma establecida a prácticas que obedecen a una diversidad propia de los sectores excluidos<sup>6</sup>. De este modo, el presupuesto participativo es una práctica que implica una serie de posibilidades en diferentes aspectos de la vida política y social. Como instrumento de gestión pública, el presupuesto participativo se caracteriza por su horizontalidad. Innova conceptos de gestión pues incluye en la planificación y distribución de recursos a la población en general, de modo que hace que las políticas respondan más claramente a los intereses y demandas de la sociedad. Como espacio de mediación, el presupuesto participativo genera una esfera pública en el que participan tanto representantes estatales como societales. Ello implica un espacio para la agregación de intereses y un soporte intermedio ante la burocratización de los partidos políticos y las autoridades estatales. Finalmente, el presupuesto participativo permite una relación directa con el pueblo, otorgándole poder de decisión y de articulación de sus propias demandas. Ello puede facilitar la reconstitución de un actor social legítimo y articulado, válido como interlocutor ante el Estado, los partidos y el sector privado.

Consideramos que la bibliografía disponible se sustenta en un debate sobre las ventajas y límites del presupuesto participativo en estos tres niveles: instrumento de gestión, espacio de mediación y mecanismo de empoderamiento del actor popular. Los riesgos que se identifican tienen que ver estrechamente con este debate. Sin embargo, no se contempla los supuestos principales no sólo del presupuesto participativo como mecanismo en sí, sino los supuestos del debate y las críticas. La novedad que supone la aplicación de este mecanismo en el caso peruano, en un contexto despolitizado y heredado de un régimen clientelista, nos puede permitir avanzar en este sentido.

#### **1.4. Discutiendo los supuestos del presupuesto participativo.**

Las posibilidades del presupuesto participativo como instrumento de gestión pública, espacio de mediación de las demandas sociales y empoderamiento del actor popular están basados en ciertos supuestos o requisitos que son pasados por alto en la mayoría de análisis. Estos enfatizan los alcances del presupuesto y dan por sentado ciertos procesos y articulaciones previas que la aplicación de esta experiencia en un terreno inédito, como el peruano, permite vislumbrar.

En el Perú, el establecimiento del presupuesto participativo se realiza a través de un marco legal nacional (como veremos más adelante) y se aplica en las 194 provincias y alrededor de 1800 distritos del país. A diferencia de casos conocidos como el de Porto Alegre, donde el presupuesto es la consecución de un proceso social previo, en el Perú es el inicio de uno posible. Sin embargo, el establecimiento legal de esta experiencia donde

---

<sup>6</sup> Avritzer, Leonardo. "Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil". En: De Sousa Santos, Boaventura. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 2004.

hubo poca tradición anterior y el excesivo reglamentarismo son sintomáticos de la debilidad de la articulación social existente. A más ley, menos organización social real.

La aplicación del presupuesto participativo supone, en primer lugar, la existencia de actores sociales orgánicos, dinámicos y articuladores de demandas sociales. Ello significa que se piensa en dirigencias sociales legítimas que acuden a los talleres de definición del presupuesto portando las convicciones y requerimientos de un sector importante de la ciudadanía. Se considera que ha existido un proceso previo, mediante el cual las dirigencias han logrado sistematizar los pedidos de sus representados. Precisamente una fortaleza orgánica permitiría dar el marco y cubrir los costos de tal ejercicio. En contextos, como el peruano, donde el clientelismo de un régimen autoritario coaccionó y politizó la participación popular, los actores sociales se encuentran altamente debilitados, y este primer supuesto de un proceso participativo no encuentra soporte social.

Sólo si este proceso se realiza al interior de las comunidades que forman parte de la jurisdicción del presupuesto, se puede conseguir una agenda de prioridades y demandas más o menos definida y que cuente con legitimidad. El proceso de agregación de intereses no es la simple enumeración de demandas por cubrir, sino también implica un nivel de sistematización, discernimiento y acuerdo como resultado de pasos previos de deliberación. Si las demandas son procesadas adecuadamente, la agenda resultante gozará de valor social. Sin embargo, la atomización de intereses como el resultado de una tradición pragmática que impuso negociaciones particulares puntuales entre requerimientos específicos y autoridades gubernamentales dentro de un régimen vertical, dificultan el proceso de articulación de demandas y, por lo tanto, de representación legítima.

En tercer lugar, se estima que el presupuesto participativo obedece a una propuesta política orgánica y coherente, con un soporte tanto técnico como político detrás; no se estima como el resultado de una imposición legal en todos los municipios de un país, como es el caso peruano, en el que una burocracia inexperta y con una gestión edil sin perfil político propio se encuentran ante el desafío de iniciar un proceso totalmente nuevo en medio de un contexto social desarticulado.

Finalmente, se espera que los representantes sociales que participan en estos procesos sean el resultado de una organización y proceso de elección en la que la ciudadanía en general se sienta, más o menos, representada. Sin embargo, ¿qué sucede cuando la legitimidad de la representación se basa en un proceso electoral de poco alcance y no en procesos sociales en los que los ciudadanos sientan a sus dirigentes como mediadores de sus demandas? Si a este hecho le sumamos que los dirigentes operan antes que como representantes como mediadores políticos (borkers) inestables, con filiaciones políticas volátiles, las posibilidades democratizadoras de un proceso participativo encuentran más límites.

La propuesta de este texto es analizar los alcances y límites de un mecanismo de participación ciudadana que ha logrado democratizar la gestión pública y promover procesos de fortalecimiento de los actores populares en un contexto como un distrito

popular limeño, caracterizado por una participación ciudadana delegativa y restringida a las elecciones edilicias, y donde el acceso a la información pública e intervención en la gestión edil han sido totalmente inéditos.

## **Capítulo 2. El contexto urbano popular de Lima: San Juan de Lurigancho.**

Nuestro interés consiste en analizar las consecuencias de un modelo de gobierno neopopulista y neoliberal en los niveles de organización social, específicamente en la propuesta participativa planteada en el nuevo marco legal producto de la transición democrática peruana. Consideramos que a pesar de los cambios producidos a nivel del sistema político: el paso de un régimen autoritario a uno democrático, la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública local y regional, etc., la crisis del sistema partidario a inicios de los noventa y la aplicación de las reformas de ajuste estructural determinaron nuevas pautas de movilización y organización sociales y transformaron las formas de hacer política, las cuáles podemos rastrear a través del estudio de caso de un distrito urbano popular limeño.

En el presente capítulo contextualizaremos los procesos sociales y políticos que atravesó Perú desde la descripción del caso de San Juan de Lurigancho. En primer lugar presentaremos una breve descripción demográfica y una referencia a los procesos sociales recientes: patrón de poblamiento del distrito e historia política reciente.

### **2.1. Datos socio-demográficos.**

El 13 de enero de 1967, a través de la ley 16382, el gobierno constitucional presidido por el Arq. Fernando Belaúnde Terry (1963-1968), creó el distrito de San Juan de Lurigancho, dividiendo el territorio de una parte occidental que correspondía al distrito de Lurigancho (Chosica). De esta manera, la nueva jurisdicción ocuparía una superficie de 131 250 kilómetros cuadrados, en el valle del río Rímac, a sólo veinte kilómetros del centro histórico de la capital.

Fueron los procesos migratorios hacia Lima que atrajeron grandes flujos de población al distrito provenientes de diversas provincias del interior del país. A diferencia de otros distritos urbano-populares limeños conformados en la década de 1950, el crecimiento demográfico de San Juan de Lurigancho se fue intensificando hacia finales de 1970. Anteriormente, el área correspondiente a este distrito estaba ocupada por grandes propiedades privadas, extensos fundos agrícolas y clubes campestres que fueron, en algunos casos, expropiados a sus originales dueños por el Gobierno Militar del General Juan Velasco Alvarado (1968-1975) como parte de la Reforma Agraria.

Mientras el área más cercana al valle del Rímac se fue urbanizando y se desarrollaba una incipiente zona industrial, vastos terrenos pasaron a propiedad del Estado. Precisamente la disponibilidad de éstos resultó atractiva para migrantes andinos que buscaban, a través de la toma de tierras, asentarse en la ciudad. La explosión demográfica producto de la migración, el asentamiento informal y un proceso de urbanización desordenado y precario caracterizaron el crecimiento del distrito. La toma de tierras por parte de la población ha conducido a problemas actuales sobre la definición y asignación de los derechos de propiedad.

De acuerdo con proyecciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), San Juan de Lurigancho tenía en el 2002 755,540 habitantes, habiendo crecido su población 8.5 veces desde 1972. De acuerdo con un estudio de Apoyo Opinión y Mercado, el distrito, al 2002, cuenta con 195 636 hogares distribuidos en 7579 manzanas de vivienda, convirtiéndolo en el distrito más poblado de la capital y del país.

Las familias que residen en el distrito cuentan, mayoritariamente, con todos los servicios. De acuerdo a los datos censales de 1993, sólo el 8% de la población no tiene acceso a agua potable, desagüe ni alumbrado. A pesar de ello, no estamos ante una población en situación acomodada. Por el contrario, el 42% de hogares tiene necesidades básicas insatisfechas y el 21% de las viviendas no cuentan con características físicas adecuadas.

## **2.2. El poblamiento de San Juan de Lurigancho.**

Consideramos que las características del poblamiento de San Juan de Lurigancho como elemento explicativo del tipo de vinculación política que se estableció en el distrito. Historicamente, la vuelta al régimen democrático en 1980 y por lo tanto la apertura de un sistema de partidos políticos coincidió con los procesos migratorios que poblaron el distrito. Los partidos políticos, especialmente los que constituyeron el frente de Izquierda Unida (IU) encontraron en la reivindicación por acceso a propiedades en la ciudad como la principal demanda movilizadora y el eje de la politización de este sector de la población. Si bien es cierto fueron los sindicatos y otros gremios de trabajadores los que otorgaron los primeros canales de formación de “toma de tierras”, rápidamente este patrón se diversificó. Las primeras “invasiones” fueron organizadas por sindicatos, pero después se utilizaron otros vínculos como asociaciones de migrantes en Lima, desplazados de la violencia subversiva y otros en general.

La actividad política que realizaba la izquierda en S JL giraba en torno a la organización de “asentamientos humanos”, reconocimiento de la propiedad (facilitado cuando ganó las elecciones municipales de la provincia de Lima y del distrito San Juan de Lurigancho, y lograron acceder al gobierno local) y habilitación urbana (servicios básicos y construcción de vías de comunicación). La vida política inicial del distrito giró en torno a la satisfacción de estas necesidades y tomó una connotación territorial. Otro tipo de reivindicaciones sociales como temas laborales y seguridad social no eran prioritarias en este escenario.

A diferencia del proceso de formación de otros partidos políticos, Izquierda Unida se constituye, por lo menos a nivel de esta jurisdicción, en torno a organizaciones vecinales que tenían como principal demanda el acceso a la propiedad y a los servicios básicos. No se asienta teniendo como base sindicatos de obreros o de trabajadores de fundos agrícolas, como es el caso del APRA en el Perú y del Partido Justicialista en Argentina, por dar algunos ejemplos.

El poblamiento “tardío” de S JL, a diferencia de otras zonas urbano populares de Lima que data de la década de 1950, inhibió un enraizamiento de la clase política. Los cuadros

dirigenciales locales procedían de una experiencia organizativa débil y sobre todo se fueron “profesionalizando” a través de la tramitación de estas demandas referidas al acceso a la propiedad. Cuando la crisis partidaria de la izquierda implosionó, no se habían asentado las filiaciones políticas, ni elementos mínimos de disciplina, ideología o coherencia con una propuesta política determinada. Tampoco hubo tiempo para el asentamiento de liderazgos locales significativos, de tipo caudillesco, como los casos de los ex alcaldes Arnulfo Medina en Comas o de Michael Azcueta en Villa el Salvador.

Por lo tanto, estamos ante una clase de intermediadores políticos que no desarrolló vínculos sólidos con los partidos políticos nacionales, que ganó vigencia y legitimidad en torno a la tramitación de demandas de habilitación urbana y que no desarrolló liderazgos de arraigo significativo en la sociedad, antes del inicio del fujimorismo.

Gran parte de la actividad política en el distrito ha girado en torno a la tramitación de estas demandas, que aún se mantienen en la agenda local. Entonces, ¿cómo se desarrollan los mecanismos de intermediación de demandas cuando no hay vínculos partidarios hacia el sistema político nacional ni poderes locales lo suficientemente fuertes y autónomos como para negociar con los gobiernos de turno?.

### **2.3. Hacia el final de los noventa: Ricardo Chiroque y el apogeo fujimorista.**

A pesar que durante la década del ochenta, por lo menos tres fuerzas políticas se turnaron el gobierno local de San Juan de Lurigancho (ver cuadro 1), Izquierda Unida mantuvo el predominio hasta la década del noventa. La presencia de sus militantes en las organizaciones sociales de base y su función como intermediador de las demandas de la población, permitió su vigencia. Sin embargo, la caída del sistema de partidos después de la emergencia de “outsiders” en las elecciones de 1989 y de 1990 --que dieron como ganador a Alberto Fujimori en la Presidencia y a un empresario televisivo Ricardo Belmont en la municipalidad provincial de Lima--, desestructuraron todos los vínculos partidarios, dejando, en el plano local, a los operadores políticos de la izquierda y del PAP sueltos en plaza.

Precisamente ello conduce a un contexto de caos a nivel local, en el que los operadores políticos se autonomizan ante la ausencia de control de organizaciones nacionales. Dado que los “outsiders” no cuentan con una red organizativa a nivel local, los ex cuadros partidarios mantuvieron sus roles de intermediadores pero esta vez sin filiación partidaria alguna. Es recién cuando Alberto Fujimori decide buscar construir ciertas redes que permitieran operar sus políticas sociales focalizadas a los sectores marginales, que estos operadores se reenganchan en un nuevo aparato.

Cuadro 1  
Alcaldes de San Juan de Lurigancho

<b>Alcalde</b>	<b>Org. Política</b>	<b>Periodo</b>
Reyes Dioses, Ricardo	AP	1981-1983
Venegas Aramburu, Óscar	IU	1984-1986
Ortiz Pilco, Víctor Raúl	APRA	1987-1989
Zazzali Peña, Pedro	IU	1990-1992

Venegas Aramburu, Óscar	Lima al 2000	1993-1995
Suárez Cáceres, Luis	C90-NM	1995-1998
Chiroque Paico, Ricardo	Vamos Vecino	1998-2002
Rabanal Torres, Mauricio	Somos Perú	2003-2006

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

De este modo se formó el movimiento independiente Vamos Vecino, que fue una propuesta de aparato fujimorista para administrar los recursos públicos en claro beneficio de una estrategia re-reeleccionista a nivel nacional. En el distrito de San Juan de Lurigancho tuvo a uno de sus principales dirigentes, que incluso llegó a ser secretario general de este movimiento: Ricardo Chiroque Paico. Hasta antes de 1999, Chiroque era conocido por ser dueño de la fábrica de ropa Jeans Apache y por ser asiduo protagonista de la prensa amarilla que lo relacionaba sentimentalmente con artistas y vedettes. Joven y dueño de una empresa emergente, Chiroque rápidamente ascendió peldaños en el mundo de los negocios. Ricardo Márquez, vicepresidente de la República y también dueño de otra fábrica de jeans en el distrito, con quien mantenía relaciones mercantiles, fue su “padrino político”. Rápidamente se vió envuelto en uno de los círculos fujimoristas más poderosos y por una invitación de Absalón Vásquez, uno de los principales operadores del fujimorismo orgánico, aceptó ser candidato a la alcaldía de San Juan de Lurigancho por esta agrupación oficialista.

Eran además los años del control de la prensa popular y de los canales de televisión. El candidato Ricardo Chiroque gozaba de una extensa cobertura, tanto en la prensa escrita como televisiva. A nivel local, llevó adelante una campaña proselitista costosa: repartía gratuitamente pantalones jeans y útiles escolares, primero, y en los últimos días de la campaña electoral se le recuerda regalando legumbres y verduras desde un camión que transitaba las calles del distrito. Sin embargo, en las elecciones de 1998, ganó ajustadamente la alcaldía distrital –obtuvo una victoria por menos del 1% de los votos, es decir aproximadamente 1000 votos—. Se impuso a la candidatura de Mauricio Rabanal, otro empresario de jeans que participaba por las filas de Somos Perú encabezada a nivel provincial por el alcalde de Lima Alberto Andrade, en esos momentos uno de los principales líderes de oposición al fujimorismo.

Una vez en la alcaldía, Ricardo Chiroque formó un aparato político integrado por asesores externos impuestos por el fujimorismo –como Germán Vara Ochoa, hermano del entonces Ministro de la Presidencia Máximo Vara Ochoa–, personal de confianza proveniente de su actividad empresarial y por ex cuadros políticos que se habían “reciclado” en Vamos Vecino. A dos años de las elecciones presidenciales, inició un proyecto de movilización social que tuvo dos frentes: la formación de juntas vecinales de desarrollo (JUVEDEZOs) y el control de los comités de vaso de leche. De esa manera, buscaría generar un sistema clientelar para afianzar lealtades políticas rumbo al 2000. Para dicha tarea, solo los ex cuadros políticos convertidos al fujimorismo le aseguraban una mediana eficiencia.

La experiencia de las juntas vecinales quedó truncada con el desenlace del régimen fujimorista. El personal de confianza de Chiroque se vió envuelto en la acusación de

falsificación de firmas para la inscripción del movimiento fujimorista “Peru 2000” y muchos de ellos terminaron en la cárcel, incluidos el mismo alcalde. Sin vínculos con el poder central, Chiroque no culminó su mandato. El grupo que gobernaba el distrito aglutinado alrededor de la gestión municipal se desintegró rápidamente luego de dos años de haber utilizado los recursos de la municipalidad como parte de la campaña electoral re-reeleccionista de Fujimori. Claudio Zúñiga, teniente alcalde, lo reemplazó en sus funciones y postuló a la alcaldía el 2002 como último intento de centralizar un grupo de sobrevivientes del fujimorismo. Su candidatura no tuvo éxito.

Solo una estrategia de control de los recursos municipales con fines políticos como la encabezada por Chiroque en el distrito aglutinó con éxito a los operadores políticos que habían quedado desocupados y sueltos en plaza. El acceso a los recursos del Estado era un incentivo significativo para que muchos dirigentes se plegaran al fujimorismo, aunque tuvieran que sacrificar autonomía e independiencia. La actividad política perdió contenido y se pragmatizó totalmente. Se extendieron tanto la manipulación política como la corrupción, y se evidenciaron las consecuencias de la tergiverzación de la política que pasó de ser una herramienta para la gestión pública, en una estrategia para la satisfacción de intereses particulares utilizando los recursos públicos.

#### **2.4. El gobierno local en el escenario de la transición: la gestión de Mauricio Rabanal.**

Con la caída del régimen autoritario el 2000, el escenario político, en teoría, sería distinto en San Juan de Lurigancho. Mauricio Rabanal --actual vicepresidente de Somos Perú y candidato vencido por Chiroque en 1998-- fue elegido en noviembre del 2002 como alcalde de San Juan de Lurigancho. En una victoria reñida venció al candidato por Unidad Nacional Carlos Burgos (Ver cuadro 2).

Cuadro 2  
Resultados de las elecciones municipales de San Juan de Lurigancho

<b>Candidato</b>	<b>Agrupación Política</b>	<b>% alcanzado</b>
Mauricio Rabanal	Somos Perú	28.98%
Carlos Burgos	Unidad Nacional	27.99%
Américo Oropeza	Partido Aprista Peruano	12.97%
Genaro Zea	Perú Posible	7.13%
Claudio Zúñiga	Renacimiento Andino	5.26%
Humberto Pinazo	Diálogo Vecinal	4.84%
Mario Arce	Unión por el Perú	2.74%
Pablo Vega	Nueva Izquierda	2.01%
Oscar Venegas	Siempre Unidos	1.82%
Daniel Quevedo	Reconstrucción Democrática	1.68%
Marco Orellano	Acción Popular	1.44%
Jaime Ormeño	Acuerdo Popular	1.21%
José Torres	MAPU	0.85%
Alfredo Núñez	Primero Perú	0.44%
Víctor Zazzali	Fuerza Democrática	0.36%
Eulogio Anhiriaco	Perú Grande	0.21%

El actual gobierno nacional de Perú Posible no ha desarrollado una propuesta política para los sectores urbano populares, pero tampoco ha intentado establecer un aparato clientelar. A nivel metropolitano, no existe una agrupación política claramente dominadora. La gestión de Carlos Castañeda (Unidad Nacional) en la municipalidad provincial de Lima es básicamente operada por un grupo de profesionales independientes concentrados alrededor del alcalde y no forman parte de una estructura orgánica. Inclusive los vínculos con alcaldes distritales de sus mismas filas son débiles. El escenario se parece a aquel dejado a inicios de los noventa. Tanto los partidos políticos – como los que dominaron el escenario en los ochenta-- así como las propuestas clientelares –como la del fujimorismo— consiguen, a su modo, articular los operadores políticos de tal manera que eviten la atomización. En la actualidad no hay ninguno de los dos tipos de mediación política.

A pesar de ello, el gobierno central ha llevado adelante una reforma estatal participativa, abriendo canales de participación formal de la sociedad civil en la planificación y concertación del desarrollo local. Ello parece una excelente oportunidad para recobrar el protagonismo de los actores populares. A nivel distrital, el actual alcalde Mauricio Rabanal acogió esta propuesta aunque tiene serias dificultades para convertirla en un verdadero eje democratizador en el distrito, como veremos más adelante, quizás debido a los recursos escasos con los que cuenta. El personal político que acompaña a Rabanal es, en su conformación, similar a la anterior gestión de Chiroque: personal de confianza de su empresa Jeans Custer, asesores externos –en esta ocasión procedentes de la antigua gestión de Alberto Andrade en la municipalidad de Lima--, y ex cuadros políticos partidarios. A diferencia de la gestión anterior, no son los ex cuadros políticos partidarios los encargados de las tareas de movilización ni de participación de la ciudadanía. Por el contrario, es un reducido grupo de asesores externos que dirige la organización del presupuesto participativo de San Juan de Lurigancho. Antes de presentar la propuesta del presupuesto participativo, detallaremos algunos elementos interpretativos que nos permitirán realizar una comparación sobre los cambios y continuidades en los modelos de participación ciudadana.

### **Capítulo 3. El “brokerage” como mecanismo de intermediación política.**

Como señalábamos en otro texto<sup>7</sup>, de acuerdo con Arturo Valenzuela (1977), se puede identificar algunos elementos de las transacciones de intermediación de demandas e torno a sus objetivos y a la naturaleza de aquellas. En el caso de las metas, éstas pueden ser particularistas (apuntan a la satisfacción de individuos o sus entornos inmediatos) y categóricas (atiende las necesidades de un grupo o grupo de individuos). En el caso de la naturaleza de la transacción, ésta puede ser individualista (involucra la movilización de los recursos de un intermediario a través de l contacto directo con otros de mayor nivel en

---

<sup>7</sup> Meléndez, Carlos. “Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual”. En: Vich, Víctor (ed.). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad, democracia*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima: 2005.

un esquema vertical) o colectiva (involucra una negociación colectiva y comodaciones entre organizaciones funcionales como grupos de interés o partidos políticos).

Existen tres modelos posibles de satisfacción e intermediación de demandas que pueden clasificarse dentro de los elementos señalados. Los **grupos de interés**, formados en torno a niveles de organicidad se caracterizan por la naturaleza de la acción que persiguen es colectiva y sus metas son categóricas. Los mecanismos **patrón-cliente** persiguen bienes de naturaleza individual, sus metas son particulares, pero además el patrón mantiene su posición no sólo por su habilidad de distribuir bienes y servicios a particulares sino porque genera, en dicha acción, respeto y afecto. Los mecanismos de “**brokerage**” consisten en la distribución de bienes y servicios (particulares o categóricos) a través de una transacción individualista.

Cuadro 3  
Transacciones de acuerdo a su naturaleza y su meta.

Naturaleza / Meta (Transacción)	Particular	Categorico
Individualista	<u>Caso:</u> trabajo, seguridad social. <u>Sistema:</u> patrón cliente, brokerage	<u>Caso:</u> puente, hospital. <u>Sistema:</u> Brokerage
Colectivo	<u>Caso:</u> préstamo municipal <u>Sistema:</u> Brokerage, Grupos de interés.	<u>Caso:</u> demandas sindicales. <u>Sistema:</u> Grupos de interés.

Valenzuela, 1977.

Consideramos que los mecanismos de “brokerage” describen mejor el tipo de intermediación más frecuente en el caso de estudio. En los últimos veinticinco años, en SJL no se desarrollaron niveles de organicidad en torno a intereses gregarios, a pesar de los intentos de los sectores de izquierda en el distrito. Además, las políticas de ajuste y sus consecuencias políticas y sociales mermaron y obstaculizaron las organizaciones sociales existentes. Sólo quedaron como activas un nuevo tipo de organización funcional como son los Comedores Populares y los Comités de Vaso de Leche, en torno a la repartición de un bien semi-público como eran los alimentos en torno a programas de gasto social.

Tampoco estamos ante casos frecuentes de relaciones patron-cliente, porque ello implica la existencia de líderes con arraigo local (caudillos) y con redes de intermediación estables y verticales que aseguren la reciprocidad entre el agente y el sujeto. En el caso de estudio, la migración relativamente reciente de la población del distrito y el rápido paso de los partidos políticos no condujo a la formación de caudillos o poderes locales significativos.

El intermediador político promedio en SJL se caracteriza por acceder circunstancialmente a algún cargo de poder, con soportes populares volátiles y que se relaciona con las dirigencias vecinales de una población desorganizada. Las autoridades locales (alcalde y

regidores) y los dirigentes de las juntas vecinales, de los dos periodos de estudio, son más apropiadamente caracterizados como “brokers políticos”.

### **3.1. Elementos que favorecen al brokerage.**

Cabe especificar, los elementos que favorecen la difusión del “brokerage” como mecanismo de intermediación en el actual contexto político y económico.

#### **1. Centralización y escasez de los recursos.**

La escasez y centralización de recursos contribuye al mantenimiento de un sistema que permite la intervención directa de políticos con acceso a las esferas de toma de decisiones a través de sus redes. La distancia entre gobierno local y gobierno central acentúa la necesidad de un nivel de intermediación.

En el caso peruano, de acuerdo con la ley orgánica de municipalidades, los gobiernos locales reciben transferencias directas de dinero del gobierno central. Los programas de asisencia social, hasta la actualidad, no son distribuidos a través de los municipios, sino de manera independiente. Por lo tanto, el nivel de centralización de las decisiones de la distribución de los recursos recae en el Poder Ejecutivo y decidido sobre todo por el Ministerio de Economía y Finanzas.

#### **2. Desorganización de la sociedad.**

Una sociedad dispersa, heterogénea, desorganizada, con reivindicaciones de demandas particulares que no agregan ni pasan por tamices políticos favorece la vigencia de un sistema de intermediación particularista. No existen organizaciones que hagan presión sobre el gobierno municipal sino dirigentes individuales que apelan a la satisfacción de sus necesidades particulares.

#### **3. Vínculos con el centro.**

Los modelos tradicionales de “brokerage” político toman al partido político como el principal proveedor de la red de contactos verticales entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, en el caso peruano, las organizaciones partidarias no fueron las que condujeron estos los vínculos de intermediación. En el caso del gobierno de Alberto Fujimori fue la adscripción a su proyecto autoritario y a sus circunstanciales movimientos políticos los que determinaron el establecimiento de esta red. En el caso del gobierno de Alejandro Toledo, no existen configurados estos canales de intermediación.

Por lo tanto, este tipo de intermediación permite la “extracción” de proyectos y programas del gobierno nacional a través de la activación de los contactos políticos hacia el centro. Además, en un contexto de demandas particulares, los brokers políticos resultan más eficientes para la inermiación de demandas y desalientan la acción colectiva.

### **3.2. Consecuencias del brokerage en la actividad política.**

Como señalábamos en otro lugar<sup>8</sup>, el “brokerage” como mecanismo de intermediación tiene las siguientes consecuencias en la arena política:

1. Personalización de la política.

Al depender la intermediación de demandas de individuos particulares y no de miembros de organizaciones sociales, se interpone la figura del intermediador como el facilitador de la actividad política. De este modo, el respaldo popular o electoral que pueda construir alguien en particular gira en torno a su persona y no en torno a una organización política o ideario político. Sin embargo, la personalización no lleva al caudillismo, en el sentido, que no estamos tampoco ante figuras políticas de fuerte arraigo social, sino más bien de figuras políticas de respaldo volátil en la ciudadanía.

2. La delegación por el lado de la oferta.

Al no existir canales orgánicos desde la sociedad que lleven articuladamente sus demandas y presiones al gobierno local, la iniciativa de gobierno y las decisiones políticas provienen de las autoridades mismas. No necesariamente se pacta una relación de delegación de parte de la sociedad hacia los cuadros políticos, sino que al no existir vínculos orgánicos, éstos asumen la responsabilidad de la actividad política y las virtuales negociaciones y pactos.

3. Autonomía y competitividad

Los intermediarios políticos sólo responden a sus circunstanciales clientes y no son supervisados por algún tipo de mecanismo de control político, debido a la ausencia de su filiación con alguna organización. Precisamente, la ausencia de vínculos partidarios conduce a un escenario de alta competitividad entre ellos de modo que las posibles alianzas o pactos políticos son muy débiles. El deseo de ocupar puestos de poder rompe cualquier tipo de disciplina o pacto políticos.

4. Volatilidad de las filiaciones.

La autonomía de acción de los operadores políticos en un contexto sin vínculos orgánicos ni partidarios hacia el gobierno central, donde se toman las decisiones políticas, los conduce a buscar ingresar en redes que les permitan cumplir con su función de intermediación. Ello implica una actitud de constante evaluación y cambio hacia redes en busca de mejorar sus niveles de eficiencia. Adscriben “filiaciones políticas” que garanticen el cumplimiento de sus tareas hasta que les resulte necesario.

5. El declive de la militancia política.

La improbabilidad de distribuir permanentemente recursos políticos a una organización política reduce los incentivos para una filiación o militancia permanente. Los operadores constituyen alrededor suyo un grupo de soporte mínimo que le ayuda a sus labores de intermediación, que persiguen los mismos vínculos que benefician al primero. No hay un soporte masivo de ciudadanos por varios motivos: el operador cumple funciones circunstanciales, no puede satisfacer demandas de manera permanente, y por lo tanto tampoco puede arrogarse la fidelidad constante de sus beneficiarios. No tiene capacidad

---

<sup>8</sup> Ibid. Op.cit.

de adhesión política más allá de coyunturas puntuales. Por lo tanto, el divorcio entre ciudadanía y clase política se hace latente.

#### 6. La vida electoral de las agrupaciones políticas.

Al no existir vínculos partidarios y al no ser realmente útiles para el cumplimiento de funciones de intermediación, éstos solo se activan en coyunturas electorales pues no existe otra manera de acceder al poder local sino es a través de “emblemas políticos”. La adscripción a una lista en particular depende de una evaluación de posibilidades de triunfo electoral. Evidentemente, los operadores de mayor éxito y mayores recursos tienen mayores posibilidades de afiliarse a las agrupaciones que a nivel nacional aparecen como favoritos. Una vez terminada la coyuntura electoral, la adscripción al movimiento desaparece casi en su totalidad.

#### 7. La “independencia” política.

Debido a la filiación política circunstancial se desarrolla una identificación política “independiente” cuyo discurso consiste en restar importancia a las organizaciones políticas y justificar su cambio por una filiación mayor: “el trabajo por el pueblo”.

#### 8. Pragmatismo de la política local.

La arena local donde se lleva a cabo estas prácticas aparece como un escenario en el que se priman las transacciones individuales con fines particulares, deisdeologizado y sin una marcada discusión de temas políticos.

##### a. Las demandas locales no distinguen alienamientos partidarios.

En la mayoría de temas de la agenda local, la aprobación de la construcción de un sistema de agua potable o de un camino, no se materializan posiciones políticas.

##### b. Personalización sobre ideologización.

Debido al alto nivel de la personalización de la política, el sello ideológico o político de los actores locales pasa a un segundo plano. La personalidad de los individuos resulta más importante. Por otro lado, el desempeño de los operadores es evaluado no por su filiación política ni por su consistencia ideológica, sino por su eficiencia en la satisfacción de demandas.

Es en este contexto urbano popular (San Juan de Lurigancho) con una herencia de desarticulación de demandas y donde predomina el tipo de intermediación pragmática e inestable propia de “brokers políticos” donde se desarrolla la experiencia del Presupuesto Participativo. ¿Cuáles son las consecuencias de la aplicación de un proceso de democracia participativa y de democratización de la gestión pública en contextos de desarticulación social y debilidad de los actores sociales? ¿Se mantendrán las supuestas “bondades” de este mecanismo o terminarán subordinadas a las lógicas de atomización política y desarticulación social?

### **Capítulo 4. El Presupuesto Participativo de San Juan de Lurigancho.**

En el presente capítulo abordaremos el nuevo mapa de la participación social que se abre en el distrito a partir de la ejecución del presupuesto participativo para el año 2004, instrumento propuesto dentro de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Con una voluntad política indiscutible, la actual gestión edil de Mauricio Rabanal ha preparado, a partir de la Ordenanza Municipal 011, la misma que fue reformulada por la Ordenanza Municipal 030, un sistema de mecanismos de participación que apuntan hacia la promoción de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones municipales, inclusive adaptando creativamente e innovando las posibilidades de participación más allá de lo previsto por la ley.

El presupuesto participativo aparece en el contexto nacional como una herramienta de gestión capaz de poner en práctica la “energía social” de los sectores populares. Teniendo como modelo el conocido Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil), este instrumento se ha venido aplicando de manera dispar –y por iniciativas individuales—en diversos gobiernos locales del país, con resultados aún no sistematizados. El nuevo régimen lo ha incorporado como base para la democratización de las relaciones entre Estado y sociedad a nivel local. Sin embargo, el legado de los procesos políticos de las dos décadas anteriores pone en duda la efectividad de esta propuesta participativa para recomponer el vínculo de representación entre autoridades elegidas y sociedad. La población del distrito, así como de otras zonas del país, continúan enfrentando las consecuencias de la recesión económica, el subempleo y el desempleo. La seguridad social para el sector informal y la inestabilidad laboral son dos temas que parecen estar rondando entre las preocupaciones de la población. La “clase media emergente” parece, para algunos sectores, haber sido un mito más, pues o bien la “emergencia social” duro poco o casi nunca se consolidó. Entonces, ¿cómo plantear mecanismos de participación social para una población aún desarticulada y con una agenda muy difícil de resolver?

Para ello pasamos a describir los canales de participación ciudadana dispuestos por el actual marco legal y que han sido promovidos por la gestión de Rabanal. Después de presentar este “mapa de la participación” discutiremos sus premisas y las confrontaremos con la agenda social pendiente de los sectores populares limeños.

#### **4.1. Las reformas participativas en la gestión municipal: la ordenanza 011.**

A través de la Ordenanza Municipal 011 (agosto 2003), se inicia una propuesta participativa que tiene por finalidad establecer mecanismos de programación, formulación y aprobación participativa del Presupuesto Institucional de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. La Ordenanza en mención tiene por objetivo establecer nuevas formas de relación democrática entre la ciudadanía y el gobierno local, y los procedimientos de carácter político-técnico operativo que orienten los trabajos de formulación y aprobación del Presupuesto Institucional de la Municipalidad de SJL. A través de la puesta en marcha de esta propuesta se busca también establecer las responsabilidades en la intervención de autoridades, funcionarios, trabajadores y la ciudadanía en el Presupuesto Participativo.

Este tipo de propuestas tienen expresamente ciertas nociones de desarrollo local y de gestión económica y financiera en las que se sustentan. En el primer caso, la

preocupación por el desarrollo local se traduce, por lo menos a nivel discursivo, en la disminución de la brecha de servicios relacionados con la salubridad pública y seguridad ciudadana. Del mismo modo, en una política de ordenamiento territorial y uso de suelo urbano, en el mejoramiento de las acciones de proyección social y alivio a la pobreza, y en la introducción de actividades y proyectos conducentes a mejorar la productividad y competitividad de empresas locales. De acuerdo con los componentes de esta visión de desarrollo local, éste conjuga la preocupación por la administración de los vecindarios – seguridad ciudadana, habilitación urbana--, con los grandes problemas nacionales como son la pobreza y la competitividad económica de las empresas. Vale preguntarse si la evocación a los problemas nacionales, desde los espacios locales y desde las posibilidades de intervención de los municipios, es un simple discurso político, o existen las vías concretas para su solución desde las gestiones ediles. Los niveles de articulación del sector microempresarial en el distrito son débiles. No existe una agrupación ni una representación de este sector a nivel distrital, por lo que el “desarrollo empresarial” que se propone aparece como una exigencia muy grande.

En el caso de la visión de gestión económica, financiera y presupuestal de la gestión Rabanal, expresada a través de la Ordenanza 011, podemos señalar que se basa en criterios de racionalidad y austeridad que en teoría demandarían creatividad e innovación de los funcionarios y trabajadores municipales, un énfasis primordial en la efectiva administración tributaria y organización y previsión –evitando el endeudamiento-- para el Presupuesto Institucional. La recesión económica se impone y la austera transferencia de fondos para los gobiernos locales, especialmente en aquellos casos donde la corrupción estuvo presente, se evidencian a través de esta manera de enfocar la gestión económica de la comuna. No existen mayores posibilidades de generar recursos propios, sobre todo considerando los altos niveles de pobreza de la población del distrito.

Más allá de estos supuestos, los objetivos institucionales explícitos para el Ejercicio Fiscal del Año 2004 expresados en la ordenanza 011 son:

- Mejorar la calidad del ambiente y proteger la salud física de la población.
- Mejorar la seguridad ciudadana y proteger la integridad de las personas y de los bienes públicos.
- Mejorar la calidad del habitat urbano y promover el adecuado ordenamiento y gestión del territorio.
- Promover la inversión privada y el desarrollo de la economía local, mejorando la capacidad de emprendimiento para la exportación, especialmente de las pequeñas y micro empresas.
- Promover el desarrollo social y trabajar activamente en la lucha contra la pobreza.
- Fortalecer y modernizar la institución municipal como ente democrático de gobierno local.
- Participación ciudadana en la validación de los objetivos institucionales y la escala de prioridades.

La calidad del medio ambiente, el cuidado del habitat urbano y la necesidad de una política de seguridad ciudadana aparecen entre los objetivos más sensatos para un gobierno edil municipal, altamente dependiente del FONCOMUN (Fondo de

Compensación Municipal) --fondo distribuido por el gobierno central-- y con escasa capacidad de generar recursos propios. Por otro lado, las interrogantes principales consisten en la promoción de la inversión privada y de la exportación, ante la ausencia de gremios empresariales en el distrito y ante las limitadas capacidades empresariales. ¿Es posible que una gestión municipal se plantee como uno de sus objetivos incursionar en la promoción de capacidades empresariales? A veces, la buena voluntad se choca con las terribles realidades.

Con respecto a la lucha contra la pobreza, este eje de atención dependerá del proceso de transferencias de programas sociales del gobierno central a los municipios. En la actualidad, los gobiernos ediles sólo tienen autoridad sobre el Programa de Vaso de Leche, lo que resulta insuficiente para plantear una política local para la satisfacción de las necesidades básicas. La transferencia del PRONAA (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria), en este sentido, a nivel local, significa una mayor posibilidad de cuajar una estrategia integral, pero también el riesgo de la centralización de los recursos alimentarios para un uso clientelista. Son las tensiones propias que sólo la honestidad de las autoridades podrá resolver.

Dados estos objetivos, y tomando como eje metodológico la participación ciudadana, la gestión de Rabanal inició uno de los procesos más ambiciosos de promoción de la participación en el distrito con mayor población del país y, por lo tanto, con peculiares complejidades. A través de una propuesta de conformación de espacios de concertación, aprobación y vigilancia del Presupuesto Participativo, se creó una nueva estructura organizativa para enlazar la gestión edil con la población en general, la misma que conformaría, a partir de marzo del 2004, el Sistema de Participación Ciudadana de San Juan de Lurigancho. A continuación, analizaremos cada uno de los espacios que lo componen, así como su desenvolvimiento durante sus primeros años de gestión.

#### **4.2. El Consejo de Coordinación Local (CCL).**

De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, el Consejo de Coordinación Local Distrital (CCL) es el órgano de coordinación y concertación entre los vecinos y la Municipalidad; el mismo que está integrado por el Alcalde Distrital --que lo preside--, los regidores distritales, y por seis (6) representantes de las organizaciones de la jurisdicción, elegidas entre ellas, que asumirán el cargo de consejeros locales de acuerdo a los siguientes segmentos:

Cuadro 4  
Segmentos que intervienen en el CCL

<b>Segmentos</b>	
1	Organizaciones empresariales
2	Organizaciones sociales
3	Organizaciones culturales
4	Organizaciones ambientales
5	Organizaciones religiosas
6	Organizaciones juveniles

Fuente: Ordenanza 011.

Los representantes de la sociedad civil en el CCL (6) son elegidos por un periodo de dos años y tienen entre sus funciones revisar y discutir la propuesta de presupuesto participativo presentado por el Concejo, realizar observaciones y recomendaciones para su revisión técnica y, finalmente, concertarlo para su aprobación.

De acuerdo con lo establecido en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, los Concejos Municipales –a través de Ordenanzas como la 011 en el caso particular de San Juan de Lurigancho—publicaron la convocatoria para la elección de los miembros de la sociedad civil que participarán del CCL, así como las normas relativas a su funcionamiento. Hasta noviembre de 2003, sólo 15 de los 1634 gobiernos distritales habrían cumplido con dictar la ordenanza respectiva. San Juan de Lurigancho es uno de aquellos pocos casos, lo que de alguna manera demuestra la vocación de sus autoridades por cumplir con el nuevo marco legal participativo.

De acuerdo al proceso electoral llevado a cabo en noviembre de 2003, los integrantes del CCL en el distrito de San Juan de Lurigancho son los siguientes:

Cuadro 5  
Representantes de la sociedad civil en el CCL

<b>Consejero</b>	<b>Organización a la que pertenece</b>
Felicitas Anchiraico	Coord. Mult. De los derechos de la mujer, infancia y familia
Luzmila de la Curz	Central de Comedores Autónomos
Ketty Peláez <sup>9</sup>	Mesa de Concertación Distrital para el Desarrollo
Horacio Molleda	Comité de Integración Vecinal de Campoy
Leonidas Amaya	Asociación de Solidaridad Perú Alemania
Bernardo Alejandro	

Fuente: Municipalidad de San Juan de Lurigancho.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a funcionarios municipales y a los propios integrantes del CCL, el rol que éste espacio ha venido cumpliendo ha sido secundario dentro de las decisiones tomadas por la gestión. Por ejemplo, en diciembre del 2003 se realizaron las dos primeras sesiones del CCL para concertar el presupuesto institucional municipal del 2004. Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil hicieron explícitas sus limitaciones para la discusión del presupuesto y decidieron delegar al alcalde la potestad para aprobarlo, ante las discrepancias de la oposición política local. En los siguientes meses, se ha puesto en duda la legitimidad de estos representantes, pues algunos de ellos no habrían cumplido con el plazo de inscribir las organizaciones a las que representan en los Registros Públicos, requisito fundamental para poder participar del proceso electoral que lo designan. En tercer lugar, un miembro elegido al CCL en calidad de representante de la Mesa de Concertación Distrital fue contratado como asesor de la gestión y por lo tanto se vió obligado a renunciar a su cargo a los dos meses de haber sido electo como representante de la sociedad civil. Ello generó serios cuestionamientos y

<sup>9</sup> Harry Cubas fue elegido como miembro del CCL, pero renunció a su cargo luego de que fuera contratado por la municipalidad como asesor. Katty Peláez lo reemplazó.

fortaleció las críticas que señalan este espacio como muy dócil y permeable a las decisiones del alcalde, y no como una representación de la sociedad civil con autonomía en sus decisiones y propuestas.

Posteriormente, el Consejo de Coordinación Local jugaría un papel integrador en la discusión y elaboración del Plan de Desarrollo Concertado San Juan de Lurigancho 2005-2015 que el Municipio iniciara el 2004 a través de la realización de talleres y diversas consultas ciudadanas. Sin embargo, la percepción de este organismo como muy cercano a la gestión de Rabanal le restó legitimidad como para llevar adelante un proceso con autonomía y que canalizara la participación de la ciudadanía del distrito. Su participación limitada a las actividades que convocaba el alcalde en materia de Plan de Desarrollo lo hacían aparecer como extremadamente dependientes de la gestión.

#### **4.3. Las Redes de Políticas Públicas.**

Las Redes de Políticas Públicas Locales son instancias de participación de las organizaciones privadas (colegios profesionales, organizaciones civiles, ONG, religiosas), organizaciones o instituciones públicas (unidades ejecutoras de los ministerios y organizaciones del Estado con sede local) y organizaciones sociales de base (clubes de madres, comités de vaso de leche, comunidades campesinas, sindicatos, Apafas, etc.) que desarrollan una intensa actividad en la promoción y gestión del desarrollo del distrito en algún área funcional de la vida de la comunidad de San Juan de Lurigancho. Para su participación, dichas organizaciones deben inscribirse previamente en una determinada red.

Las Redes son instancias de información, deliberación, negociación y concertación de las políticas para el desarrollo local en una determinada función o dimensión de dicho desarrollo que se realiza entre las organizaciones de la jurisdicción y las autoridades y funcionarios del Gobierno Local. Las áreas en las que desplegarán sus funciones las podemos ver en el siguiente cuadro:

Cuadro 6  
Segmentos que participan las Redes de Políticas Públicas.

N°	<b>Red de Políticas Públicas Locales</b>
1	Desarrollo Urbano y Ambiental
2	Desarrollo Económico y Competitividad
3	Desarrollo Social, Salud y Lucha contra la Pobreza
4	Desarrollo Cultural, Educativo y Recreativo
5	Desarrollo Institucional y Financiamiento del Gobierno Local
6	Gestión de Servicios Públicos

Fuente: Ordenanza 011

Sus funciones consisten en las siguientes actividades: organizar y sistematizar la información, y analizar los escenarios del desarrollo local de su área funcional. Además deberán propiciar consensos entre los actores involucrados para la formulación de las políticas públicas relacionadas con su área funcional, y proponer estrategias para el desarrollo de las actividades y proyectos de la gestión municipal.

En el proceso electoral del 2003, que elegía a las redes para el período 2004-2005, sólo se presentó una lista por cada eje. Al quedar poco definidos los roles de este mecanismo, así como no tener un soporte legal más allá de la Ordenanza 011 y 030, no despertaron el interés de los actores que deberían participar en la planificación de políticas sectoriales en el distrito. Los resultados llevaron a las siguientes personas como coordinadores de las redes.

Cuadro 7  
Coordinadores de las Redes de Políticas Públicas

N°	Red de Políticas Públicas Locales	Coordinadores
1	Desarrollo Urbano y Ambiental	Luis Rivera Atoccca
2	Desarrollo Económico y Competitividad	Horacio Molleda Huamán
3	Desarrollo Social, Salud y Lucha contra la Pobreza	Dorina Nicho Larosa
4	Desarrollo Cultural, Educativo y Recreativo	Julio Abanto Llaque
5	Desarrollo Institucional y Financiamiento del Gobierno Local	Luis Lévano Muñante
6	Gestión de Servicios Públicos	Fernando Vega

Este mecanismo de participación, a diferencia del CCL, no está previsto en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades y es una iniciativa propia de la gestión de Rabanal para dar espacio en la planificación del desarrollo local a los representantes locales del Estado y a aquellas organizaciones sociales que no cumplieron con los requisitos para integrar el CCL –personería jurídica y dos años de antigüedad, por ejemplo--.

Enfatizamos que la convocatoria no fue lo suficientemente atractiva para los representantes sectoriales. Es flagrante la ausencia de representantes estatales importantes como Educación y Salud. Inclusive una organización cercana al municipio como los comités de vaso de leche hubieran encontrado en este canal, un espacio para plantear sus propuestas. Sin embargo, el desconocimiento de esta apertura y el escaso interés de los actores sociales reducen el potencial de estas redes.

La realización del Plan de Desarrollo Concertado 2005-2015 fue una posibilidad para mejorar las condiciones de articulación de estos espacios. Efectivamente los ejes del proceso de elaboración del Plan respetaron los propuestos por las redes de políticas públicas, lo cual le dió cierta legitimidad a estos canales de participación. Sin embargo, la débil convocatoria y participación de actores sectoriales centrales y con un protagonismo a nivel distrital que no lo conducen hacia los espacios de participación abiertos por la gestión, terminó perjudicando el papel que podían jugar las redes.

#### **4.4. Las Juntas Vecinales.**

Las Juntas Vecinales es un tipo de organización social reconocida desde la primera ley orgánica de municipalidades. Ha sido el mecanismo más tradicional de participación social en la gestión edil. De acuerdo con la ordenanza 011, las Juntas Vecinales son las organizaciones territoriales a través de las cuales participan los vecinos del distrito.

Tienen una estructura piramidal, que supone la representatividad de los tres niveles que lo conforman: la Junta Vecinal Comunal (instancia de participación de los vecinos inscritos para el proceso participativo en una determinada área denominada Comuna), Junta Vecinal Zonal (instancia de participación del presidente y de los delegados vecinales comunales elegidos por los vecinos en las Asambleas de las Juntas Vecinales Comunales) y la Junta Vecinal Distrital (instancia de participación del presidente y de los delegados vecinales zonales elegidos en las Asambleas Zonales).

Cada Junta Vecinal, en sus tres niveles, está conformado por una Asamblea de la Junta Vecinal (órgano deliberativo compuesto por todos los vecinos o delegados elegidos) y por una directiva de la junta. En cada uno de sus niveles está determinado el tipo de funciones que cumplen, de las que reseñamos sus principales:

**Junta Vecinal Comunal:**

- Concerta y propone ante la Junta Vecinal Zonal las prioridades de gasto e inversión dentro de su comuna.
- Canaliza acciones en apoyo y colaboración al gobierno municipal dentro del ámbito de su competencia.
- Apoya la seguridad ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios.

**Junta Vecinal Zonal:**

- Se constituye como el eje articulador entre la Municipalidad y los vecinos de la zona en el proceso participativo presupuestario.
- Acoge y centraliza la acción supervisora de los vecinos de la zona respecto de la prestación de los servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales y la ejecución de obras públicas y privadas.
- Coordina, propone y colabora con los programas auspiciados por la Municipalidad, promoviendo la participación activa de los vecinos de la zona.

**Junta Vecinal Distrital.**

- Concerta y propone las prioridades de gasto e inversión dentro del distrito y los centros poblados.
- Fiscaliza la ejecución de los planes de desarrollo municipal.
- Propone las políticas de salubridad.

Para los fines de la actual gestión, se han constituido 27 juntas vecinales que se agrupan en 8 juntas zonales, las que a su vez terminan formando la Junta Vecinal Distrital. (Ver cuadro 8).

**Cuadro 8**  
**Juntas Vecinales Comunales, Zonales y Distrital de San Juan de Lurigancho**

<b>Nivel Comunal</b>	<b>Urbanización, Asoc. De Vivivenda, AAHH, Cooperativa</b>	<b>Nivel Zonal</b>	<b>Nivel Distrital</b>
Junta Vecinal Comunal 1	Parcelación semirústica Azcarrunz	Junta Vecinal Zonal 1	
Junta Vecinal Comunal 2	Parcelación semirústica Zárate		
Junta Vecinal Comunal 3	Urbanización Zárate y Asoc. Cahuide		
Junta Vecinal Comunal 4	Mangomarca, Vipol y Virgn del Carmen		
Junta Vecinal Comunal 5	Campoy		

Junta Vecinal Comunal 6	Caja de Agua		
Junta Vecinal Comunal 7	Chacarilla de Otero, Las Flores, San Silvestre	Junta Vecinal Zonal 2	
Junta Vecinal Comunal 8	San Hilarión.		
Junta Vecinal Comunal 9	Santa Elizabeth, Ganímedes, Vista Alegre		
Junta Vecinal Comunal 10	Horizonte, Los Jazmines		
Junta Vecinal Comunal 11	Inca Manco Cápac, La Basilia, El Sauce, San Marcos	Junta Vecinal Zonal 3	
Junta Vecinal Comunal 12	San Carlos, La Huayrona, Las Begonias		
Junta Vecinal Comunal 13	Canto Bello, Canto Sol, San Fernando		Junta Distrital
Junta Vecinal Comunal 14	Huáscar, Canto Grande	Junta Vecinal Zonal 4	
Junta Vecinal Comunal 15	San Rafael, Los Pinos, Los Alamos		
Junta Vecinal Comunal 16	Bnos Aires, Horacio Zevallos, 5 de Noviembre, Hptal del Niño		
Junta Vecinal Comunal 17	Canto Rey		
Junta Vecinal Comunal 18	Huanta	Junta Vecinal Zonal 5	
Junta Vecinal Comunal 19	Israel, San Juan Bautista		
Junta Vecinal Comunal 20	Mariscal Cáceres Sector I		
Junta Vecinal Comunal 21	Mariscal Cáceres Sector II		
Junta Vecinal Comunal 22	Santa María	Junta Vecinal Zonal 6	
Junta Vecinal Comunal 23	Cruz de Motupe, Montenegro		
Junta Vecinal Comunal 24	UPIS Huascar		
Junta Vecinal Comunal 25	Juan Pablo II, Casablanca	Junta Vecinal Zonal 7	
Junta Vecinal Comunal 26	José Carlos Mariategui		
Junta Vecinal Comunal 27	Jicamarca	Junta Vecinal Zonal 8	

Fuente: Ordenanza 011. Elaboración propia.

Con respecto al diseño de la estructura de las juntas vecinales no encontramos ninguna innovación. Es un modelo clásico piramidal que también fue utilizado por gestiones anteriores –ver el caso de las Juntas Vecinales de Desarrollo Zonal aplicado por la gestión de Chiroque--. Sectoriza el distrito en base a criterios de cercanía geográfica, que no necesariamente son identificados de la misma manera por los pobladores. Sin embargo, cualquier delimitación tendría cuestionamientos similares. En el proceso electoral se ha observado los distintos niveles de interés y de movilización de las zonas. Evidentemente, aquellas de las zonas con menores demandas satisfechas sobresalen en participación y movilización a diferencia de las zonas consolidadas. Ello exige pensar, como una gestión municipal en un distrito tan grande y complejo puede otorgar diferentes incentivos para los diferentes tipos de vecindarios que gobierna.

La Junta Vecinal Distrital elegida está compuesta de la siguiente manera:

Cuadro 9  
Junta Directiva Vecinal Distrital

Nombre	Cargo
Javier Pérez Valderrama	Presidente
Emilia Antayhua Falcón	Vicepresidente
Orlando Hinojosa Pomahuali	Tesorero
Diego Aguilar Parisuaña	Secretario
Valeriano Aquino Palma	Fiscal
Luzbel Flores Pachas	Delegado de Desarrollo Urbano y Ambiental

Raúl Valderrama Zelaya	Delegado de Desarrollo Económico y Competitividad Local
Marino Mejía AllccaHuamán	Delegado de Desarrollo social, salud y lucha contra la pobreza
Basilides Chuca Paúcar	Delegado de Desarrollo cultural, educativo y recreacional
César Cobeñas Gómez	Delegado de Seguridad ciudadana y defensa civil
Víctor Limay Collantes	Delegado de Limpieza pública y áreas verdes

La mayoría de dirigentes elegidos pertenecen a las zonas menos consolidadas en términos urbanísticos del distrito. La escasez de recursos y la amplia agenda de demandas insatisfechas constituyeron en el principal incentivo para la participación de estos actores. Conjuntamente con los miembros del CCL y de las Redes, son los actores centrales del proceso de elaboración del presupuesto participativo. Mientras que los primeros son los que concertan la versión final del presupuesto, y los segundos sirven de espacios para la discusión sectorial, son las juntas vecinales la estructura orgánica en la que se monta las consultas presupuestarias, y luego, las instancias de vigilancia de los compromisos pactados. Sin embargo, ya que el proceso electoral para las juntas vecinales no cumplió con los requisitos mínimos de una convocatoria que asegurara participación masiva y representativa de los ciudadanos del distrito, la Junta Vecinal Distrital elegida cumple parcialmente los designios de su función.

#### 4.5. El presupuesto participativo 2004.

Para la ejecución del presupuesto participativo 2004 se ha contemplado una serie de fases que garanticen la objetividad y eficiencia del proceso. En ellas se contempla la participación de las instancias orgánicas que hemos detallado anteriormente. De acuerdo con la ordenanza 011 y la ordenanza 030, las actividades para la consecución del presupuesto distrital, dispuestas en cuatro fases, son las siguientes:

##### Fase de Elección de Representantes

- Inscripción y registro de las organizaciones sociales territoriales y sectoriales (de aquellas que desean participar en el proceso presupuestario de 2004)
- Organización de reuniones de la Asamblea Vecinal Distrital (La Comisión Técnica de Planificación y Presupuesto organizará reuniones de la Asamblea Vecinal Distrital a fin de informar a la población y a las organizaciones vecinales territoriales sobre el proceso presupuestario y los mecanismos de participación)
- Organización del proceso de elecciones de los representantes del Consejo de Coordinación Local (CCL) y de las Juntas Vecinales.
- Preparación de la información de diagnóstico de la realidad local.
- Organización de la capacitación de los funcionarios y trabajadores de la municipalidad para la gestión del proceso presupuestario participativo.

##### Fase de Programación

- Desarrollo de las reuniones participativas de diagnóstico de la realidad local (para ello se realizarán reuniones con las Juntas Vecinales y las Redes de Políticas

- Públicas con el fin de identificar las condiciones y necesidades de cada área territorial y de cada dimensión del desarrollo local).
- Desarrollo de las reuniones participativas de definición de la visión y objetivos del desarrollo local (se realizarán reuniones con las Juntas Vecinales y las Redes de Políticas Públicas para identificar la visión, objetivos y prioridades para el desarrollo local que deben ser tomados en cuenta en el Presupuesto 2004).
  - Desarrollo de las reuniones participativas de elaboración de propuestas de actividades y proyectos para el Presupuesto 2004. (con la participación de las Juntas Vecinales y Redes de Políticas Públicas se elaboran anteproyectos de los perfiles de las actividades y proyectos propuestos).
  - Revisión técnica de las propuestas de actividades y proyectos (la Comisión Técnica de Planificación y Presupuesto Municipal debe realizar la evaluación técnica y económica de las propuestas de actividades y proyectos).

#### Fase de Formulación

- Votación ciudadana para definir el orden de prioridad en la ejecución de las actividades y proyectos. (votación entre los integrantes de la Junta Vecinal Distrital a fin de validar en forma comunitaria las prioridades a tomar en cuenta).
- Elaboración del Proyecto del Presupuesto Institucional 2004 de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho (la Comisión Técnica de Planificación y Presupuesto Municipal elabora el Proyecto del Presupuesto de 2004 que debe ser remitido al Alcalde para su presentación al CCL).
- Primera reunión de concertación del Presupuesto Institucional 2004 con el CCL. (el alcalde distrital presenta al CCL el Proyecto de Presupuesto 2004 para su discusión y recepción de observaciones y recomendaciones).
- Revisión técnica de las observaciones y recomendaciones presentadas por el Consejo de Coordinación Local Distrital.
- Segunda reunión de concertación del Presupuesto Institucional 2004 con el CCL (el alcalde somete a consideración del CCL el Proyecto de Presupuesto Institucional 2004 para su concertación y manifestación de consenso de su conformidad).

#### Fase de Aprobación

- Presentación del Proyecto de Presupuesto Institucional 2004 al Concejo Municipal Distrital de San Juan de Lurigancho (el alcalde pone a consideración del Concejo el Proyecto de Presupuesto participativo y concertado, para su conocimiento y revisión, formulando las observaciones correspondientes).
- Absolución de las observaciones formuladas por el Concejo Municipal Distrital al Presupuesto Institucional 2004.
- Aprobación del Presupuesto Institucional 2004 de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho

Durante la elaboración del Presupuesto Institucional del Distrito de San Juan de Lurigancho correspondiente al año 2004 se han cumplido las fases previstas en los plazos acordados. La elaboración del presupuesto correspondiente al 2005 siguió el mismo modelo, pero contó con el adicional de elaboración de un nuevo Plan de Desarrollo

Concertado 2005-2015. En ambos casos, el estricto seguimiento del marco legal, sin embargo, es una prueba de eficiencia pero no la única. La convocatoria para las elecciones de los representantes sociales en el Sistema de Participación Ciudadana, que eligió a 311 representantes sociales, tuvo las limitaciones naturales de una sociedad despolitizada y en muchos casos desconfiada de sus autoridades. Los elegidos solo cuentan con la legitimidad otorgada por los procesos electorales y su vigencia social puede ser puesta en cuestionamiento ya que ante una población grande, sin espacios orgánicos de encuentro ni vigencia de representaciones sociales ni políticas, los dirigentes terminan siendo desconocidos representantes de una sociedad a la que solo pueden dirigirse en coyunturas precisas a través de demandas puntuales y no como permanentes representantes de una agenda de requerimientos que los desborda.

Con respecto a la fase de Programación y Formulación, éstas se concentraron en la participación de las redes de políticas públicas y las juntas vecinales, quienes propusieron tanto los temas centrales del plan de desarrollo como del presupuesto. Sin embargo, sus propuestas obedecían a iniciativas personales y, en muy pocos casos, se realizaron consultas con sus respectivas bases. Las intervenciones de los participantes en los talleres para la definición de las prioridades del presupuesto se realizaban prácticamente a título personal como el reflejo de un divorcio entre una élite dirigencial popular y una sociedad que, a pesar de contar formalmente con un canal para la expresión de sus demandas, no contaba con el puente para problematizarla en la arena de las definiciones del gasto municipal.

Nuevamente se abrió una brecha entre el cumplimiento de las normas, del aparato legal, y las prácticas sociales. Lo cual nos permite concluir que la implementación de mecanismos de participación como el presupuesto participativo a través solamente de una reforma legal tiene serias limitaciones. En tanto la aplicación de este instrumento de gestión sea el reflejo y la consecuencia de procesos sociales de mayor alcance y con el protagonismo de actores sociales sólidos, habrá mayores posibilidades de éxito. El caso peruano vuelve a comprobar que este tipo de procesos sociales no se inician por la dación de una ley, sino por el real involucramiento ciudadano.

## **Conclusiones**

Para la implementación de mecanismos de democratización de la gestión pública como es el caso del presupuesto participativo se requiere tomar en consideración los procesos sociales que preceden al inicio de la experiencia. Contextos de despolitización y desarticulación social como las zonas urbano populares de Lima, donde las consecuencias de la crisis de representación política y el clientelismo condujeron al pragmatismo y a la intermediación puntual de demandas sociales, realmente retan las virtudes de un instrumento como el presupuesto participativo.

Hemos identificado al respecto cinco puntos neurálgicos que discuten la viabilidad de las propuestas participativas en contextos como el descrito.

1. Los “representantes de la sociedad civil” carecen de legitimidad en un escenario desmovilizado y desarticulado socialmente. El escenario atomizado en pequeñas empresas políticas, con filiaciones volátiles, también afecta el grado de representatividad de las organizaciones sociales. Esta se suele medir más por efectividad en la consecución de una demanda particular, que por una visión compartida de desarrollo local que es la que busca imponer la propuesta participativa. Por otro lado, tampoco existen intereses generales que permiten articular organizaciones, sino demandas puntuales que afectan a grupos reducidos. No existen las condiciones para la articulación de estos requerimientos, porque la práctica política ha llevado al pragmatismo de la relación directa entre algunas autoridades y grupos de intereses particulares; no una relación equitativa entre gobernantes y gobernados en torno al desarrollo local. Las distancias entre la clase dirigencial y la población en general es abismal y ello no permite legitimar “representaciones políticas ni sociales” que puedan ser la base de reales mecanismos de participación. Se discute el presupuesto participativo como “peligro” para la democracia representativa, pero ¿qué sucede ahí donde ésta no ha logrado afianzar vínculos elementales de representación política?
2. Bajo estas circunstancias, los mecanismos de participación limitan las posibilidades de concertación entre autoridades municipales y la sociedad civil. Una tarea pendiente consiste en recobrar los niveles de confianza entre las autoridades estatales – anteriormente clientelares—y la ciudadanía local. Por otro lado, la concertación de políticas municipales tiene que cumplir requisitos previos que la actual propuesta no desarrolla. No son suficientes reuniones de trabajo, sesiones de concejo o talleres eventuales, sino un sistema fluido de información que otorgue las capacidades técnicas a las dirigencias sociales e información desde las bases a las autoridades. No basta con revisiones apresuradas de las cuentas ediles ni paseos del alcalde por los arenales del distrito para tener una idea precisa de qué se concerta. Por otro lado, es necesario definir una visión precisa de desarrollo que sea sensata con la realidad local. A veces se confunde el discurso político con las reales capacidades que se tienen para cumplir con ciertas metas. Como vimos, es más fácil hablar de un plan exportador de los productos de las microempresas locales que efectivamente articular una red de pequeños y medianos empresarios que no existe. Del mismo modo, es más fácil planear estrategias de lucha contra la pobreza, pero difícil poder articular en las redes de políticas públicas a los comités de vaso de leche o a los responsables sectoriales de salud y educación en el distrito, actores que no han acogido la convocatoria.
3. Las actuales propuestas participativas no han permitido recoger experiencias anteriores de participación y concertación. Una de las principales discrepancias de las propuestas actuales es que asumen que nada parecido existió antes. No existe una vocación clara de hurgar en el pasado reciente y potenciar experiencias significativas que podrían aportar a las nuevas. Espacios como la Coordinadora Multisectorial de Mujer Infancia y Familia y las Mesas de Concertación, a pesar de las limitaciones del caso, al ser incorporados en la actual gestión podrían otorgar mayor legitimidad social

a la propuesta. Sin embargo, hay un diálogo de sordos entre ambos actores, tanto el gobierno municipal como los representantes de estos espacios. Las conversaciones llegan a niveles informales y no existe, hasta el momento, posibilidad de plasmar una estrategia conjunta oficial.

4. Las representaciones sociales no obedecen a esquemas “piramidales”, verticales, de “arriba hacia abajo”, donde las dirigencias representan fielmente los intereses de las bases. Sin embargo, la propuesta de las juntas vecinales asume un esquema de sociedad en el que las élites son la expresión legítima y natural de las decisiones de las bases. En teoría, los acuerdos de las comunas pasarían naturalmente a los niveles zonales y de éstos al nivel distrital, sin tergiverzación o manipulación de intereses. A veces, este tipo de razonamientos son ingenuos, y su perseverancia en ellos no problematiza el vínculo entre ciudadanía y dirigentes, que es mucho más complejo. Además, como señalamos anteriormente, las dirigencias vecinales se han autonomizado de tal manera que, en muchos casos, buscan privilegiar sus intereses particulares a los de la comunidad en general. Este tipo de planteamientos piramidales—que no contempla, por ejemplo, espacios para la fiscalización y vigilancia social—crea incentivos para una fractura mayor. Además este esquema es muy similar al aplicado en las políticas municipales de los años ochenta, como si en veinte años no hubiese pasado nada en materia de procesos políticos y sociales en las zonas urbano populares de Lima.
5. En un distrito urbano popular limeño como San Juan de Lurigancho, con aproximadamente un millón de habitantes, conviven distintos intereses sociales, en muchos casos en conflicto, lo que requiere plataformas políticas que respondan a las especificidades de cada una de ellos. Una de las deficiencias que se aprecian en la práctica con la nueva propuesta participativa es que no distingue entre realidades urbanas y rurales, complejidades altas y bajas, y asumen a todos los gobiernos municipales distritales como homogéneos y con agendas similares, cuando en la práctica no es así. En un espacio local como San Juan de Lurigancho tenemos poblaciones que aún reclaman habilitación urbana, mientras otras exigen una revisión tributaria, por ejemplo. El tipo de propuesta participativa señalada parece tener más incentivos para los sectores que buscan, a través de una mayor cercanía con el alcalde, soluciones más al alcance de la voluntad edil —reconocimiento de títulos de propiedad por ejemplo—, mientras que para otras zonas la municipalidad no es un agente que le asegure la satisfacción de su agenda particular y por lo tanto el nivel de interés en la política edil decrece significativamente. Este tipo de propuestas participativas tiene que pensar con mayor claridad estas diferenciaciones que permitan atender selectivamente demandas y de ese modo legitimarse ante toda su población.

## **Bibliografía.**

- Avritzer, Leonardo.  
2004 “Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil”. En: De Sousa Santos, Boaventura. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- Cavalcanti, Elvia y Reynaldo Maia Muñiz.  
2000 “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas”. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Octubre. N°18. Caracas.
- Fedozzi, Luciano.  
2000 “El Presupuesto Participativo y la esfera pública” en: Bueno Fisher, Nilton y Jaqueline Moll (compiladores). *Por una nueva esfera pública. La experiencia del Presupuesto Participativo*. Editorial Vozes, Petrópolis.
- Levitsky, Steven  
2001 “Inside the Black Box: Recent Studies of Latin American Party Organizations”. *Studies in Comparative International Development*, Summer 2001. Vol.36, No. 2, pp.92-110.
- Meléndez, Carlos.  
2005 “Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual”. En: Vich, Víctor (ed.). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad, democracia*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Utzig, José Eduardo.  
s/f *El Presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental*. Mimeo.

Valenzuela, Arturo.  
1977

*Political brokers in Chile: local government in a centralized polity.*  
Duke University Press. Durham, 1977.

Weyland, Kurt.  
1996

“Neopopulism and neoliberalism in Latin America: Unexpected affinities”. *Studies in Comparative International Development*. Fall 96, Vol.31 Issue 3, pp.3-29