

¿Descentralización popular? Núcleos ejecutores en nuevos barrios de Lima*

Teresa Cabrera

Descentralización popular: globo de ensayo

A lo largo del gobierno aprista, el proceso de descentralización ha sufrido serios reveses. La desactivación del Consejo Nacional de Descentralización, el retraso en la conformación de las Juntas de Coordinación Intergubernamental y el virtual congelamiento de los referéndum que debían definir la regionalización, han sido los hitos más visibles de un período marcado por la permanente tensión entre el Ejecutivo y los representantes de los gobiernos subnacionales. Si bien muchas de estas fricciones se juegan en el terreno meramente presupuestal, las definiciones de fondo apuntan a la limitada autonomía de los gobiernos regionales y municipales frente a las decisiones del gobierno nacional.

A pesar de la evidencia de esta contramarcha, el gobierno aprista conservó una retórica descentralista y, en distintos momentos, ha lanzado iniciativas justificadas en la necesidad de superar los «cuellos de botella» que no permitirían a los gobiernos subnacionales avanzar en sus objetivos de consolidación institucional

* Las entrevistas a dirigentes de Quebrada Santa María fueron realizadas por Jorge Meneses, del Programa Urbano de **desco**, en el marco del taller permanente de reflexión anual que da lugar a los volúmenes temáticos de la serie *Perú Hoy*. Carmen Noriega, Daniel Ramírez-Corzo y Marco Rodríguez, atendieron en detalle nuestras consultas sobre los Concursos Participativos de Proyectos, nuevos barrios y Presupuesto Participativo en Lima Sur, respectivamente.

y mejora del gasto público. En esta línea, uno de los principales señalamientos hechos desde el Ejecutivo (en particular por el presidente y sucesivos ministros de economía) se relaciona a la baja capacidad de gasto de los gobiernos regionales (GR) y gobiernos locales (GL). Aún cuando las cifras muestran que muchas veces estos tienen mejor nivel de ejecución presupuestal que el gobierno central¹, el argumento es recurrente cuando se discuten recortes a regiones y municipios o cuando el Ejecutivo lanza iniciativas orientadas a acelerar el gasto público.

Entre las propuestas que siguen esta lógica (retórica descentralista, crítica a los gobiernos subnacionales, flexibilización del gasto) las más importantes han sido el «shock de inversiones» –enmarcado en el llamado «shock descentralista», anunciado por el presidente Alan García en la inauguración de su mandato– y la «Descentralización Popular»², en 2009. Esta última iniciativa, agregaba una variable: el gasto debía hacerlo «el pueblo organizado»³. Para hacer efectivo

¹ Los gobiernos regionales triplicaron los recursos invertidos de s/.500 millones en 2003, a s/.1500 millones en 2006. En el mismo período las inversiones del gobierno central crecieron apenas 3% Ver: Cruzado, Edgardo. «El que no gasta pierde: shock de inversiones». *Blog Actualidad Económica del Perú*, Lima, 27 de mayo de 2007. [HTTP://AEPERU.BLOGSPOT.COM/2007/05/INVERSIN-PBLICA.HTML](http://aep Peru.blogspot.com/2007/05/inversin-pblica.html). En el mismo período, Cajamarca y Lambayeque multiplicaron por 10 su gasto de inversión y al menos otros 10 gobiernos regionales lo multiplicaron por 4. Ver: Cruzado, Edgardo. «El shock de inversiones y la capacidad de gestión del Estado». *Suplemento Participa Perú*, n.º 38 Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2007, pp.7-8.

² Para un resumen comentado de los planteamientos de la «Descentralización Popular», véase: ProDescentralización (PRODES). «La descentralización en los mensajes del Poder Ejecutivo». En: *Boletín Apuntes Descentralistas*, n.º 3, julio - agosto 2009. Lima: PRODES, 2009, pp. 6 y 7. prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0516372001253047957.pdf

³ «Que el pueblo organizado de las comunidades campesinas, asentamientos humanos, comunidades nativas, grupos juveniles y rondas campesinas seleccione una obra, formule un perfil de ella, solicite el financiamiento a los municipios, gobiernos regionales o ministerios y la ejecute directamente». García, Alan. «Defendiendo los núcleos ejecutores». *El Comercio*, Lima, 2 de agosto de 2009. En el artículo se refieren los antecedentes del mecanismo de Núcleos Ejecutores, se cita el marco normativo que lo respalda y se responde las críticas que suscitó el anuncio acerca del impulso a esta modalidad de gasto.

ese principio, se acudió a la modalidad de Núcleos Ejecutores (NE), un mecanismo que se había empleado con relativo éxito para obras y mantenimiento en pequeña infraestructura, en el marco de entidades como el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) y el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS), entre otras. Los NE son comités locales a los que, mediante convenio, una entidad pública transfiere recursos y responsabilidades para la ejecución de un proyecto de inversión pública. En la propuesta presidencial, los NE serían los «actores de la descentralización» y FONCODES, al mando del dirigente aprista Carlos Arana, la instancia central para su promoción. Al día siguiente del mensaje, Arana y el presidente García anunciaron el inicio de un centenar de proyectos por 25 millones de soles, a realizarse en las zonas de mayor pobreza en Lima Metropolitana, en una especie de «etapa piloto» cuyo diseño no se hizo público.

La iniciativa presidencial atrajo críticas relativas básicamente a dos aspectos. El primero, institucional, era el de la tensión con los gobiernos regionales y locales, que a través de sus instancias de representación –la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Red Nacional de Municipalidades del Perú (REMURPE), entre otras– se mostraron en desacuerdo con la intervención del Ejecutivo en la orientación de sus recursos. En este marco, aunque ciertamente de manera marginal, sectores vinculados a la promoción de procesos de planificación, participación ciudadana y fortalecimiento de GR y GL –básicamente Organizaciones No Gubernamentales (ONG)–, mostraron preocupación por el hecho que el mandato para los NE no estableciera vínculos aparentes con el instrumento que formalmente debe orientar la inversión local –el Plan de Desarrollo Concertado– o con el canal para la toma de decisiones de inversión: el Presupuesto Participativo⁴.

⁴ Una muestra de los principales cuestionamientos en este sentido figura en el Acta de la Sesión Extraordinaria del Comité Ejecutivo Nacional de la Mesa de

El segundo aspecto al que apuntaron las críticas era el electoral. Este aludía a la intención del partido de gobierno de generar un escenario que le permitiera operar con algunas variables a favor de sus fichas electorales, en la competencia regional-municipal de 2010, particularmente en la apetitosa plaza de Lima Metropolitana. La designación del ya mencionado dirigente aprista Arana para encabezar el proceso y la apresurada juramentación de 100 NE –al día siguiente del mensaje de fiestas patrias–, aparecían como el inicio de campaña de un sector del aprismo⁵.

Otro nivel de crítica, menos mundano pero crucial, señalaba el «aire de familia» entre el operativo aprista y la práctica de establecimiento de clientelas que en las décadas pasadas había afinado el Fujimorismo con los recursos de programas sociales, teniendo como foco en Lima las zonas más populosas y de mayor pobreza.

A partir de la descripción del funcionamiento del mecanismo de Núcleos Ejecutores (aprobados en 2009) en la Quebrada Santa María y en Villa María del Triunfo⁶, el presente texto intenta describir sucintamente las distancias entre la apuesta formal del Ejecutivo por la «Descentralización Popular», la oportunidad política de su lanzamiento y la experiencia real de la participación y ejecución comunitaria de proyectos de inversión pública.

Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, del jueves 3 y miércoles 9 de setiembre del 2009, en la que representantes de los sectores públicos y de la sociedad civil analizan el Decreto de Urgencia 085 y sus implicancias.

Vea: www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01410.pdf

⁵ Todo esto ocurrió antes del remedo de congreso del Partido Aprista (APRA) y el vergonzoso retiro del candidato aprista a la Municipalidad Metropolitana de Lima, con lo que los mandos medios y los dirigentes barriales apristas se quedaron sin la cobertura necesaria para operar. A fines de 2009, siendo el partido en el poder, el APRA aún aparecía como una fuerza competitiva.

⁶ Villa María del Triunfo, distrito ubicado al sur de Lima, se divide en 7 zonas (José Carlos Mariátegui, Inca Pachacútec, Cercado, Nueva esperanza, Tablada, Nuevo Milenio y José Gálvez). La Quebrada Santa María se encuentra en el extremo este de Nueva Esperanza, en la parte más alta y topográficamente accidentada del distrito.

Núcleos Ejecutores en Lima Metropolitana y el caso de Villa María del Triunfo

Al iniciarse agosto de 2009, los GR y GL tenían en conjunto un saldo no ejecutado aproximado de trece mil millones y medio de nuevos soles (64.4% correspondiente a GR y 35.5% a GL). Mediante el Decreto de Urgencia N° 085-2009 se estableció que, de modo facultativo, debían destinar hasta 6% del saldo no ejecutado en el 2009 para financiar proyectos de inversión pública y mantenimiento de infraestructura a través de NE. Las disposiciones complementarias a la norma fijaron similares condiciones para el financiamiento por parte de ministerios. La norma no especificaba el papel de FONCODES.

Según esto, el tope de recursos disponibles para NE a nivel nacional sería superior a 809 millones de nuevos soles. En el caso de Lima Metropolitana, el conjunto de saldos a nivel de los GL -distritales, sin contar a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)- era cercano a los 25 millones de nuevos soles, cifra en la que Villa María del Triunfo (VMT) participa con 1 530 531 nuevos soles. Los montos «disponibles» en la ciudad y la magnitud de los correspondientes a VMT pueden apreciarse en el cuadro 1.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), de los cerca de ocho millones y medio de habitantes de Lima y Callao, 586 mil 300 se contabilizan como «pobres» y «pobres extremos», concentrados en los distritos de Ate, Comas, San Juan de Miraflores, San Martín de Porres, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo y Ventanilla. El supuesto era que en el caso de Lima, estos territorios serían prioridad en la promoción de la conformación de NE. El registro a cargo de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), cierra en 2009 con una cifra de 343 NE a nivel nacional, de los cuales 46 se ubican en Lima-Departamento (Provincia de Lima y Región Lima Provincias) y de estos, apenas 21 se ubicaban

**Cuadro 1. VMT y Lima Metropolitana
Recursos disponibles para NE -2009***

VMT	LIMA-CIUDAD (SIN CALLAO)		
	MML	DISTRITOS	TOTAL
	21 606 705.40	24 841 471.32	46 448 176.74
1 530 531.72	7.08%	6.10%	3.29%

(*) 6% del Presupuesto de Inversiones no ejecutado por los GL a julio del 2009.

en el ámbito de Lima Metropolitana. Sin embargo, estas cifras no coincidían con la información de campo. Tomando el caso de VMT, específicamente de la Quebrada Santa María, los vecinos refieren la realización de 13 proyectos bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores. Si se toma en cuenta el listado de expedientes recibidos (ver cuadro 2) en la PCM, se encuentra que de los 487 expedientes que se calificó como «habilitados», 145 se ubicaban en distritos de Lima Metropolitana, 37 en Villa María del Triunfo y 12 correspondían al subsector Virgen de Lourdes, donde se encuentra la Quebrada Santa María. Aparentemente la diferencia se debe a un problema de actualización del registro disponible al público.

Quebrada Santa María: situación y participación comunitaria

La Quebrada Santa María (QSM) se encuentra en el extremo este de la zona Nueva Esperanza (sub-zona Virgen de Lourdes), en la parte más alta y topográficamente accidentada de Villa María del Triunfo. Su progresiva ocupación corresponde al ciclo que tiene lugar desde inicios de los 90, llamado de Nuevos Barrios: pequeñas extensiones de suelo habitadas por un número reducido de familias, componiendo un conjunto fragmentado, con baja consolidación urbana, falta de servicios y equipamiento, viviendas precarias y un entorno de vulnerabilidad ambiental y de riesgo

Cuadro 2. Núcleos Ejecutores en Lima Metropolitana-2009

DISTRITO	NE/1	NE/2
Ate	5	40
Carabayllo	-	3
Independencia	-	10
San Juan de Lurigancho	13	37
Lurín	0	5
Santa Rosa	1	1
Villa María del Triunfo	1	37
Rímac	-	1
Cercado	-	12
Total	20	145

NE/1. Registro a diciembre de 2009

NE/2. Atención de expedientes remitidos a la PCM sobre Núcleos Ejecutores.

Fuente: Web PCM / Elaboración Propia

físico (pendientes pronunciadas, mala calidad del suelo). En la QSM existen seis Nuevos Barrios (poco más de mil 300 lotes), formados entre inicios de los 90 y el 2003 aproximadamente. Es una zona crítica para el abastecimiento de agua, dada las dificultades de acceso y factibilidad (zona de pendientes muy pronunciadas). La QSM no está reconocida propiamente como un «sector» o zona administrativa por el municipio, no obstante, tanto las autoridades locales como la población le reconocen cierta unidad, debido a su ubicación, acceso univial y la memoria común de su ocupación. En estas razones el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (**desco**) justificó su tratamiento como unidad de planificación en una serie de intervenciones de mejoramiento urbano, marco en el que auspició los Concursos Participativos de Proyectos (CPP)⁷ entre 2004 y 2006. El objetivo de los CPP era provocar la organización

⁷ Iniciativa del Programa Urbano de **desco** con apoyo de Bischofliches Hilfswerk Misereor. La intervención de **desco** se prolongó hasta 2008, con los

Cuadro 3. Nuevos Barrios QSM* -VMT

BARRIOS	Familias	Población aprox.	Lotes
Santa María de Virgen de Lourdes	400	1650	261
Héroes del Cenepa	160	656	235
Virgen de las Mercedes	60	246	78
Rafael Alex Chacón	500	2050	339
Juan Valer	40	160	40
Ampliación Villa de Lourdes	150	600	180
	1310	5352	1133

Fuente: **desco** Programa Urbano/ 2003-2004

(*) Ampliación Paruro se asienta en el mismo accidente (Quebrada) frente a los otros seis barrios, con los que no comparte acceso. Debido a su ubicación y cota diferenciada, requiere otra red para el servicio de agua. Por esto no se considera parte del mismo subsistema urbano.

de la comunidad y motivarla a participar de manera directa en el proceso de habilitación y mejoramiento urbano. El proyecto partió de cuestionarse cómo afrontar el problema del desarrollo barrial en un contexto en el que «los espacios organizativos tradicionales ya perdieron vigencia (...) los pobladores se organizan y participan en función a intereses mucho más concretos»⁸. Se consideró que los comités *ad hoc* eran la forma asociativa más viable para este propósito. En el caso de la QSM, abonaban en el bajo nivel organizativo los conflictos y el aislamiento entre los barrios, debido a «malas experiencias» como la venta fraudulenta de lotes, o el poco éxito en las gestiones para lograr abastecimiento de agua potable.

Se convocaron sucesivamente tres CPP. Los vecinos, asesorados por **desco**, presentaban al concurso proyectos de infraestructura.

Concursos Participativos de Proyectos Sociales (CPPS), mecanismo similar a los CPP para proyectos de tipo social y productivo, en el marco de un plan de gestión barrial.

⁸ Llona, Mariana y Saito, Ingrid. *Guía: Concurso Participativo de Proyectos. Gestión participativa del territorio y movilización social en la mejora del barrio*. Lima: **desco**. Programa Urbano, 2008.

Tras seleccionarse las iniciativas ganadoras, los vecinos constituían un Comité de Gestión para coordinar con **desco**, el gobierno local y la comunidad. Por «gestión» se entendía desde la concepción del proyecto, la coordinación de los aspectos logísticos de su ejecución, el aporte comunal en mano de obra no calificada, la participación del vecindario mediante acciones de difusión, motivación, hasta el monitoreo de las etapas del trabajo, de la entrega periódica de materiales, etc. No les correspondía la administración financiera de la obra y no realizaban pagos⁹. A través de este mecanismo se realizaron en la QSM diez obras: seis vías de acceso (escaleras) y cuatro plazas públicas. En conjunto, el monto invertido bajo esta modalidad fue de 277 mil 974 soles.

Cuadro 4.
Concurso Participativo de Proyectos - Montos Invertidos

Obra	Barrio	CPP	Monto NS
Escalera	Santa María	1	78 942.02
Escalera	Juan Valer		
Parque	Rafael Chacón		
Plaza	Ampliación Virgen de Lourdes		
Escalera	Juan Valer	2	69 406.33
Escalera	Héroes del Cenepa		
Escalera	Rafael Chacón		
Escalera	Ampliación Virgen de Lourdes		
Parque	Santa María / Héroes del Cenepa	3	129 625.66
Parque	Héroes del Cenepa / Rafael Chacón		
Total			277 974.01

⁹ El proyecto, sin embargo, debió destinar un pequeño fondo que el Comité de Gestión administraba para el pago por el uso de agua en la obra.

Los Comités de Gestión fueron una forma puntual de organización y su vigencia estuvo asociada a las obras que implementaron. Algunos de sus miembros siguieron alrededor de iniciativas de proyectos en las siguientes etapas de la intervención de **desco**, o en la continuación de las gestiones por el agua. En más de un caso, debido a la experiencia acumulada en el proceso, o a la visibilidad pública que les dio la participación en las obras, miembros de estos Comités pasaron a ocupar cargos directivos en sus respectivos barrios.

Los Núcleos Ejecutores en la Quebrada Santa María

Villa María del Triunfo registra un total de 37 Núcleos Ejecutores declarados «habilitados» por la PCM¹⁰. Según información del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos (PIMBP) realizó en el último trimestre de 2009 un total de 37 transferencias a NE en VMT, de lo que se deduce que para el ejercicio presupuestal 2009, el total de NE en el distrito fue financiado con recursos del PIMBP. El monto de las transferencias realizadas a VMT alcanza el 18.4% de los aproximadamente 22 millones de soles (tercer lugar) transferidos a NE por el PIMBP en Lima Metropolitana.

¹⁰ El grueso de los expedientes de NE en VMT fueron ingresados a la PCM al cierre del año, el 30 de diciembre de 2009. Las resoluciones de registro de estos expedientes fueron emitidas por la PCM recién durante los primeros meses de 2010, por lo que no figuran en el registro cerrado a 2009, en el que se consignan 343 NE a nivel nacional. Por información extraoficial se conoce que se espera que las unidades ejecutoras solicitantes de un importante número de expedientes, absuelvan las observaciones planteadas por los funcionarios de la PCM, por lo cual el registro podría crecer.

**Cuadro 5. Núcleos Ejecutores en Lima Metropolitana 2009
financiados por Programa Integral de Mejoramiento
de Barrios y Pueblos**

DISTRITO	NE	MONTOS TRANSFERIDOS
Ate	41	6 747 678
San Juan de Lurigancho	35	5 746 094
Villa María del Triunfo	37	4 143 322
Independencia	10	1 786 077
Lima	12	1 422 684
Lurín	5	1 418 763
Carabaylo	3	649 679
Lurigancho	2	166 451
Santa Rosa	1	251 200
TOTAL	146	22 431 948

Fuente: MVCS-2010/Elaboración propia.

Como señalamos líneas arriba, los barrios de la QSM se ubican en pendientes muy pronunciadas. A fin de asentar las viviendas y los equipamientos, los pobladores han acondicionado el suelo mediante apircados artesanales que no cumplen las condiciones técnicas que garanticen su seguridad. El movimiento de tierra para el acondicionamiento o la eventual intensificación de las lluvias de verano, producen deslizamientos que traen daños a las viviendas y sus habitantes. Los muros de contención son una necesidad importante. Debido a los montos de inversión y la tecnología necesaria, no resulta realista pensar que la comunidad pueda hacerse cargo de los costos de su construcción. Las instancias de gobierno local con mandato sobre la zona (la Municipalidad de Villa María del Triunfo o la Municipalidad Metropolitana de Lima) no han destinado recursos para este fin, a pesar de las constantes gestiones de los dirigentes. Adicionalmente, el interés de la población en los muros de contención aumenta por el hecho de ser parte del

acondicionamiento necesario para la protección de las futuras redes de agua y desagüe¹¹, de las que carece la QSM.

En el proceso de gestiones para la dotación de este servicio, los dirigentes de QSM conocen la posibilidad de financiar muros de contención a través de programas del Ministerio de Vivienda. Según testimonio de los dirigentes, la instalación del módulo CRECER en la zona les permitió tener acceso a la información sobre las actividades y recursos del PIMBP¹², y entrar en contacto con sus funcionarios, logrando que el Jefe del Programa, Javier Morán¹³, se comprometiera a coordinar con la municipalidad de VMT la preparación de los expedientes técnicos necesarios para los muros.

Con el lanzamiento de los NE se realizó el cambio de unidad ejecutora (es decir, de quien financia los muros), de la municipalidad de VMT al PIMPB, en los casos de los Proyectos de Inversión Pública (PIP)¹⁴ que se relacionaran directamente con la factibilidad para el servicio de agua y desagüe¹⁵. La presidenta

¹¹ En 2003, para gestionar de manera conjunta el tema de los servicios de agua y desagüe, la comunidad genera el «Proyecto Integral Santa María», que agrupa a las seis directivas vecinales. Para el desarrollo de los proyectos de redes generales, redes secundarias y pistas y veredas, las dirigencias contrataron a la empresa VIVENDI, de Carlos Arana Vivar, dirigente aprista que fuera luego asignado por un breve período como director de Agua Para Todos, y que pasaría finalmente a conducir FONCODES.

¹² En el módulo -feria de información, consultorio médico, legal y de atención vecina- participa el municipio de cada distrito y programas de diversos ministerios. El Estado intervino con estos módulos en 13 distritos limeños como parte de la Estrategia CRECER, lanzada en 2008 como un intento de organizar los programas de lucha contra la pobreza. Entre junio de 2008 y mayo de 2009 se realizaron hasta seis ediciones del módulo CRECER en Nueva Esperanza, en los que el PIMBP expuso los beneficios de los programas: Muros de Contención, Escaleras y Calle de Mi Barrio.

¹³ Javier Morán es hoy subsecretario general del APRA y ha sido Secretario de Movilización. En la función pública ha sido Director de Gobierno Interior (encargado de la designación de Prefectos y Subprefectos) y desde setiembre de 2008 está a cargo del Programa Integral de Mejoramiento de Pueblos y Barrios (PIMPB) en el Ministerio de Vivienda.

¹⁴ Proyecto de Inversión Pública, nombre genérico de los proyectos en la ficha del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

¹⁵ En las fichas SNIP correspondientes a estos proyectos figuran como «principales indicadores de la situación»: viviendas afectadas para la instalación de las redes de

de la Junta Directiva del barrio Santa María, Marisa Malarín, de filiación aprista, refiere que a partir de su búsqueda de financiamiento para las obras de su barrio y la relación de cordialidad que logró establecer con los funcionarios del PIMPB, se comprometió voluntariamente en la tarea de promover la conformación de NE en la QSM. La entrevistada refiere 13 NE en la QSM, pero a través de la información oficial disponible (ver cuadro 6) para 2009, sólo hemos podido establecer data de 12. Teniendo en cuenta que los NE fueron conformados y aprobados en diciembre de 2009, las obras tendrían lugar en 2010.

Los otros proyectos que podía financiar el PIMPB –pistas y veredas, por ejemplo– no fueron tomados en cuenta en QSM, puesto que su viabilidad está condicionada a la instalación de las redes de agua y desagüe y, esto, a su vez, requería el acondicionamiento del terreno mediante muros de contención. Los vecinos, y en mayor medida los dirigentes, tienen esta secuencia clara, y los estudios de factibilidad que financiaron comunitariamente en 2006 corroboran la prioridad de los muros. Lograr el servicio de agua es el móvil más persistente y articulador del esfuerzo vecinal, a pesar de la historia conflictiva de las gestiones para este propósito.

Descentralización Popular e inversión local

Para el ejercicio presupuestal anterior al anuncio de la Descentralización Popular (2008), la municipalidad de VMT logró ejecutar un 64.2% de su presupuesto de inversiones, ubicándose «a media tabla» en relación a los niveles de ejecución alcanzados por los demás municipios de la ciudad y por encima del promedio del total de gobiernos locales del país (57.6%). Sin embargo, para el cierre de 2009 su nivel de ejecución se redujo considerablemente,

**Cuadro 6. Núcleos Ejecutores QSM-2009
financiados por el PIMPB**

BARRIO/NE	OBRA/ Muro de Contención	MONTO/1	MONTO/2
Rafael Chacón /3	Calle Y, límite MZ H1 longitud 86 m/ altura de 3.5 m, 3 m	149 980	164 978
	Calle Z, límite MZ H Y MZ G longitud 84 m/ altura de 3.5 m, 3 m, y 3 m.	138 474	-
	Calle N, Calle O, Calle 12, límite MZ T y T1 longitud 98 m/ altura de 3 m, 2.5 m, y 3 m	142 025	-
Héroes del Cenepa /2	Calle Los Ficus, límite MZ B longitud 66 m/ altura de 3 m, 4 m.	149 911	-
	Calle 13, límite MZ E longitud 73 m/ altura de 3.8 m, 3 m, y 3.8 m.	149 453	-
Santa María /5	PASAJE A, límite MZ P longitud 74 m/ altura de 3 m, 3.8 m.	149 824	-
	Calle Los Viñedos límite MZ P longitud 66.85 m/ altura de 3.7 m	149 495	164 444
	Calle Las Palmeras longitud 52 m/ altura de 3.8 m.	148 735	-
	Calle Los Robles, límite MZ W longitud 65 m/ altura de 3.7m	135 222	125 872
	Calle G y Los Robles, límite MZ Z y MZ 14 longitud 66 m/ altura de 4 m	149 685	-
Virgen de las Mercedes /1	Calle Virgen del Chapi, límite MZ C y MZ J longitud 58.6 m/ altura de 4 m, 3 m, y 3 m.	121 685	-
Virgen de las Mercedes** /1	Calle G longitud 93 m/ altura de 3.5	149 757	-
12	TOTALES	1 303 767	-

(*) De mampostería en piedra con cimiento corrido, asentado de muro de piedra habilitada.

(**) La ficha SNIP señala que el proyecto es iniciativa de la Junta Directiva del Barrio Juan Valer /1. Figura en la ficha SNIP original, elaborada por la municipalidad de VMT

/2. Figura en Resolución PCM que aprueba inscripción del NE con financiamiento del PIMPB/MVCS

Fuentes: SNIP/Secretaría de Descentralización PCM. Elaboración Propia

a pesar de haber ejecutado un monto superior al 2008. Ocurrió que los recursos crecieron y, como sucede en la mayor parte de GL y GR, la capacidad de gasto no aumenta al mismo ritmo. Para 2010, con la crisis financiera como condicionante, el presupuesto de inversiones se reduce. No obstante los cambios, al comparar los montos ejecutados puede apreciarse que estos crecen de manera progresiva.

Cuadro 7. Municipalidad de VMT
Niveles de ejecución en inversiones 2008-2010

Año	Presupuesto de inversiones	Monto ejecutado	%	Puesto/1
2008	25 046 851	16 092 155	64.2	24
2009	39 248 176	18 910 834	48.2	38
2010*	27 535 409	20 589 814	74.8	-

(*) a junio 2010

/1 En relación a niveles de ejecución en distritos Lima Metropolitana

El principio de la Descentralización Popular de «fortalecer las capacidades (de los GL y GR) para ejecutar inversiones con eficacia y calidad crecientes, y desmontar las trabas administrativas que dificultan esos procesos»¹⁶ evidentemente no se cumple. Como se ha señalado, fue el MVCS, a través de uno de sus programas, el que asumió el financiamiento de los NE tanto en QSM como en todo el distrito¹⁷, de modo tal que el gasto realizado en el marco de la

¹⁶ Mensaje a la Nación por Fiestas Patrias. 28 de julio de 2009.

¹⁷ En agosto de 2009 FONCODES anunció ocho obras bajo la modalidad de NE en VMT: tres puestos de salud, cuatro guarderías y un proyecto de aulas. Estas obras no constan en el listado de «Proyectos de infraestructura social financiados por FONCODES (agosto 2006 a marzo 2010)». En marzo de 2010 FONCODES anunció el

iniciativa de Descentralización Popular, no guarda relación causal con los niveles de ejecución de los presupuestos de inversión del gobierno local, no obstante se anotan aquí, dado que uno de los supuestos formales de la iniciativa de los NE era mejorar el nivel de gasto de los GL y GR, cosa que no se cumplió. Los promotores de los NE refieren que el PIMPB –que también realiza transferencias a los gobiernos locales mediante su programa Muros de Contención¹⁸– intentó financiar las obras a través de las municipalidades, pero que al no ajustarse estas a los tiempos de ejecución planteados, se decidió optar por la vía de financiar los NE. La relación de complementariedad que en el discurso de la Descentralización Popular suponían los NE respecto a la capacidad de inversión de los GL, no es tal, puesto que en la práctica es el gobierno central el que moviliza su presupuesto, mientras la municipalidad es «liberada» de un eventual embalse de expedientes de proyectos y, por consiguiente, de la presión de los vecinos.

Participación, Presupuesto Participativo y Núcleos Ejecutores

Finalmente, es necesario anotar la evolución de los recursos municipales que en VMT se someten a programación por la vía del Presupuesto Participativo (PP). Las valoraciones sobre este mecanismo suelen jugarse en los extremos del entusiasmo y la desazón, y por lo general se refieren al nivel de participación de los ciudadanos, la representatividad de las organizaciones que se inscriben como agentes o la naturaleza de las decisiones de inversión (¿proyectos sociales o de infraestructura?, ¿cemento

inicio de la cuarta de estas obras: el Puesto de Salud de Ciudad Gosen, barrio conocido como «Ticlio Chico» por sus bajas temperaturas invernales.

¹⁸ Los barrios de QSM cumplen todas las condiciones para que sus obras sean financiadas por este programa (vivienda.gob.pe/pimbp/pag_muros.asp), por lo que la municipalidad de VMT podría solicitar la transferencia de recursos para su ejecución.

o capacidades?). Sin intención de entrar en el detalle de estas cuestiones, la mirada a un caso concreto, hiper-local como el de QSM, aporta para problematizar aspectos como la efectividad y la legitimidad del PP, mediante la comparación de los recursos disponibles para obras vía PP y los recursos disponibles para modalidades de ejecución directa (no deliberativa) por parte de la población.

El total de recursos que la municipalidad de VMT destina a que se decida mediante PP se divide entre las siete zonas del distrito. Los criterios para esa asignación tienen que ver con necesidades básicas insatisfechas, niveles de tributación, etc. y en general se definen en una Comisión Técnica que prepara el proceso. De este modo, el PP se «territorializa», lo que por un lado conlleva aspectos positivos de gobernabilidad: los participantes atribuyen esta distribución a un principio de equidad y consideran que así se hacen más transparentes los criterios que guían la inversión, además de que es más sencillo «colocar» sus prioridades al estar reducida la escala (y la competencia de otros agentes). También se ve como una ventaja porque las sumas abiertas y «para todo el distrito» se alejan de la idea -bastante extendida- de que el PP antes que un proceso de decisión, es un «mecanismo para atraer inversión pública al entorno más próximo»: la construcción de una posta, una vía de acceso barrial o un local comunal, antes que la prioridad de una avenida o infraestructura de orden mayor.

Las limitaciones de este diseño, por otro lado, se relacionan con la orientación de la inversión (se tiende a la atomización del presupuesto) y al papel que debe cumplir el PP en un proceso de deliberación y ciudadanía, mediante la articulación de intereses o la agregación de formas de representación e interlocución con el gobierno local. El cuadro 8 muestra los recursos del PP municipal entre 2007 y 2009. Vemos que el monto asignado en 2009 para toda la zona de Nueva Esperanza (donde la QSM es uno de tres

sectores) es inferior al monto invertido mediante NE en los seis Nuevos Barrios de QSM.

**Cuadro 8. Presupuesto Participativo VMT
Montos asignados a zona Nueva Esperanza**

Ejercicio	Presupuesto total	Presupuesto participativo	%	Nueva Esperanza Monto asignado
2007	43 919 442	2 000 000	5.9	-
2008	45 014 306	3 000 000	8.8	413 764
2009	47 748 813	3 300 000	13.2	399 000

Fuente: MEF/Sistema de Información Seguimiento y Evaluación (SISE) de los PP/**desco**

Por lo demás, el proceso de PP en VMT es uno de los más débiles y defectuosos entre los distritos de Lima Sur. Las condiciones para la legitimidad del proceso no son auspiciosas: el responsable de la Oficina de Participación Ciudadana variaba constantemente, el municipio no convocaba con la debida oportunidad (en 2009 se convocó el PP 2010 a inicios de julio, cuando el instructivo del MEF sale en promedio en abril) y en general, la municipalidad de VMT incumplió varios acuerdos y no realizó oportunas rendiciones de cuentas en lo que va de la gestión 2006-2011.

Conclusiones

Para cerrar esta revisión que, a propósito de los Núcleos Ejecutores, hemos hecho de una experiencia concreta de mecanismos de participación comunitaria en inversión pública, caben algunos comentarios.

Experiencias como los NE, que en términos operativos resultan relativamente similares a modelos como los Comités de Gestión ya descritos, responden a lógicas distintas. En el caso que hemos revisado, tanto las obras realizadas vía NE (muros de contención)

como las realizadas por los Comités de Gestión (escaleras y plazas), respondían a necesidades concretas, bien identificadas y articuladas a la implementación futura de los servicios, pero la valoración del papel de la comunidad tiene pesos distintos. En el caso de los Comités de Gestión, la concreción de la obra tenía por propósito generar la movilización de los vecinos en torno al conjunto de las necesidades del mejoramiento de sus barrios, además de trasladar capacidades en formulación de proyectos y enfatizar la necesidad de la organización vecinal (asambleas, acuerdos, etc.)¹⁹. En el caso de los NE, la participación de la comunidad parece limitarse a la ejecución administrativa y financiera de los proyectos de inversión pública. En el mejor de los casos, se «monta» sobre procesos de organización previos, pero no los supone, y ciertamente no garantiza que las decisiones sobre los proyectos se articulen a la planificación distrital. Así, la iniciativa de los NE requiere más de «operadores» que de dirigentes o de organizaciones vecinales. Las capacidades de organización y gestión de los vecinos se instrumentalizan en función de la red que establecen quienes controlan el aparato público que financia los proyectos.

En este sentido, acerca del manejo del aparato de programas de asistencia social, aunque en la tradición peruana pueden citarse varios antecedentes, cabe una comparación entre el actual modelo aprista y el clientelismo de la era Fujimori. La similitud principal está en la concentración de recursos en el gobierno central: si bien existió inicialmente preocupación en los GR y GL por el uso de sus fondos, la iniciativa de la Descentralización Popular se orientó más bien a movilizar los saldos de los ministerios²⁰, entre los que destacó el de Vivienda.

¹⁹ Adicionalmente la calificación de los proyectos incluía criterios que incentivaban la integración de los barrios y la generación de espacios públicos, como en el caso de las plazas.

²⁰ Ver: Monge, Carlos y Viale, Claudia, «¿"Descentralización Popular" para gastar más rápido y mejor?». *Quehacer* n° 175. Lima: **desco**, 2009, pp.23-29. <http://www.desco.org.pe/quehacer-todas.shtml?x=6063>

El matiz respecto al clientelismo promovido durante el fuji-morismo radica en que el aparato aprista no busca en la relación clientelar la legitimación última del régimen en la persona del presidente, como ocurría en esa especie de culto popular al «Chino» Fujimori, que se promovía en los barrios y comunidades a través de la asistencia alimentaria y los programas de empleo temporal. Las clientelas políticas son tanto una forma de relación entre gobernantes y gobernados, como un espacio de acumulación para sus operadores. En el caso del APRA, sin congreso interno y sin posibilidad de participación electoral, los cuadros no cuentan con canales más o menos organizados y estables para la acción política, la competencia interna o la legitimación pública. La operación en el marco del control de la administración pública –por ejemplo en los programas sociales– parece ser una de las pocas vías para la expresión de aparato aprista, tanto el de los mandos medios (alojados en las oficinas de los ministerios) como el de los barrios²¹. Velásquez Quesquén (PCM), Nidia Vílchez (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social), Arana (FONCODES), Morán (Programa de Mejoramiento de Barrios), apristas que empujan el coche partidario por los barrios «focalizados» por el Estado, más allá de exacerbar la figura del presidente García, buscan acumular en un perfil propio basado en su retórica de compromiso popular y su capacidad de intermediación de los recursos del aparato estatal. Salvo Morán, todos han «meditado en público» la posibilidad de ser la «carta del partido», sea para las elecciones de Lima (Arana) o las nacionales (Velásquez Quesquén, Vílchez).

Ya hemos visto que la Descentralización Popular no descentralizó, sino que concentró la acción del Estado en zonas populares, mediante la movilización de recursos de programas sociales a

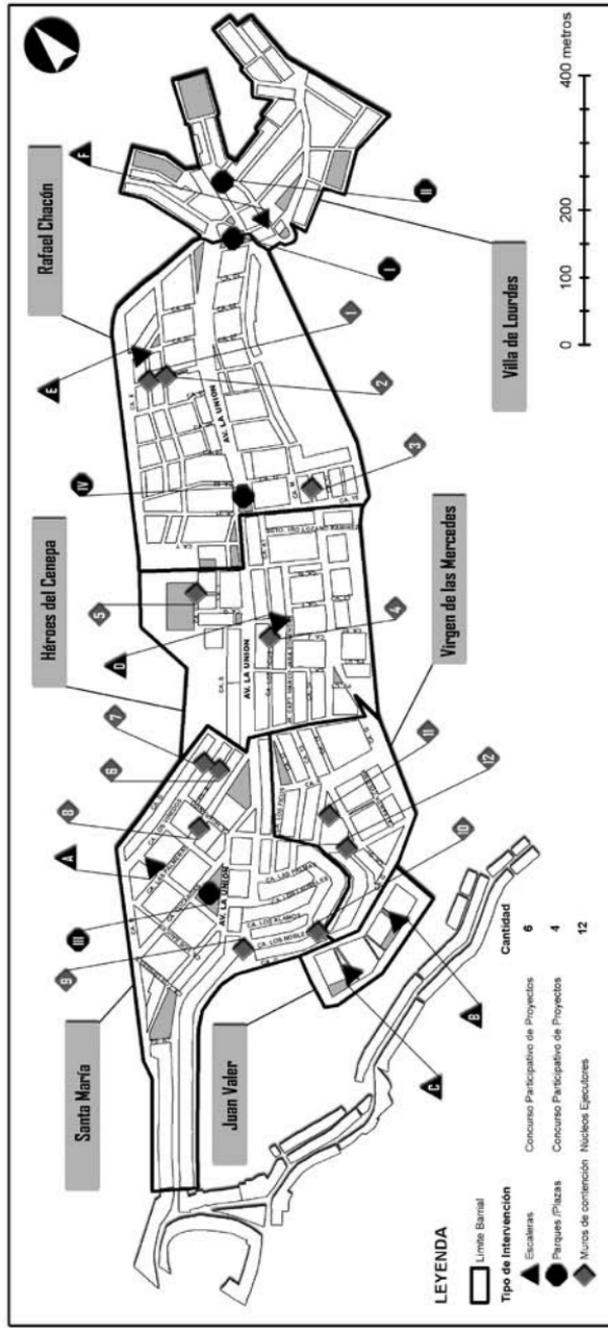
²¹ Puesto que su participación en espacios de organización o movilización social resulta poco creíble a la luz de la definición hacia la derecha del espectro político que ha tomado la élite aprista, en particular el entorno presidencial y que se refleja en sus propuestas de control y represión de la protesta social.

cargo de ministerios. Un último comentario tiene que ver con el impacto que la orientación de los recursos para inversión pública en barrios populares tiene en la perspectiva del desarrollo urbano y la posibilidad de consolidar ese desarrollo.

Los programas de asistencia social y su lógica de «focalización», suponen que la intervención estatal está motivada por el principio de «lucha contra la pobreza». En este enfoque, la dotación de agua es importante para superar indicadores de necesidades básicas insatisfechas y de salubridad y, la política de títulos de propiedad, por dar otro ejemplo, tiene como eje la seguridad en la tenencia y teóricamente, propiciar el acceso al crédito. Nadie duda de la importancia de articular acciones que se orienten a estos logros, más cabe señalar que, en ese énfasis, las intervenciones en mejoramiento de barrios no se centran en la posibilidad de consolidación de los asentamientos o la generación de sub-sistemas urbanos que los hagan sostenibles. Es por esta razón, por ejemplo, que las intervenciones en la zona estudiada (Quebrada Santa María) no se plantean el escenario de las soluciones «impopulares»: la reubicación parcial o total de los asentamientos²², o la eventual expropiación de lotes en función del cumplimiento del plan vial metropolitano, en el que la Quebrada sería atravesada por una de las alimentadoras del Periférico Vial Sur. En un marco en el que las autoridades locales no tienen claro cómo controlar la expansión de los asentamientos hacia el otro lado de la quebrada (hacia Manchay), intervenciones como las efectuadas a través de NE no se plantean el efecto que podrían tener respecto a alentar dicha expansión, que ya viene ocurriendo.

A pesar que los funcionarios de desarrollo urbano o los ingenieros de los servicios de agua y alcantarillado, conocen directamente los problemas y las necesidades particulares que por su ubicación y fragmentación tienen los Nuevos Barrios, este «pliego»

²² Por ejemplo, una parte del barrio «Rafael Chacón» se asienta sobre el terreno de un ex relleno sanitario.



OBRAS DE MEJORAMIENTO URBANO EN QUEBRADA SANTA MARÍA (Concorso Participativo de Proyectos y Núcleos Ejecutores)

LIMA METROPOLITANA

VILLA MARÍA DEL TRIUNFO

NUOVA ESPERANZA

VIRGEN DE LOURDES



Fuente:
SNP/Secretaría de Incentivación (SIM)
Concorso Participativo de Proyectos
Programa Urban disco

observatorio
urbano

es prácticamente desconocido por las autoridades metropolitanas. Los presupuestos necesarios para afrontar las necesidades de los Nuevos Barrios –donde el caso de QSM es apenas una muestra–, exceden largamente los recursos de un gobierno distrital. El tipo de acción y la iniciativa que se requiere no tiene que ver tanto con si se hace con más o menos participación²³, sino con el hecho de que se trata de un asunto de carácter masivo que, gestado en las últimas dos décadas, permanece invisible como tal a los ojos de las autoridades, que no generan programas (de muros, de servicios, de espacio público, de vialidad) en la escala que esta etapa de la reproducción de la ciudad requiere. Quizá la nueva gestión metropolitana se anime a afrontar el reto.

²³ El programa de Muros de Contención para todos los «asentamientos humanos» de Lima, fue una iniciativa que se priorizó en el Presupuesto Participativo de Lima Metropolitana en 2008. Si bien dicho proceso es casi un remedo de lo que tendría que ser un PP, el proyecto fue aprobado en ese marco, pues se conocía que contaba con un estudio que lo respaldaba y con una proyección de recursos. La gestión de Castañeda, especialista en construir *bypass*, lo desestimó.