

## **GESTIÓN LOCAL PARTICIPATIVA: DEL BARRIO A LA CIUDAD**

Mariana Llona

**desco** / Lima, Perú

### LA GESTIÓN LOCAL PARTICIPATIVA

La gestión participativa para el desarrollo local es entendida como el saber hacer de las municipalidades y las organizaciones locales. Es un proceso dinámico, donde los diferentes actores locales, públicos y privados articulan sus intereses alrededor de un objetivo común.

Uno de los instrumentos por excelencia es el *Plan Integral de desarrollo*. Este es a la vez un proceso, y un instrumento. En tanto *proceso*, se define como un conjunto de acciones y tareas que involucran a los actores políticos, sociales y económicos en la definición de objetivos y acciones para el desarrollo local. Como *instrumento*, constituye un marco conceptual que facilita la concertación para la toma de decisiones. Si bien hablamos de procesos, quienes lo conducen deben ser capaces de determinar las fases que vayan mostrando en el tiempo resultados concretos ante la población.

Cada vez más gobiernos locales apuestan por una gestión participativa. La participación de la población en las diferentes etapas de un proceso de elaboración y gestión de un plan de desarrollo, legitima las acciones de la municipalidad y fortalece las capacidades de los actores. Un Plan de desarrollo local realizado de manera participativa se convierte así en el plan de la *ciudad*, y no sólo de la municipalidad. Constituye el eje articulador que deberá facilitar la construcción de un objetivo común para la comunidad, garantizando la sostenibilidad del proceso y reafirmando las identidades locales. Sin embargo existen una serie de elementos para la gestión democrática local que no sólo dependen del espacio local, sino de su articulación con espacios mayores, es decir con la ciudad y con el país.

## ALGUNOS ELEMENTOS A TOMAR EN CUENTA

Los elementos elegidos para poner en práctica un proceso de desarrollo local van a determinar, a fin de cuentas, el modelo de gestión del desarrollo que será conducido por la municipalidad. Hay por lo menos, cuatro elementos claves para asegurar la gestión participativa de desarrollo local:

- 1.- Quien lidera el proceso (en este caso la municipalidad) debe tener un *objetivo político claro* y debe ser capaz de transmitirlo a la población.
- 2.- Es necesario determinar las *herramientas* a ser utilizadas en el proceso. Por ejemplo la concertación de actores, en tanto permite articular esfuerzos y construir alianzas; o en el caso del presupuesto participativo, que define un "espacio", un mecanismo institucional para la decisión de la población sobre el gasto público. En ambos casos se abren canales de participación ciudadana que se van institucionalizando a partir de espacios públicos donde se discute y construyen consensos.
- 3.- Las *instancias* de decisión deben ser claras, así como los roles de cada actor en el proceso, de manera tal que los actores puedan determinar qué es negociable y qué no.
- 4.- Los *mecanismos legales* se convertirán en el soporte de este proceso, y serán un elemento básico para la institucionalización de los canales de participación ciudadana. Los espacios de anticipación, abiertos a la colectividad local, son un elemento importante para la sostenibilidad de los procesos de este tipo.

Los instrumentos de una gestión participativa apuntan importantes del desarrollo local: el fortalecimiento de las capacidades de *gestión de la municipalidad*; y el fortalecimiento de las *competencias de los actores locales*, convirtiéndose en interlocutores con poder y legitimidad ante el gobierno.

## CONDICIONES BÁSICAS

Para que los elementos anteriores se den, es necesario fortalecer ciertas capacidades en la sociedad civil.

Una de ellas, evidentemente, es la **ciudadanía**, requisito fundamental para la concertación. La ciudadanía es un principio de igualdad. Es un estatus que garantiza a los individuos iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades. Pero la ciudadanía es, al mismo tiempo, la actualización (la puesta en práctica) de estas dimensiones en una comunidad. Por eso la ciudadanía no es sólo un estatus legal, sino la **pertenencia y participación** de los ciudadanos en una comunidad. La pertenencia implica una identidad compartida y una convicción subjetiva del derecho a intervenir en la determinación de las condiciones de su propio desarrollo. Sin embargo, la ciudadanía en un país como el Perú no viene con la partida de nacimiento. Depende de ciertas condiciones materiales y sociales que la mayoría de sus habitantes, pobres y marginados del "mercado", no posee.

Otro componente importante de la ciudadanía es el de la *representación*, segundo requisito para la concertación. La democratización de la sociedad peruana puede verse no sólo (y no tanto) en el reconocimiento formal de la igualdad ante la ley sino en el aumento de la capacidad asociativa de los miembros de la sociedad. Esto nos lleva al tema de la *organización*, y de cuáles son sus niveles de representación hoy en día.

Una de las características de los sectores populares en nuestro país es su capacidad de organización mostrada durante décadas. El movimiento popular se construyó a partir de estas organizaciones que se nuclearon en torno a las necesidades básicas de las poblaciones pobres. La organización de los setenta se daba en torno a un agrupamiento territorial, y se denominaba organización vecinal (dado que representaba a un grupo de vecinos ante las autoridades). A medida que la ciudad se ha desarrollado, se han multiplicado y diversificado las necesidades e intereses de los habitantes. En sus inicios, la organización vecinal era capaz de aglutinar las demandas de los pobladores que giraban en torno a las necesidades básicas. En la actualidad, los intereses de los productores, comerciantes, padres de familia, mujeres, jóvenes y niños no se orientan en una misma dirección, y las asociaciones existentes no han logrado canalizar sus expectativas. En conclusión el tejido social se ha hecho más

denso y la representación social ha visto seriamente afectada porque no se ha adecuado a esa " densidad".

Los espacios de concertación en tanto **espacios públicos**, deben estar integrados por personas que reúnan estas dos condiciones:

- Que sean ciudadanos --> a la base están las condiciones sociales y materiales que les permiten ser sujetos de derechos.
- Que sean representantes --> a la base está la existencia de un tejido, social "vivo" que permite a la población seguir organizándose.

Adicionalmente, las herramientas utilizadas en el proceso de gestión participativa deben *institucionalizarse*. Las instituciones son las "reglas de juego" que se da una sociedad para resolver ciertos temas. Cada institución resuelve algún tema en particular, en este caso nos interesa que existan mecanismos institucionalizados para la gestión del desarrollo local.

La institucionalidad de los procesos de planificación y concertación iniciados, es requisito fundamental para la sostenibilidad de los mismos. Un marco legal da institucionalidad a los procesos, pero por si sólo no es suficiente: una ordenanza puede ser derogada por la siguiente gestión local. Esto nos muestra que generar instituciones es más complejo que la sola voluntad política. Supone que todos los actores reconozcan un mismo espacio como *legítimo* y que por tanto constituya el canal privilegiado a la hora de definir objetivos y priorizar recursos: puede no haber leyes y sí una práctica sancionada como válida por la comunidad. Esa es la institución que necesitamos cuando apostamos a un plan de desarrollo compartido.

Por tanto, los procesos democráticos y de participación para el desarrollo local requieren de tres condiciones básicas para ser exitosos: que existan *ciudadanos*, que existan *organizaciones* y que existan *instituciones*. Es más: a la vez que son condiciones, estos procesos contribuyen a generar ciudadanía, a fortalecer el tejido social y a crear instituciones. Se trata entonces de procesos sistémicos: cuando el

sistema funciona (es decir resuelve los problemas de la comunidad), se logra que las personas crean en él.

### DE LO LOCAL A LO METROPOLITANO (O NACIONAL)

Un proceso de desarrollo local puede ser muy democrático y participativo, pero ello no necesariamente genera ni gobernabilidad ni desarrollo a mayor escala. Las tres condiciones básicas señaladas líneas arriba, están articuladas a la metrópoli y al Estado.

El tema del desarrollo local está muy vigente en nuestros días. Es una propuesta de modernización que calza bien con Estados nacionales débiles y con lo que supone el proceso de globalización. Pero ¿es posible un desarrollo local participativo sin Estado? ¿es posible concentrarnos únicamente en el espacio local y desde allí generar ciudadanía, procesos democráticos e institucionalidad?. Las tendencias recientes nos muestran que en toda estrategia de desarrollo local debemos considerar tanto los factores endógenos como exógenos.

Miremos por ejemplo algunos aspectos de la experiencia de planificación participativa de Villa El Salvador tomando en cuenta estos dos niveles (lo local y lo metropolitano / nacional), y las tres condiciones básicas que hemos descrito anteriormente.

Desde el inicio de la actual gestión municipal, se inició el proceso de construcción de un nuevo Plan de Desarrollo (el tercero en la historia del distrito), que tuvo como característica particular el ser elaborado y gestionado de manera participativa, en una combinación de democracia representativa y democracia directa. Se generaron espacios de discusión para la construcción de la visión de desarrollo y los objetivos estratégicos de desarrollo al 2010. Finalmente en una consulta ciudadana se aprobó la visión y cinco objetivos de desarrollo para la ciudad. Elaborado y aprobado el Plan de Desarrollo, se decide implementarlo a partir de la ejecución del Presupuesto Participativo cada año.

- A nivel de **dos de los objetivos de desarrollo** priorizados:

"Villa El Salvador una es comunidad educativa": La educación ha sido una de las preocupaciones del distrito desde sus orígenes. La población invirtió en las escuelas de sus hijos, y demandó mejores condiciones al Estado. Fue en Villa El Salvador donde se crea el primer programa no escolarizado de educación inicial, a cargo de la comunidad. Hoy, en el marco del Plan de Desarrollo al 2010, se ha creado una mesa de concertación por la educación, que busca formular el plan educativo distrital. Sin embargo, si bien existen notables avances a nivel local, la política educativa se define a nivel estatal por el carácter integrador de la educación a nivel nacional. Por tanto no basta un espacio de concertación a nivel local si no se logra influir a nivel del gobierno central: a nivel de recursos y contenidos educativos. Por tanto la participación de los agentes educativos distritales no puede limitarse a lo local. Deben construirse o consolidarse espacios de participación a otros niveles que permitan canalizar las iniciativas locales.

"Villa El Salvador es un distrito productivo": Este es otro de los temas que siempre estuvo presente en el distrito. Una característica fundamental que hizo de Villa El Salvador un caso particular fue que, desde su fundación, se destinaron zonas para la industria, la vivienda y para la actividad agropecuaria. Se diseñó un Parque Industrial, pensando en la gran y mediana industria que daría empleo a los miles de habitantes del distrito. Esto no sucedió, y 10 años después, buscando potenciar la zona, se replanteó la envergadura de las empresas de la zona, la mayoría de ellas de carácter familiar y pequeñas. Así fue creciendo sustancialmente la actividad económica de la zona, y a partir de 1997, se iniciaron también las actividades comerciales en dicho espacio. Actualmente existen 500 empresas productivas en la zona del Parque Industrial (sin contar la zona urbana de Villa El Salvador), y unas 500 tiendas comerciales. En términos de producción se ha logrado posicionar la industria de carpintería a nivel de Lima Metropolitana, elaborando muebles que se venden en los grandes almacenes de la ciudad.

Esto nos muestra que el Parque Industrial se convierte en un polo de desarrollo de Villa El Salvador en la medida que se articula al resto de la ciudad de Lima. No es posible generar riqueza pensando únicamente en el mercado local.

- A nivel de las **tres condiciones básicas** para la gestión del desarrollo local:

**La ciudadanía:** Es posible pensar (o generar) espacios locales donde los habitantes de la zona participen democráticamente. Para la gestión del Plan de Desarrollo Integral de Villa El Salvador al 2010 se han creado dos grandes instancias: Las mesas de concertación temáticas definen los objetivos a nivel del distrito y los comités de desarrollo territorial para la gestión del barrio, funcionan desde hace aproximadamente dos años. Sin embargo, estos espacios de participación, por sí solos no generan ciudadanía. Si hablamos de ciudadanos nos estamos refiriendo ante todo a personas, que tengan derechos, y estos no se generan a partir de la pertenencia a lo local sino a lo nacional, es decir, desde el Estado. Por tanto no se puede pensar en una gestión participativa que sea sostenible en el tiempo sin un Estado democrático.

**La representatividad:** La representación social de los sectores de menores ingresos se resolvió durante años a partir de la organización de base que además de solucionar problemas concretos de la población (servicios básicos, títulos de propiedad, alimentación, salud), sirvió como escuela para la construcción de liderazgos políticos. Hoy en día, el tejido social se hace más complejo producto de la modernización social. En Villa El Salvador, como en el resto del país las organizaciones tradicionales han perdido legitimidad y ya no representan a nadie.

Por ejemplo, el Presupuesto Participativo en Villa El Salvador es un espacio de participación ciudadana para la toma de decisiones sobre el gasto público. Para ello se realizan asambleas a nivel de las ocho zonas en que ha sido dividido territorialmente el distrito donde pueden participar (y votar a favor de algún proyecto) todos los habitantes mayores de 16 años, organizados o no. Esto es, aparentemente, una combinación de democracia representativa con democracia directa. Pero en la práctica este espacio termina siendo una amalgama de pobladores, entre los que podemos encontrar los que sólo se representan a sí mismos, quienes sí representan a alguna asociación, y aquellos que dicen representar a una organización que en, realidad ya no sigue vigente. El tema de

la representatividad se convierte en un problema a la hora de la toma de decisiones en espacios democráticos. Los sectores sociales tienen ahora el reto de renovar sus liderazgos, desarrollando capacidades para concertar con el Estado a partir de sus Intereses. Esto implica resolver los conflictos existentes y avanzar en términos de su representación.

**La institucionalidad.** Las instituciones en el fondo son las prácticas sociales que se repiten a través del tiempo, y se convierten en normas. Van más allá de la voluntad política, existe detrás una práctica ciudadana que legitima el proceso. A nivel local se generan instituciones por voluntad política. Las mesas de concertación son un ejemplo de ello.

En Villa El Salvador, a partir del Plan de Desarrollo se crean 6 mesas de concertación temáticas. Tienen como función primordial, elaborar propuestas de política sectorial a nivel local. Es claro que la supervivencia de estos espacios - que no tienen mucho tiempo de funcionamiento, depende de su legitimidad, tanto a nivel local, como del reconocimiento que puedan tener en otros espacios (metropolitano y nacional). Esto se logra a través del tiempo, cuando la institución se convierte en "*sentido común*" para la población. Y eso dependerá si es que la institución es útil para la gente, y lo será en la medida que se articule a espacios mayores.

## REFLEXIONES FINALES

*El espacio local no tiene sentido sin el espacio mayor con el que se articula.* Las condiciones básicas para una gestión local participativa y democrática, dependen del espacio mayor para lograr ser sostenibles en el tiempo. Si bien esto es cierto, también lo es que cada vez más ciertos procesos participativos a nivel local están contribuyendo con fuerza a cambiar procesos nacionales. Cada vez más gobiernos locales entienden que una gestión participativa les otorga mayor legitimidad y hace más eficiente la gobernabilidad local.



Los procesos de gestión participativa, se han convertido también en **proceso de aprendizaje**, y *van* generando una serie de beneficios como son el fortalecimiento de los actores y la promoción de la ciudadanía en el seno de la comunidad, la mejora de la gobernabilidad en la ciudad, por el hecho de que se refuerzan los acuerdos entre los diferentes actores sociales, públicos y privados, y la acción concertada que multiplica - y no sólo suma - los recursos existentes y aumenta la eficiencia y la legitimidad del gobierno local.

La *participación* en el proceso de planificación del desarrollo local debe estar articulada a la institucionalización de las prácticas democráticas de la sociedad civil. Las organizaciones más tradicionales van adquiriendo una nueva dinámica y se van generando otros espacios organizativos en función los nuevos intereses de los diferentes grupos existentes.

Setiembre 2001