

FLACSO - Biblioteca

Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad

**Presupuestos Sensibles
al Género en
la Región Andina**



La Serie Ágora está orientada a recoger reflexiones preliminares de investigación, ponencias y, también, los resultados de consultorías.

© Segunda edición, 2005:

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM – Región Andina
Av. Amazonas 2889
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2460 332
Fax: (593-2) 2460 328
www.unifemandina.org

FLACSO, Sede Ecuador
Pradera y Av. Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2-) 3238 888
www.flacso.org.ec

**Hacia la transparencia con equidad:
Presupuestos Sensibles al Género
en la Región Andina**

Registro de Autor: 019751
ISBN: -9978-43-665-0

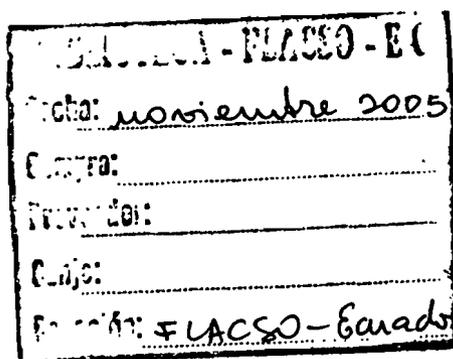
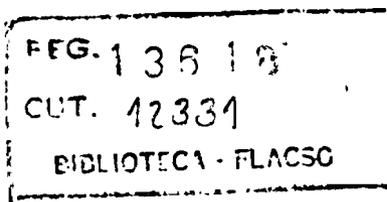
Autoras
Bethsabé Andía, Arlette Beltrán,
Raquel Coello, Martha Gutiérrez,
Zonia Palán, Carmen Zabalaga

Asistentes de las Autoras
María de los Ángeles Barrionuevo,
Vivian Cenisario, Florella Lezama,
Mariflor Navía Vilar

Edición de textos
Mercedes Prieto

Diagramación e Impresión
RisperGraf C.A.

Este material puede ser utilizado siempre que se cite la fuente



DEDICATORIA

Dedicamos este libro a Zonia Palán. Expresamos nuestro reconocimiento a su trayectoria intelectual y política, y a su compromiso y aporte a la construcción del movimiento de mujeres. Su memoria estará siempre presente en nuestras vidas.

ÍNDICE

Dedicatoria	1
Presentación	5
Agradecimientos	7
Introducción	
De la neutralidad de los presupuestos públicos a presupuestos sensibles al género	9
Ana Falú	
Capítulo 1	
Presupuestos sensible al género en UNIFEM, Región Andina: una apuesta regional	15
Raquel Coello Cremades	
Capítulo 2	
Análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de experiencias de la región andina y propuesta metodológica	33
Bethsabé Andía Pérez y Arlette Beltrán Barco	
Estudios de casos:	
Capítulo 3:	
Municipios y presupuestos sensibles al género: una aproximación al caso boliviano	89
Carmen Zabalaga Estrada	
Capítulo 4:	
Presupuestos públicos con enfoque de género: una aproximación al presupuesto nacional de Bolivia y al del Municipio de la Paz	115
Martha Gutiérrez	
Capítulo 5	
Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	201
Zonia Palán Tamayo	
Capítulo 6	
Análisis del presupuesto público con enfoque de género: el caso de Villa El Salvador, Lima Perú	293
Bethsabé Andía Pérez y Arlette Beltrán Barco	

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO CON ENFOQUE DE GÉNERO:

ESTUDIO DE CASO DE VILLA EL SALVADOR, LIMA PERÚ

Bethsabé Andía Pérez*
Arlette Beltrán Barco

1. INTRODUCCIÓN

Todo gobierno debe velar por la equidad en el acceso y goce de los recursos públicos de todos y cada uno de sus ciudadanos y ciudadanas. Ello implica garantizar la equidad de género y dirigir las políticas a la reducción de las brechas que hoy existen en las oportunidades y capacidades de hombres y mujeres. Obviamente, todo esto requiere, además, orientar recursos económicos al financiamiento de dichas políticas.

Es posible afirmar que las inversiones públicas impactan de manera diferenciada en mujeres y hombres. Por ejemplo, frente a un recorte de los recursos que se dirigen a los servicios de salud, es muy probable que sean las mujeres las más afectadas debido a que, por los roles que tradicionalmente desempeñan en la sociedad, ellas deberán asumir las tareas que el estado deja de financiar y dedicarán más tiempo al cuidado de los enfermos. A la vez, hay una variedad de programas sociales que se sustentan en trabajo no remunerado, principalmente de la mujer, como son en el Perú, los Comedores populares y el Vaso de leche. De esta manera la inversión pública no es neutral a las relaciones de género, y su asumida equidad de género puede ser puesta en tela de juicio al comparar, por ejemplo, los beneficios que entregan a hombres y mujeres con los recursos que cada uno de ellos les aportan.

* Agradecemos la colaboración de Fiorella Lezama y Vivian Cenisario.

Dadas estas evidencias, la lucha por la igualdad de género se ha re-orientado a modificar las reglas de juego políticas, buscando la redefinición de las prioridades de los gobiernos de manera de avanzar en la reducción de las brechas de género. Es por ello indispensable que la sociedad civil (entendida como hombres y mujeres adecuadamente representados) intervenga en el análisis y la elaboración de los presupuestos públicos ya que estos últimos son instrumentos que evidencian las prioridades de los gobiernos y la manera en que ellos distribuyen los recursos públicos entre las mismas. Los presupuestos, a la vez, determinan el acceso de la ciudadanía a bienes y servicios públicos y son mecanismos redistributivos y de inclusión (o exclusión) social. En este sentido, el análisis de los presupuestos con una perspectiva de género se convierte en una herramienta poderosa de rendición de cuentas al permitir que los compromisos con las mujeres se conviertan en compromisos presupuestales nacionales. Esta perspectiva supera la visión de las demandas y problemas de las mujeres como pertenecientes a un “grupo particular”. Al enfocarse como un tema de género deja de ser considerado como un problema especial y aislado del diseño integral de la distribución de recursos, para pasar a ser un elemento transversal que compromete a cada uno de los programas y actividades que se lleven a cabo en el país o la localidad.

Como adelantamos, hombres y mujeres desempeñan diferentes roles sociales y económicos, razón por la cual los presupuestos los afectan de manera diferente. Generalmente, los roles se estructuran de tal manera que las mujeres tienen un menor acceso a los recursos. Por ello, un presupuesto neutral al género termina siendo en realidad uno indiferente a él. Esto ocurre constantemente cuando se destaca la participación de la comunidad en la toma de decisiones, bien sean locales o nacionales, sin considerar hasta qué punto las mujeres se encuentran adecuadamente representadas dentro de ella. Abrirse un espacio de representación es mucho más costoso para estas últimas dado el tradicional reparto de roles dentro de la familia y la comunidad y, por lo mismo, la poca experiencia de la mujer en la participación ciudadana. Estos elementos refuerzan la importancia de analizar cuál es el enfoque de género que norma la distribución de los recursos de los gobiernos, y hasta qué punto la carencia del mismo termina perpetuando o ampliando las brechas de género.

Un análisis del presupuesto con un enfoque de género consiste en determinar si el presupuesto del gobierno respectivo integra los temas de género en todas las políticas, planes y programas o si, debido a una supuesta neutralidad de género y un enfoque tradicional de los roles de las mujeres,

no se consideran sus derechos y necesidades. En este sentido, el presente trabajo explora el enfoque de género de las políticas municipales y la distribución de los recursos en el distrito de Villa El Salvador de Lima, adaptando las herramientas metodológicas propuestas por Bundlender y Sharp(1998). El distrito de Villa El Salvador constituye un caso muy especial si se le compara con territorios similares del Perú. De un lado, destacan su arraigada cultura organizativa y la fuerza que los grupos de mujeres organizados han ido cobrando a lo largo del tiempo dentro de los procesos de toma de decisiones locales. Las experiencias de formulación participativa de un plan de desarrollo y del presupuesto hacen de este distrito un caso interesante en el análisis del enfoque de género de su gobierno local. De otro lado, al igual que otras localidades del país, es un territorio que alberga mayoritariamente hogares de bajos ingresos.

La reducida disponibilidad de información sistematizada y confiable, así como las limitaciones del propio Municipio para brindar ésta de manera realmente transparente, nos ha llevado a concentrar el estudio en la evaluación del *Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador al 2010* así como de las actividades desarrolladas por cada una de las direcciones municipales con fondos del gobierno local, dejándose de lado una revisión más exhaustiva de la información presupuestaria en sí misma.

La principal conclusión de la investigación es que, a pesar de las recientes prácticas participativas y de los enunciados de políticas de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, no se observa un enfoque de género en el diseño de las actividades financiadas con fondos municipales, ni tampoco en la distribución de los recursos. El hecho de que en el mencionado Plan de desarrollo se mencione explícitamente a hombres y mujeres da cuenta de un primer reconocimiento del aporte de ambos en el desarrollo y gestión local; asimismo, cuando en éste se afirma que hombres y mujeres debieran contar con igualdad de oportunidades, se pone en evidencia que ésta no existe entre ellos. Sin embargo, al analizar las actividades específicas que se proponen no se observa ninguna que se oriente a alcanzar tal igualdad.

Si consideramos que las mujeres de Villa El Salvador son actoras principales del movimiento social local y que existe en el Municipio una percepción positiva del desempeño político de la mujeres organizadas, se puede concluir que el reconocimiento y visibilización de las mujeres que se manifiesta en el Plan integral de desarrollo local es fruto de su esfuerzo y presión política antes que de una mirada de género en los procesos de planificación municipal.

El documento se organiza en cinco secciones. Primeramente, presentamos el marco conceptual y metodológico de la investigación sobre el que descansa el análisis cualitativo que se presenta más adelante. Además de presentar las herramientas metodológicas utilizadas se comentan las restricciones enfrentadas para su aplicación. En seguida, hacemos un breve análisis del marco legal que sustenta y norma el diseño y ejecución de los presupuestos municipales en el Perú. La siguiente sección hace una caracterización del distrito de Villa El Salvador en lo que se refiere a sus principales indicadores socio-económicos, sus principales brechas de género, su historia organizativa y el proceso de planificación participativa. Con todas estas bases pasamos a realizar un análisis de género de la política y presupuesto municipal. De un lado se confrontan los enunciados del Plan integral de desarrollo con la distribución programática del presupuesto del 2001; de otro lado, se analiza el presupuesto a partir de los subprogramas ejecutados por las diferentes direcciones municipales. En este marco se revisan las categorías de gasto según sus objetivos de género, la equidad de género de la política laboral del Municipio y el uso del tiempo no pagado en los programas municipales. Finalmente, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio.

2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

Dos conceptos básicos guían el presente estudio: “el enfoque de género” y “los presupuestos públicos”, que hasta hace pocos años se consideraban que no tenían nada en común. Los presupuestos nacionales parecen ser instrumentos neutrales al género. Sin embargo, dado que hombres y mujeres ocupan distintos puestos sociales y económicos, la forma de distribuir el gasto y de generar el ingreso impacta de forma distinta en ambos grupos. La categoría de género captura justamente estas diferencias y asume que durante la vida de cada ser humano se desarrollan los procesos culturales por los que nos convertimos en hombres o mujeres. Los procesos de identificación se dan en primer lugar en relación al cuerpo: al momento de nacer se despliega la lógica del género en función de la apariencia externa de los genitales. Esta simbolización cultural de la diferencia sexual, el género, no sólo marca los sexos sino la percepción de todos los aspectos de la vida: lo social, lo religioso, lo económico, lo político (Lamas 1995). En tal sentido los roles, responsabilidades y capacidades determinados socialmente para hombres y mujeres suelen generar un acceso desigual a los recursos y, por tanto, una situación de desventaja para las mujeres, y de subordinación de éstas respecto a los hombres. Si esta situación de desigualdad de partida no se tiene en cuenta a la hora de elaborar un presupuesto, éstos pueden incluso contribuir a incrementar dichas diferencias.

El enfoque de género y su énfasis en las relaciones de género facilita el análisis acerca de las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Existe evidencia de que, en términos relativos, las mujeres tienen menos poder que los hombres en similares condiciones económicas y sociales. La literatura discute cómo dar cuenta de esta desigualdad. Elson (1991) considera que expresar la asimetría de género entre mujeres y hombres como “subordinación de género” es equívoco ya que conduce a centrar la atención en estructuras antes que en agentes, obscureciendo la responsabilidad individual en dichas estructuras y reforzando una visión de fuerzas sociales inamovibles causantes de la asimetrías. A su criterio, es necesario hablar de la “discriminación masculina” en vez de la subordinación de género. La discriminación masculina se entiende como la discriminación que opera a favor de los hombres como género, en contra de las mujeres como género, no que todos los hombres discriminan a las mujeres. La “discriminación” consiste en una asimetría injustificada, brechas entre los géneros que no tienen razón de ser. Las categorías aparentemente neutrales del presupuesto sólo sirven para enmascarar la “discriminación masculina” y oscurecer la distribución de los costos y beneficios del proceso del desarrollo entre hombres y mujeres. Para superar la “discriminación masculina” lo que se requiere, en primer lugar, es una conceptualización de los presupuestos públicos desde el género.

En este camino es necesario distinguir entre las políticas ciegas al género y las políticas sensibles al género (Kabeer y Subrahmanian 1996). Las políticas ciegas al género son aquellas que se basan en la premisa implícita que el varón es el actor del desarrollo. Esta premisa frecuentemente se presenta en un lenguaje aparentemente neutral al género, en la cual esta implícita la dominación masculina, privilegiándose las necesidades masculinas, sus intereses y prioridades en la distribución de oportunidades y recursos. Las políticas sensibles al género, en contraste, reconocen que tanto las mujeres como los hombres son actores del desarrollo y que ambos están limitados de diferente manera como potenciales participantes y beneficiarios del proceso de desarrollo. Por lo tanto tienen diferentes y, muchas veces, contrapuestas necesidades, intereses y prioridades. Las políticas ciegas al género son consecuencia de inapropiados criterios y prácticas que se manifiestan en cuatro tipos de errores: compartimentalización, agregación, eternalización y despolitización (Kabeer y Subrahmanian 1996).

La compartimentalización se refiere a la práctica de tratar la realidad social como si fuera posible separarla y analizarla en compartimentos separados. Esta presunción toma diferentes formas, como por ejemplo, una artificial distinción entre los aspectos técnicos y sociales en la planificación.

En tal sentido, la construcción de vías o pistas se percibe como un asunto de ingenieros sin implicancias sociales. Toma la forma de algo que concierne a aspectos físicos y tangibles (materiales que se deben usar) en vez de aspectos intangibles como su repercusión en la vida de las personas, su prioridad frente a otras inversiones. Como estas intervenciones “técnicas” son indiferentes a la clase y al género, en situaciones de inequidad, tienden a favorecer a los sectores con mayor poder en la comunidad. La agregación se refiere al uso de categorías abstractas (los pobres, la fuerza laboral, la comunidad) que no visibilizan las diferencias ni las inequidades. Por ejemplo, el hogar se trata como una unidad de análisis, la cual generalmente se basa en una familia nuclear ideal donde el varón es el proveedor y la mujer es la encargada del cuidado de los hijos y del trabajo doméstico. Esta visión no contempla el gran número de mujeres jefas de familia, ni la gran cantidad de mujeres con responsabilidades familiares incorporadas en el mercado laboral. La comunidad es otro concepto que se presenta como algo internamente cohesionado, con un conjunto de intereses comunes. Generalmente, los hombres representan la comunidad cuando se trata de asignar los recursos y las mujeres aparecen cuando hay que asumir responsabilidades. En tal sentido el concepto de participación comunitaria ha sido largamente utilizado como un eufemismo frente al trabajo no pagado o subvaluado de las mujeres en la comunidad. Estas intervenciones específicas de género se basan en la conceptualización de la mujer como “altruista y maternal” para obviar la necesidad de ofrecerle incentivos materiales. La eternalización se fundamenta en atribuir ciertos roles a los varones y mujeres sobre la base de lo que es “natural”. La naturalización de las diferencias de género es frecuentemente utilizada para justificar el reforzamiento de las desigualdades de género y, en otros casos, para introducir nuevas desigualdades. La “santidad de la cultura” es frecuentemente invocada para resistirse a cambiar las relaciones de género desiguales. La despolitización se manifiesta como la asignación de la mujer a la esfera privada de la familia. Así cuando se definen las necesidades de las mujeres frecuentemente se mencionan aquellas derivadas de la familia o las responsabilidades sobre el cuidado de los niños (se asocia a la mujer con los roles de esposa y madre) o se le asigna a la mujer las necesidades que le son atribuidas como vehículo de las políticas estatales.

La diferencia entre una intervención dirigida específicamente a las mujeres, sustentada en una política sensible al género, y una política ciega al género es que el diseño de la primera intervención se basa en el análisis de las limitaciones específicas de género y la otra se basa en asumir los roles tradicionales de las mujeres. Relacionado con las políticas sensibles al géne-

ro es útil la distinción entre necesidades estratégicas de género y necesidades prácticas de las mujeres (Moser 1995)¹ para determinar parámetros realistas en el proceso de planificación, así como las limitaciones de las diferentes intervenciones. Las primeras se formulan a partir del análisis de la subordinación de las mujeres en relación con los hombres de donde se deriva la identificación de los intereses estratégicos de género para lograr una organización más igualitaria y satisfactoria de la sociedad. Estas necesidades requieren un alto nivel de conciencia para luchar efectivamente por ellas. Las necesidades prácticas se formulan a partir de las condiciones concretas de las mujeres en la división sexual del trabajo.

Las luchas por la equidad de género crecientemente se orientan a redefinir las prioridades de los gobiernos para reducir las brechas de género, lo cual requiere traducir los logros alcanzados respecto al reconocimiento de los derechos de las mujeres en mecanismos que permitan una redistribución de los recursos económicos y sociales. Dado que los presupuestos nacionales y locales son el medio por el cual se determina el acceso de la ciudadanía a los bienes y los servicios públicos de un país y son el reflejo de las políticas y las prioridades de los gobiernos, a través de ellos es posible distinguir a qué agentes de la sociedad se valora, qué trabajo se reconoce y cuál se desconoce o invisibiliza. Por lo tanto el presupuesto es uno de los instrumentos de política económica más poderosos y como tal puede ser una valiosa herramienta para reforzar los valores de equidad, democracia, solidaridad y justicia social.

Por tanto, el análisis de los presupuestos con perspectiva de género busca asegurar que éstos recojan los recursos suficientes para llevar a cabo las acciones que permitan caminar hacia el logro de la equidad de género. Por esta razón ya en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing en 1995, se hizo una mención expresa a la necesidad de garantizar la integración de un enfoque de género en las decisiones y

¹ Moser habla de necesidades estratégicas y prácticas de género. No estamos de acuerdo con este último término y preferimos usar el término necesidades prácticas de las mujeres. Moser manifiesta que los "intereses prácticos de género por la supervivencia humana se derivan a partir de las condiciones de las mujeres en su posición como género dentro de la división sexual del trabajo". Creemos que el género no se define en función de la supervivencia humana sino sobre la base de las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Hablar de "intereses prácticos de género por la supervivencia humana" y por lo tanto de "necesidades prácticas de género" es una contradicción. Las necesidades que se definen de esta manera no sólo no son de género sino que generalmente refuerzan roles de género. Lo que hace Moser es cambiar el término mujer por género al referirse a los intereses prácticos de las mujeres de bajos ingresos.

políticas presupuestarias. Esta preocupación quedó reflejada en varios de los puntos de la Plataforma de Acción Mundial (1996). Como resultado de la discriminación y desigualdad de género, muchas de las contribuciones de las mujeres al desarrollo nacional permanecen sin ser reconocidas, remuneradas ni contabilizadas por no formar parte de la economía productiva y por la infravaloración que se tiene de la economía del cuidado. En tal sentido los análisis de los presupuestos con perspectiva de género contribuyen al reconocimiento del aporte de las mujeres y a tomar conciencia de las barreras con las que se encuentran las mujeres para tener acceso a bienes y servicios y para el ejercicio de sus derechos económicos y sociales.

2.1 Herramientas metodológicas del análisis de presupuesto con enfoque de género

Un análisis del presupuesto con un enfoque de género consiste en determinar si el presupuesto del gobierno respectivo integra los temas de género en todas las políticas, planes y programas o si, debido a una supuesta neutralidad de género y un enfoque tradicional de los roles de las mujeres, no se consideran sus derechos y necesidades. Este tipo de análisis involucra una serie de herramientas metodológicas (Bundlender y Sharp 1998; Elson 2000), que pueden o no ser aplicables a las diferentes realidades de los países de la región latinoamericana². En el caso del presupuesto municipal de Villa El Salvador, hemos tratado de adaptarlas a los intereses del estudio y a la disponibilidad de información accesible y confiable. Ello nos llevó a plantear dos ejes de trabajo desde el enfoque de género: las políticas municipales, y el presupuesto y su ejecución anual.

El análisis de las políticas municipales comprendió, en primer lugar, la identificación de los temas implícitos y explícitos de género que ellas contenían. Para lograrlo, fue necesaria la revisión bibliográfica sobre el tema de género, de estudios de Villa el Salvador que sistematizan las necesidades percibidas por las mujeres del distrito (i.e. Elías et al. 1999; Calandria 2001), y el análisis del Plan integral de desarrollo al 2010, realizado en 1999 con la participación de la ciudadanía. De otro lado, comprendió la identificación de los recursos asignados a las políticas y los efectivamente ejecutados, para lo cual fue necesario relacionar los objetivos del Plan integral de desarrollo con el diseño programático del presupuesto 2001, analizar la asignación y ejecución del gasto municipal en el año 2001 según programas y subpro-

² Para una discusión de estas herramientas, véase el capítulo 2 de esta publicación.

gramas, validar la información recogida y procesada con la Mesa de género de Villa El Salvador y evaluar si la política continuará o cambiará las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, así como los patrones de las relaciones de género.

El análisis del segundo eje se concentró en la evaluación de los gastos presupuestados y ejecutados del año 2001, a través de agrupar el gasto según sus impactos en las mujeres, tal y como lo plantean Bundlender y Sharp (1988) y de aplicar dos herramientas de análisis. Cabe recordar que las categorías de gasto propuestas por dichas autoras establecen gastos orientados a las necesidades de las mujeres, al logro de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el sector público (léase en nuestro caso la Municipalidad de Villa El Salvador), y gastos presupuestales generales, que permiten que la comunidad como un todo acceda a bienes y servicios³. De otro lado, se aplicaron las dos herramientas de análisis que se detallan a continuación.

La evaluación con enfoque de género de la concepción y el diseño del programa o proyecto. Esta evaluación se concentró en el análisis de las seis direcciones municipales: de juventudes, de servicios comunitarios, de desarrollo humano, de desarrollo urbano, de desarrollo económico, y administrativa. Para cada una de ellas se evaluó: el rol que cumple la mujer en las actividades de la dirección, y si es diferencial respecto del de los hombres, el acceso a recursos de la mujer en las actividades de la dirección, en qué medida dichas actividades reconocen y atienden las necesidades específicas de la mujer, y el impacto potencial de esas actividades en mejorar la posición de la mujer dentro de la familia y la comunidad.

Análisis desagregado del impacto del presupuesto en el uso del tiempo. El objetivo de esta herramienta es identificar el grado en el que el presupuesto se apoya en trabajo no remunerado, por ejemplo, el cuidado de los enfermos. En el caso de Villa El Salvador, se han detectado distintos casos en los que la mujer aporta trabajo voluntario, constituyendo éste además una parte importante del total de recursos que se destinan al desarrollo de las actividades. A manera de ejemplo, se presenta un ejercicio respecto del uso del tiempo no pagado de la mujer en el programa del Vaso de leche, a fin de establecer el aporte de este trabajo no remunerado y su importancia dentro del total de recursos que recibe el programa.

³ Una descripción de estas categorías de gastos se encuentra en el artículo metodológico de esta publicación.

3. LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

Presupuestos públicos: Ingresos y gastos

En general, el presupuesto público en el Perú se rige por la Ley 27209, la cual establece las normas fundamentales de las distintas fases del proceso presupuestario. La dinámica operativa del presupuesto contempla dos niveles: uno institucional que comprende los pliegos presupuestales, es decir las entidades del sector público y municipalidades a las que se les aprueba una asignación en el presupuesto anual; y, un nivel funcional programático, que hace uso de varias categorías presupuestarias: función, programa, actividad y proyecto.

Los ingresos del Estado peruano o recursos públicos se clasifican de dos maneras: económica que distingue entre ingresos corrientes, ingresos de capital, transferencias y financiamiento; y, según el origen de las fuentes de financiamiento. Los ingresos corrientes son los que se obtienen de modo regular y que no alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado. Los ingresos de capital son los recursos financieros que se obtienen de modo eventual y que alteran la situación patrimonial del Estado, dichos ingresos provienen de la venta de activos, la venta de acciones del Estado en empresas, amortización de préstamos concedidos, ingresos por intereses de depósitos y otros ingresos de capital. Las transferencias son los ingresos sin contraprestación y no reembolsables. El financiamiento son ingresos que provienen de operaciones oficiales de crédito interno y externo, así como de saldos de balance de ejercicios anteriores.

Los gastos públicos se organizan de acuerdo al nivel de gasto de cuatro maneras. Una primera distingue las categorías del gasto: gastos corrientes, de capital, y del servicio de la deuda. Los gastos corrientes son los destinados al mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado. Los gastos de capital son los destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado. Los gastos del servicio de la deuda son los destinados al cumplimiento de la deuda pública sea interna o externa.

Una segunda clasificación agrupa a los gastos según su objeto (por ejemplo, personal, bienes y servicios, inversiones). Una tercera habla de la modalidad de aplicación: determina si la operación de gasto implica o no una contraprestación para el pliego. Según el caso pueden ser “aplicaciones directas” cuando representan la contraprestación de bienes y servicios, o “transferencias” cuando los recursos de un pliego se otorgan a una entidad

sin contraprestación alguna. Finalmente, hay una clasificación que especifica el gasto: responde al desagregado del objeto del gasto (por ejemplo, en personal se considera retribuciones y complementos de la ley del profesorado y su modificatoria; retribuciones y complementos de la carrera judicial etc.).

Bases y procedimientos para los presupuestos municipales

Las municipalidades se rigen por presupuestos anuales como instrumentos de administración y gestión. La constitución establece que cada municipalidad provincial y distrital⁴ debe aprobar su respectivo presupuesto institucional. A su vez la Ley Orgánica de Municipalidades –Ley 23853— establece las competencias municipales relacionadas con el presupuesto: acordar su régimen de organización interior; votar la aprobación del presupuesto; administrar sus bienes y rentas; y, crear, modificar, suprimir y exonerar contribuciones, arbitrios y derechos conforme a ley. Sin embargo, las normas legales emitidas por el gobierno central, como la ley anual de presupuesto y sus normas complementarias, y la Ley de Racionalidad y Límites en el Gasto Público (2001) limitan las facultades de los municipios en las distintas fases del proceso presupuestario. El proceso presupuestario comprende las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

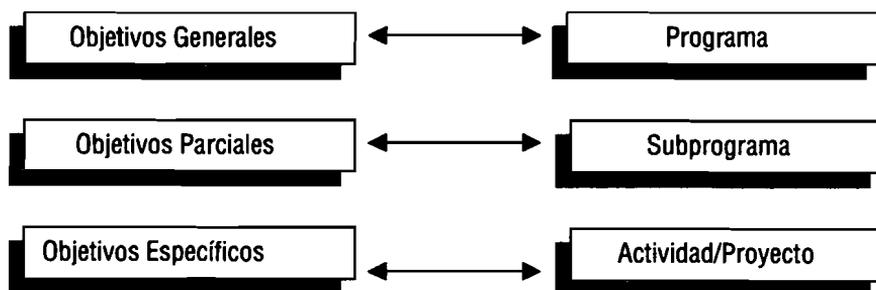
En la fase de programación presupuestaria, el gobierno local establece los objetivos institucionales (generales, parciales y específicos) del pliego para el año fiscal, los cuales se basan en los objetivos estratégicos de un plan estratégico o plan integral de desarrollo que vayan a ser desarrollados en ese año fiscal. Aprobada la propuesta de objetivos generales por el alcalde, éste debe establecer la prioridad de cada uno de ellos suscribiendo el documento denominado *Escala de prioridades*. Los objetivos generales que se definan para un determinado año fiscal, inciden en el (los) programa(s) que seleccione el municipio para dicho período. Por tanto, cada programa seleccionado por el municipio debe estar asociado al menos a un objetivo general, pudiendo darse el caso que un determinado objetivo general incida en varios programas.

Los objetivos parciales y específicos los determina la oficina de presupuesto y deben guardar coherencia con los objetivos generales. La determina-

⁴ Administrativamente el territorio de la República del Perú se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos. Las regiones están gobernadas por gobiernos regionales, y los departamentos, provincias y distritos por gobiernos municipales.

ción del conjunto de objetivos institucionales debe permitir vincularlos fácilmente con las categorías presupuestarias que conforman la "estructura funcional programática" del municipio, de acuerdo al siguiente esquema:

Figura 1: Estructura funcional programática del municipio



Lineamientos para estimar los ingresos

La estimación de ingresos de las municipalidades debe contemplar la totalidad de los recursos públicos que se proyecta recaudar, captar u obtener, conforme a las disposiciones legales aplicables a cada municipalidad. Los recursos públicos administrados por los gobiernos locales, según las fuentes de financiamiento, son los siguientes:

Canon y sobrecanon. Corresponde a los ingresos que las municipalidades provinciales y distritales perciben por concepto del canon y sobrecanon petrolero y el canon minero.

Participación en renta de aduanas. El 2% de las rentas recaudadas por las aduanas, constituyen ingresos de las municipalidades en cuya jurisdicción funcionan dichas aduanas.

Fondo de Compensación Municipal. Es el Fondo constituido por la recaudación de tributos nacionales a favor de las municipalidades (impuesto de promoción municipal, impuesto al rodaje, impuesto a las embarcaciones de recreo y el 25% del impuesto a las apuestas). Los ingresos provenientes de este Fondo se distribuyen entre las municipalidades distritales y provinciales preferentemente de zonas rurales y urbano marginales según índices establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Otros impuestos municipales. Comprende los recursos provenientes de los demás impuestos a favor de las municipalidades, cuyo cumplimiento no

origina una contraprestación directa de éstas al contribuyente. Dichos tributos son el impuesto predial, impuesto de alcabala, impuesto al patrimonio automotriz, impuesto a las apuestas, impuesto a los juegos, impuesto a los espectáculos, impuesto a los casinos de juego, impuesto a los juegos de máquinas tragamonedas.

Recursos directamente recaudados. Comprende los ingresos generados por los servicios individualizados que brindan las municipalidades, entre los cuales se pueden mencionar las rentas de la propiedad, las tasas y las multas.

Recursos por operaciones oficiales de crédito interno. Comprende los recursos de fuentes internas provenientes de operaciones de crédito efectuadas por la municipalidad a plazos mayores de un año, incluyendo el rendimiento financiero por dichos recursos, de acuerdo a los respectivos convenios.

Recursos por operaciones oficiales de crédito externo. Comprende los recursos de fuentes externas provenientes de operaciones de crédito efectuadas por la municipalidad, a plazos mayores de un año con agencias oficiales, organismos internacionales y gobiernos así como las asignaciones de líneas de crédito, de acuerdo a los respectivos contratos y/o convenios suscritos, incluyendo el rendimiento financiero por dichos recursos.

Donaciones y transferencias. Comprende los recursos financieros no reembolsables obtenidos por las municipalidades, provenientes de agencias oficiales, gobiernos, instituciones y organismos internacionales, así como de otras personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país. Se consideran las transferencias provenientes de las entidades públicas y privadas, sin exigencia de contraprestación alguna.

De estos ingresos los más importantes en el caso de Villa el Salvador son el Fondo de Compensación Municipal que representa el 33,2% de sus ingresos y las transferencias por el programa del Vaso de leche que representan el 34,1% del presupuesto. En ambos casos los municipios no tienen mayor ingerencia en la definición del monto y su uso está restringido, como veremos más adelante. En lo que se refiere al Fondo de Compensación Municipal, las sumas a considerar por las municipalidades les son comunicadas, mediante oficio del Ministerio de Economía y Finanzas, usando como referente el gasto del año anterior. Por ejemplo, en el caso de los recursos para el programa Vaso de leche del año fiscal 2001, se estimó sobre la base del monto transferido en el mes de setiembre del año anterior y multiplicado por 12 meses.

Precisiones para la previsión de los gastos

Las oficinas de planificación y presupuesto municipales, o las que hagan sus veces, deben aplicar las siguientes precisiones técnicas para la previsión de sus gastos ya que la mayoría de recursos tienen restricciones para su uso:

Fondo de Compensación Municipal. Las municipalidades que reciben recursos provenientes de este Fondo deben usar dicha asignación en una proporción no menor del 70% para la ejecución de proyectos de inversión; y, pueden aplicar hasta el 30% a gastos corrientes.

Rentas de aduanas. Los recursos del 2% de Renta de aduanas se aplican para infraestructura en concordancia con lo dispuesto por el Decreto de Urgencia 01-94.

Derecho de Vigencia de Minas. Estos recursos se destina a financiar la ejecución de programas de inversión y desarrollo en su respectivas circunscripciones. Dichos recursos deben consignarse en la categoría gasto de capital.

Canon minero. Los recursos que se perciban por este concepto se utilizan únicamente para gastos de inversión.

Canon y sobre canon petrolero. Del total de los recursos provenientes del canon y sobre canon petrolero las municipalidades pueden aplicar hasta el 20% a gastos corrientes.

Recursos por operaciones oficiales de crédito interno. Estos recursos se destinan únicamente a la ejecución de obras o servicios públicos que motivaron la operación y no a gastos corrientes.

Programa del Vaso de leche. Los recursos que financian este programa se consignan en la fuente de financiamiento “donaciones y transferencias, según la cadena de gasto que se detalla en la figura 2.

Figura 2: Cadena de gasto del programa Vaso de leche

Cadena de gasto	Concepto
5.	Gastos corrientes
5.3.	Bienes y servicios
5.3.11.	Aplicación directa
5.3.11.24.	Alimento de personas

Como puede apreciarse, la mayor parte de los gastos tienen una orientación definida desde el gobierno central: los recursos del Vaso de leche, que constituye el 34,1% del presupuesto de Villa El Salvador, deben destinarse exclusivamente a la adquisición de los insumos del programa. De igual manera, los recursos provenientes del Fondo de Compensación Municipal que representan el 33,2% del presupuesto de Villa El Salvador, se destinan en un 70% a inversiones y lo mismo sucede con la mayoría de recursos provenientes de otros fondos. Lamentablemente, en la mayoría de casos, los municipios entienden como inversiones aquellas relacionadas con activos tangibles, lo que no permite, por ejemplo, el desarrollo o mejoramiento de servicios relacionados al desarrollo humano, si bien los gastos de inversión pueden estar orientados a “obtener un activo tangible (edificio, escuela, posta, etc.) o un activo intangible (mejora de los procesos y tecnología utilizados), que incrementen sustancialmente la oferta de bienes y servicios que presta la entidad”⁵. La inversión en activos intangibles generalmente es relegada en la medida que sus resultados habitualmente no son visibles en el corto plazo ni tan espectaculares como una edificación por lo que los gobiernos no los ven “rentables” políticamente. De otro lado, requieren de la capacidad para diseñar proyectos que representen la creación, ampliación y/o modernización de servicios.

Resumiendo podemos decir que los municipios tienen serias limitaciones para la formulación de su presupuesto, las mismas que se relacionan con su dependencia económica del gobierno central y su poca capacidad de generar recursos propios. De esta manera la ejecución presupuestal se encuentra limitada, a nivel externo, por las restricciones y lineamientos del gasto impuestos por el gobierno central; y, a nivel interno, por la falta de competencia para diseñar proyectos de inversión en aspectos intangibles, los cuales podrían estar más relacionados con la disminución de brechas de género.

Resumen de la base legal del presupuesto municipal de Villa El Salvador (2001)

- Ley de Creación de la Municipalidad Villa El Salvador.
- Ley Orgánica de Municipalidades - Ley No. 23853.
- Ley de Gestión Presupuestaria del Estado - Ley No. 27209.
- Ley de Racionalidad y Límites en el Gasto Público para el Año Fiscal 2001 - Ley No. 27427.

⁵ Programación y Formulación de los Presupuestos Institucionales del Sector Público para el Año Fiscal 2001, art. 30, Directiva 006-2000-EF/76.01.

- Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2001, aprobado por Decreto Legislativo N° 909 – 200. Normas complementarias y modificatorias.
- Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2001.
- Directiva para la Ejecución y Control de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales del Año Fiscal 2001, aprobada por la Resolución Directoral N° 049 – 2000 EF/76.01, Directiva No. 002–2001 EF/76.0.
- Programación y Formulación de los Presupuestos Institucionales del Sector Público para el Año Fiscal 2001, aprobada por Resolución Directoral N° 022 – 2000 EF/76.01, Directiva No. 006 – 2000.
- Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2001, aprobada por Resolución Directoral N° 036 – 2000 EF/76.01, Directiva No. 008 – 2000.
- Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo No. 776.
- Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador.

4. EL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR

4.1 Características socioeconómicas

Ubicación

Villa el Salvador es uno de los cuatro distritos que integran el cono sur de Lima Metropolitana. Se ubica en los arenales de la Bajada de la Tablada de Lurín, a la altura del kilómetro 20 de la Panamericana Sur. Colinda por el norte con San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Chorrillos, por el sur con Lurín, por el este con Pachacamac, y por el oeste tiene salida al Océano Pacífico. Se extiende sobre un área total de 35,46 km², donde se plasma un proyecto urbanístico con dos características centrales: de un lado, una zonificación del territorio que combina zonas urbanas y de comercio con un parque industrial, una zona agropecuaria y otra de playas; de otro lado, la división de las zonas urbanas y de comercio en sectores, que a su vez han sido subdivididos en 16 manzanas (identificadas con una letra) y en 24 lotes de dimensiones uniformes.

En la actualidad, el territorio de Villa El Salvador está compuesto por trece sectores que se pueden agrupar en cinco áreas:

- **Consolidada:** los sectores 1, 2, y 3 son considerados áreas consolidadas dado que cuentan con los servicios básicos de luz, teléfono, agua y desagüe. En esta categoría se encuentra también el sector 11 o Parque Industrial, que reúne a comerciantes, artesanos y empresarios para el desarrollo de actividades económicas.
- **En consolidación:** los sectores 4 (o Pachacamac), 6, y 7 pueden considerarse territorios en consolidación, ya que muestran un crecimiento de los servicios básicos e infraestructura social. Sin embargo, se observa la presencia de asentamientos humanos precarios en algunas zonas de estos sectores.
- **Asentamientos precarios:** los sectores 5, 8, 9, y 10 constituyen la zona de asentamientos humanos precarios que se ubican en la periferia, principalmente, en Lomo de Corvina. Muchas de estas zonas son arenales que carecen de servicios básicos como luz y agua potable. Tampoco tienen caminos, ni veredas; ni siquiera caminos afirmados.
- **Agropecuaria:** el sector 12 corresponde a una zona agropecuaria y la más despoblada del distrito. Las tierras se emplean para la agricultura aunque, últimamente, se han construido grandes depósitos de mercadería⁶. Los pocos hogares del sector revelan necesidades básicas insatisfechas.
- **Playas:** el sector 13 corresponde a un sector de playas donde las condiciones de vida son precarias y similares a la de los asentamientos humanos precarios.

Población

A junio de 1998, Villa El Salvador tenía una población de 324.907 habitantes, con una tasa de crecimiento promedio anual de 3,7%. De estos, el 51,14% son mujeres, siendo entonces la composición por sexo bastante equilibrada. Para el año 2005 se pronostica que la población de la Villa alcance los 400.000 habitantes (Municipalidad de Villa El Salvador, 2000). La explosión demográfica que ha caracterizado al distrito desde sus inicios se debe a la gran cantidad de invasiones que se produjeron en las décadas de los ochenta y noventa, y que se han seguido ocurriendo, en menor medida, hasta fines del año 2000. En el distrito, las invasiones han derivado en los más de 54 asentamientos humanos que lo rodean (FOVIDA 2001).

Entre los pobladores de Villa El Salvador más de la mitad pertenece al sector socioeconómico D (Apoyo 2000)⁷. Por el contrario, nadie integra los sec-

⁶ Los depósitos pertenecen a grandes tiendas por departamentos como Saga Falabella y Ripley.

⁷ Esta clasificación en letras es utilizada por Apoyo con el propósito de ordenar y clasificar sus

tores de mayores recursos, A y B, como se aprecia en la tabla 1. Cabe mencionar que, a nivel de Lima Metropolitana, más de la décima parte de la población que pertenece al sector D reside en Villa El Salvador (ver tabla 2).

Tabla 1: Distribución de la población según nivel socioeconómico

Nivel socio económico	Población (%)
A	0
B	0
C1	16,6
C2	11,1
D	56,7
E	15,6

Fuente: APOYO 2000.

Desde otra mirada, es posible afirmar que la población de Villa El Salvador es relativamente joven dado que más del 66% está por debajo de los 30 años, y sólo un 3,7% tiene 60 años o más. Cabe resaltar que ese 66% está dividido de manera homogénea en tres grupos de edades: menos de 9 años, entre 10 a 19 años, y entre 20 a 29 años (ver tabla 3).

Tabla 2: Participación de la población de Villa El Salvador en niveles socioeconómicos de Lima Metropolitana (2000)

Nivel socio económico	Población (%)
A	0
B	0
C1	4.5
C2	2.9
D	12.9
E	5.2

Fuente: APOYO 2000.

sondeos de opinión y está basada en rangos de valoración de tenencia de activos de la familia. En esta clasificación, el ingreso bruto mensual promedio de las familias de cada categoría es el siguiente: A, 3209 dólares; B, 873 dólares; C1, 400 dólares; C2, 320 dólares; D, 230 dólares; E, 150 dólares.

Tabla 3: Población según grupos de edad (1998)

Grupos de edad	Población	%
De 0 a 4 años	36.501	11,2
De 5 a 9 años	37.302	11,5
De 10 a 19 años	71.816	22,1
De 20 a 29 años	68.531	21,1
De 30 a 59 años	98.606	30,4
De 60 años a más	12.151	3,7
Total	324.907	100,0

Fuente: INEI 1998.

Niveles de pobreza

Según información de mediados de la década de 1990, el 49% de los 56.097 hogares de Villa El Salvador no acceden a la canasta de consumo básica (INEI-UNICEF 1995). Además, un 48,4% de los hogares tienen al menos una o más necesidades básicas insatisfechas, como lo muestra la tabla 4⁸. Entre las más importantes carencias con respecto a las necesidades básicas insatisfechas se observa que el 29,4% tiene viviendas con características físicas inadecuadas, el 18% vive hacinado en sus hogares, el 16% tiene vivienda sin desagüe, el 4,5% tiene hogares con niños que no asisten a la escuela, el 4,2% tiene hogares con alta dependencia económica, es decir, recibe numerosos aportes de programas del Estado.

Tabla 4: Hogares de Villa El Salvador por número de necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Total		1 NBI		2 NBI		3 NBI		4 ó 5 NBI	
%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.
48,4	27.154	29,1	16.309	15,5	8.671	3,4	1.892	0,5	282

Fuente: INEI, Censo 1993.

En cuanto al abastecimiento de agua, el distrito sólo brinda el servicio de agua potable al 61% de la población, mientras que todavía hay un 25% de

⁸ La medición de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) es un método directo de estimación de la pobreza con base en identificar el número de necesidades indispensables que una familia satisface en el ámbito de la educación, salud, vivienda, empleo, entre otros. A partir de la determinación de unos límites mínimos de satisfacción de estas necesidades, se puede identificar el número y proporción de los hogares cuyo consumo efectivo se encuentra por debajo de los mismos (INEI 1994).

familias que se ven forzadas a comprar agua de los camiones repartidores o "aguateros" del servicio de agua potable y alcantarillado de Lima, quienes sólo pasan una vez a la semana por determinadas zonas⁹ y con horarios específicos. Los pobladores se ven forzados a almacenar agua en cilindros o en pozos de cemento, bajo condiciones de salubridad mínimas.

Con respecto a los riesgos vinculados con la maternidad, cabe destacar que, en Villa El Salvador existen 45.682 mujeres en edad fértil pertenecientes a hogares pobres y 28.431 mujeres en edad fértil de hogares en extrema pobreza (Elías et al. 1999). Se estima que en promedio existen 7.433 madres gestantes al año. Esta situación de pobreza condiciona a las mujeres a bajos niveles de educación, menores posibilidades de empleo, alimentación poco nutritiva y un menor acceso a servicios de salud, lo cual deriva en embarazos más riesgosos. Además, la maternidad precoz resulta en una tasa de mortalidad infantil más alta, graves problemas de explosión demográfica y, sobre todo, limitaciones en el desarrollo de padres jóvenes. Cabe resaltar que el 40% de mujeres tuvieron su primer hijo entre los 15 y los 18 años (Elías et al. 1999).

Por su lado, la desnutrición en Villa El Salvador en 1994 afectaba al 27,7% de la población distrital de acuerdo a un estudio realizado por el INEI (1994), mientras que la Encuesta demográfica y de salud familiar 1991-1992, indica que el 37% de los niños menores de 5 años adolecen de desnutrición crónica en el distrito.

Niveles de educación

Con respecto a la educación, y de acuerdo al censo de 1993, 15.442 personas del distrito no saben ni leer ni escribir, y de éstas, el 65% son mujeres. Cabe resaltar (ver tabla 5), que la mitad de esta población analfabeta se encuentra entre los 5 y los 9 años de edad, lo cual refleja problemas de cobertura y calidad de los primeros años de estudios escolares.

Villa El Salvador cuenta con centros de educación no estatal y estatal. De los primeros, existen 332 centros educativos para 14.622 estudiantes entre las edades de 5 a 18 años y un centro educativo para adultos con 22 estudiantes. De los segundos hay 123 centros educativos para 64.173 estudiantes con edades entre 5 y 18 años. Además se cuenta con 5 centros educa-

⁹ Principalmente de los asentamientos humanos en Lomo de Corvina.

tivos para 2.133 adultos y un centro para 240 niños y jóvenes especiales. Existen 12 centros ocupacionales con 1.207 integrantes (Ministerio de Educación 2000).

Niveles de salud

Existe una gama variada de centros médicos que están a disposición de la población: centros médicos estatales para el público y para asegurados, centros médicos privados de terceros, privados de ONGs, y privados parroquiales. Con respecto a los primeros, que dependen del Ministerio de Salud, principalmente, Villa El Salvador en la actualidad cuenta con tres hospitales materno infantiles y con un centro de salud; a su vez a cada uno le corresponden varias postas de salud de acuerdo a su jurisdicción (ver tabla 6).

De acuerdo a los servicios básicos de salud del distrito, las principales enfermedades son las infecciones respiratorias agudas (tabla 7). Este tipo de enfermedades ocupó el segundo lugar de la mortalidad infantil en 1998 en el distrito (ver tabla 8) y, además, resulta ser, a nivel nacional, la principal causa de muerte entre los niños menores de 5 años. En la tabla 8 se aprecia que cuatro enfermedades explican más del 60% de la causalidad de muerte de la población local. La muerte por tumores es la más importante seguida de las infecciones respiratorias agudas.

Otro aspecto de salud que afecta de manera preocupante a la población de Villa El Salvador es la contaminación del medio ambiente ocasionada por la basura y la escasez de áreas verdes. Según estudios realizados por el Proyecto de Vigilancia de la Contaminación Atmosférica del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú, el área verde mínima aceptable es de 8 m² per cápita; sin embargo, en Villa El Salvador el área verde per cápita bordea el 1, 5 m².

Principales actividades económicas

La población económicamente activa de Villa El Salvador está conformada por 90.436 personas mayores de 15 años, de las cuales un 32% son mujeres (ver tabla 9). Además, hay que destacar la labor de estas últimas en las organizaciones de base y el trabajo comunitario (ej. comedores populares y los comités del Vaso de leche, entre otros).

Tabla 5: Analfabetismo por sexo y grupos de edad

Condición de analfabetismo	Población			Grupos de edad						
	Total	Hombres	Mujeres	5 a 9 años	10 a 14 años	15 a 19 Años	20 a 29 años	30 a 39 años	40 a 49 años	65 y más años
Sabe leer y Escribir	208.756	105.383	103.373	22.997	30.164	30.726	52.570	33.467	35.516	3.316
No sabe leer ni escribir	15.442	5.467	9.975	7.774	371	295	839	915	3.598	1.650
No especificado	144	69	75	66	21	19	19	5	9	5

Fuente: INEI, Censo 1993.

Tabla 6: Centros y postas de salud según territorios

Centro de salud	Nº de atenciones	Postas de salud	Nº de atenciones	Jurisdicción
C.S. San Martín de Porres	103.813	P.S. Virgen de la Asunción	19.326	Parte de los sectores 1, 2, 3 y parque industrial.
		P.S. Sagrada Familia	7.059	
Hospital Materno Infantil Juan Pablo II	91.548	P.S. Fernando Luyo Sierra	9.315	Parte de los sectores 1, 2, 3 y los sectores 6, 7, 9 y 10. Además abarca toda la zona de playa y parte de la zona agropecuaria
		P.S. Sarita Colonia	8.580	
		P.S. Cristo Salvador	17.955	
		P.S. Oasis de Villa	14.150	
Hospital Materno Infantil San José	93.142	P.S. Llanavilla	10.267	Gran parte del sector 1 y todo los sectores 5 y 8. Además abarca parte de la zona agropecuaria y del Parque Industrial.
		P.S. Señor de los Milagros	11.079	
Hospital Materno Infantil César López Silva	120.675	P.S. Pachacamac	13.590	Pachacamac y parte del Parque Metropolitano.
		P.S. Brisas de Pachacamac	15.206	
		P.S. Príncipe de Asturias	9.603	
		P.S. Edilberto Ramos Q.	12.324	

Fuente: Ministerio de Salud, DISA II, Lima Sur 2001.

Tabla 7: Las diez enfermedades de mayor prevalencia (1998)

Causa	N° de pacientes	%	Tasa x 100.000 habitantes
Infecciones respiratorias agudas	62.412	31,5	192,1
Enfermedades infecciosas intestinales	14.243	7,2	43,8
Infecciones piel, tejidos subcutáneos	12.989	6,5	40,0
Enfermedades inflamatorias del órgano pélvico femenino	9.134	4,6	28,1
Enfermedades del aparato genito- urinario	7.928	4,0	24,4
Helminthiasis (enfermedad parasitológica)	7.657	3,9	23,6
Enfermedades bucales y de las glándulas salivares	6.641	3,3	20,4
Deficiencia de la nutrición	5.250	2,6	16,2
Micosis	5.222	2,6	16,1
Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	4.966	2,5	15,3
Las demás causas	62.055	31,3	19,0
Total	198.497	100,0	30,76

Fuente: Dirección Técnica Estadística del Reporte HIS MIS 1998.

Tabla 8: Mortalidad general según causas (1998)

Causa	N° de pacientes	%	Tasa x 100.000 habitantes
Tumores	95	20,2	29,24
Enfermedades del aparato respiratorio	94	20,0	28,93
Traumatismos y envenenamiento	67	14,2	20,62
Enfermedades del aparato circulatorio	60	12,7	18,47
Sepsis	30	6,4	9,23
Síntomas mal definidos	28	6,0	8,62
TBC	20	4,3	6,16
Enfermedades hepáticas	17	3,6	5,23
Enfermedades del aparato urinario	13	2,8	4,00
SIDA	10	2,1	3,08
Enfermedades diarreicas	7	1,5	2,15
Deshidratación	6	1,3	1,85
Las demás causas	23	4,9	7,08
Total	470	100,0	144,66

Fuente: Dirección Técnica Estadística del Reporte HIS MIS 1998.

Tabla 9: Distribución de la población económicamente activa según sexo

Hombres		Mujeres		Total	
No.	%	No.	%	No.	%
61.788	68,0	28.648	32,0	90.436	100,0

Fuente: INEI, Censo 1993.

Por otro lado, según el mapa de la pobreza elaborado por el INEI en 1994, el 2% de la actividad económica de la población económicamente activa es desarrollada por niños y jóvenes entre los 6 y los 14 años. Se presume que este porcentaje ha aumentado dada la actual coyuntura del país, donde los niños se ven forzados a aportar económicamente al hogar.

Las principales actividades en las que se desempeña la población económicamente activa están ligadas a los sectores de servicios (69,5%); de este porcentaje, un 60,8% labora en la microempresa. De otro lado, un 57,7% labora como asalariado y un 4,3% en microempresas de la familia donde no recibe ningún tipo de remuneración. Finalmente, un 1,1% trabaja en agricultura. En lo que se refiere al Parque Industrial, la zona de mayor actividad económica del distrito, éste alberga a más de 1.200 microempresas que compiten en el mercado nacional y algunas en el internacional, logrando crear más de 12.000 puestos de trabajo permanentes y 25.000 puestos de trabajo estacionales (Mesa PYME 2001). La producción anualmente genera un valor bruto de 21 millones de dólares. La tercera parte de empleos están comprometidos con la gestión empresarial y las dos terceras partes conforman la fuerza laboral. Del total de puestos de trabajo, el 20% le corresponde a las mujeres. El aporte del Parque Industrial para Villa El Salvador es considerable teniendo en cuenta que el 80,3% de propietarios y el 91,0% de trabajadores reside en el distrito. Esto, a diferencia de otros distritos, genera en Villa un importante efecto multiplicador.

Las actividades que concentran una mayor cantidad de trabajadores en el Parque Industrial son la carpintería y la metal mecánica, como se observa en la tabla 10¹⁰. En lo que se refiere a las actividades productivas del Parque Industrial, el 73% de los contratos laborales son de carácter fijo. De éstos, el 87% son dirigidos a hombres y el 13% a mujeres. La fuerza laboral masculina se destaca en la producción de artesanías, calzado, carpintería, confecciones, fundición y metal mecánica. Por el contrario, las mujeres están más vinculadas con la producción de alimentos (ver tabla 11). Por su parte, el 27% restante son contratos que se celebran bajo la modalidad de destajo, de los cuales 71% son de hombres y 29% de mujeres. Las tendencias se mantienen en los distintos sectores frente a la modalidad anterior; sin embargo se observan cambios radicales en los sectores de calzado donde existe predominio femenino, y por otro lado en el sector de carpintería y confecciones donde se observa una distribución más balanceada (ver tabla 11).

¹⁰ Información basada en una encuesta realizada a 315 de las 468 empresas del Parque Industrial de Villa El Salvador en el 2000.

Tabla 10: Proporción de trabajadores dedicados a las principales actividades económicas del Parque Industrial

Actividad	Porcentaje sobre el número total de empleados en el Parque Industrial
Carpintería	29,8
Metalmecánica	29,5
Confecciones	12,4
Calzado	11,1
Artesanía	9,5
Otros rubros	7,5
Total	100,0

Fuente: Mesa PYME 2001.

Tabla 11: Porcentaje de hombres y mujeres con contrato fijo y a destajo según actividad económica

Actividad económica	Contrato fijo		A destajo	
	Mujeres (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)	Hombres (%)
Alimentos	62,0	38,0	0,0	0,0
Artesanía	32,0	68,0	36,0	64,0
Calzado	18,0	82,0	81,0	19,0
Carpintería	6,0	94,0	55,0	45,0
Confecciones	43,0	57,0	65,0	35,0
Fundición	15,0	85,0	33,0	67,0
Metalmecánica	2,0	98,0	33,0	67,0

Fuente: Mesa PYME 2001.

En lo que se refiere a las actividades de comercialización, el 40% de los contratos son de carácter fijo. La relación entre hombres y mujeres en este caso es más pareja, siendo de 49% y 51%, respectivamente. Existe una mayor participación de las mujeres en las actividades de calzado y confecciones. Los hombres, por el contrario, participan más en actividades de artesanías, fundición y metal mecánica (ver tabla 12).

Finalmente, el 60% de los contratos de actividades comerciales se celebran bajo la modalidad de destajo. En esta modalidad, en donde las condiciones laborales suelen ser menos favorables, existe una mayor participación de las mujeres (56%). Se observa un predominio de éstas en las actividades de artesanías y confecciones. En las actividades restantes la distribución es más pareja (ver tabla 12).

Tabla 12: Porcentaje de mujeres y hombres con contrato fijo y a destajo según actividad comercial

Actividad comercial	Contrato fijo		A destajo	
	Mujeres (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)	Hombres (%)
Alimentos	0,0	0,0	0,0	0,0
Artesanía	36,0	64,0	85,7	14,3
Calzado	81,0	19,0	40,0	60,0
Carpintería	55,0	45,0	55,1	44,9
Confecciones	65,0	35,0	80,0	20,0
Fundición	33,0	67,0	0,0	0,0
Metalmecánica	33,0	67,0	41,2	58,8

Fuente: Mesa PYME 2001.

La información de las variables socioeconómicas presentadas y sobre las cuales se cuenta con información confiable permiten puntualizar importantes diferencias de género, que revelan la situación de vulnerabilidad de las mujeres del distrito en el ámbito de la educación, la salud y las actividades productivas:

- Si bien el 51,14% de la población de Villa El Salvador es femenina, de cada 10 analfabetos en el distrito, 6.5 son mujeres. Existen 45.682 mujeres en edad fértil que pertenecen a hogares pobres y 28.431 a hogares en extrema pobreza, con un promedio de 7.433 madres gestantes al año. Esta situación de pobreza condiciona a las mujeres a bajos niveles de educación, menores posibilidades de empleo, alimentación poco nutritiva y un menor acceso a servicios de salud, lo cual deriva en embarazos más riesgosos. Además, la maternidad precoz (el 40% de mujeres tuvieron su primer hijo entre los 15 y los 18 años) resulta en una tasa de mortalidad infantil más alta, problemas más graves de explosión demográfica y, sobre todo, limitaciones en el desarrollo de padres jóvenes.
- Según el mapa de pobreza de 1994, la población económicamente activa de Villa El Salvador estaba conformada por 90.436 personas mayores de 15 años, de las cuales un 32% eran mujeres.
- En lo que se refiere a la actividad económica dentro del distrito, el Parque Industrial genera más de 12.000 puestos de trabajo permanentes y 25.000 puestos de trabajo estacionales. De estos totales, un aproximado de 20% le corresponde a las mujeres.

4.2 Historia organizativa

Primera etapa (1971 – 1975). Las invasiones que dieron origen al distrito de Villa El Salvador, se iniciaron en la madrugada del 28 de abril de 1971, en tierras de Pamplona¹¹. Bajo un esquema de consenso comunitario se creó una asamblea general de invasores encargada de disputar su empadronamiento con los funcionarios del Ministerio de Vivienda y negociar su reubicación en otro terreno. Los sectores más pudientes del área de la invasión, que residían en Casuarinas y en los cerros aledaños, protestaron por la violación de sus derechos, el deterioro de sus propiedades y el desorden generado por los intentos frustrados de desalojo por parte del Estado. Por otro lado, la Iglesia Católica, al desatarse los enfrentamientos entre este último y los invasores, optó por jugar un rol de mediador. El gobierno se vio obligado a negociar y en presencia del Banco Interamericano de Desarrollo otorgó a 2.300 familias un terreno en la zona de la Tablada de Lurín. En colaboración con el ejército se trasladó a los invasores al arenal, el cual estaba desprovisto de servicios e infraestructura básica. Los pobladores contaron con la ayuda del Estado y de la Iglesia Católica para emprender las obras necesarias de este emergente asentamiento. Por primera vez en la historia peruana se expresaba “una relación de coincidencia entre un proyecto popular y una respuesta por parte del gobierno” (Blondet 1991: 31).

Durante el primer año de ocupación del territorio de la Tablada de Lurín, los pobladores se organizaron, formaron comités de salud y educación y se unieron para la construcción y acondicionamiento de colegios. Las tareas y los trabajos grupales se distribuyeron, principalmente, entre las mujeres, los jóvenes y los niños, dado que los hombres destinaban la mayor parte de su tiempo al trabajo en el área más céntrica de Lima. A la par, el gobierno de Velasco canalizó muchas obras a través del entonces Ministerio de la Vivienda. De esta forma, se aprovecharon todos los esfuerzos para ensayar una comunidad modelo, con capacidad autogestionaria, bajo la idea que pudiese ser replicada en todo el país.

En el segundo año, el gobierno, mediante el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, capacitó y orientó a los dirigentes, con la finalidad de integrarlos a una comisión multisectorial, donde estaban representados distintos ministerios, el Sistema y la oficina de “pueblos jóvenes”. La comisión tuvo a su cargo la elaboración de un primer plan integral de desarrollo,

¹¹ La zona de Pamplona se ubica a la altura del kilómetro 13 de la Panamericana Sur, cerca de la zona residencial de Casuarinas.

donde los dirigentes, como representantes de la comunidad, estaban a cargo de la organización vecinal. Hacia fines de 1973, después de una primera convención de delegados se formaliza un sistema de representación comunal y se establece el Consejo Ejecutivo Comunal de la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES). Desde sus inicios, la CUAVES se esmeró para que el plan de desarrollo otorgara poder político y económico a las organizaciones de base y reconociera su carácter comunal, autónomo y autogestionario (Blondet, 1991: 33). Asimismo, y con el objetivo de fomentar la participación de la comunidad bajo este nuevo sistema de representación se concibió el lema de: “lo hacemos todo porque no tenemos nada” (cit. en Blondet 1991: 33).

Segunda etapa (1976 –1982). El gobierno de Morales Bermúdez disminuyó la ayuda estatal y se distanció del Consejo Ejecutivo Comunal de la CUAVES, y en general, de Villa el Salvador. A raíz del cambio de actitud por parte del Estado se generó un clima de tensión y discordia entre la población del nuevo asentamiento y el nuevo gobierno. En 1978, el paro indefinido convocado por el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación fue el acontecimiento que marcó un cambio de estrategia política en las mujeres, jóvenes y dirigentes de la Villa. Los pobladores desconcertados por el alejamiento del gobierno se acercaron hacia el sindicato de maestros y, más adelante, hacia los partidos de izquierdistas que comenzaron a surgir.

Sin embargo, y a pesar de numerosas huelgas y enfrentamientos contra el Estado, Villa El Salvador logró alcanzar importantes objetivos considerados dentro de su plan de desarrollo. Se ampliaron los sectores 1, 2 y 3 y se consiguió la conexión de agua potable para ellos¹². Asimismo, se construyeron las lagunas de oxidación, pilar central de la zona agropecuaria; se asfaltaron las primeras dos rutas de acceso a Villa y se obtuvo una donación de módulos de salud y educación por parte de la UNICEF.

Hacia fines de 1982, el Centro de Comunicación Popular¹³ desarrolló capacitaciones dirigidas a mujeres y a nuevos grupos juveniles con el propósito de agilizar la vida organizativa de Villa El Salvador y organizar un comité enfocado a conseguir su reconocimiento como distrito.

Tercera etapa (1983 – 1988). En el mes de febrero de 1983 se dio una movilización de pobladores de Villa hacia el Palacio de Justicia con la finalidad

¹² Cabe mencionar que estos fueron los primeros sectores en desarrollarse en el distrito.

¹³ El Centro de Comunicación Popular “era considerado un núcleo subversivo de formación política para jóvenes dirigentes y mujeres”. Era el lugar donde fuerzas clasistas de izquierda debatían temas del momento y se incorporaba a los jóvenes a la política (Blondet 1991: 45).

de exigir al gobierno soluciones concretas para los problemas de la zona. La presión ejercida por la CUAVES y el Centro de Comunicación Popular logró que Villa fuera reconocido como distrito mediante la Ley 23605, publicada el 01 de junio de 1983. Esto le otorgó a Villa El Salvador un poder y una autonomía que le permitiría organizarse legalmente y obtener el reconocimiento político deseado. En esta etapa, específicamente a fines de noviembre de 1983, Michel Azcueta, líder del partido Izquierda Unida, fue elegido primer alcalde distrital. Luego de la juramentación del primer Concejo Municipal, Michel Azcueta firmó un decreto donde reconocía a la CUAVES como la organización representativa de los pobladores, adoptando el lema: “la ley comunal es ley municipal”. En noviembre del mismo año, el Municipio legitimó a las organizaciones femeninas, las que se centralizaron en la Federación Popular de la Mujer de Villa El Salvador (FEPOMUVES). Esta organización le permitía a la mujer incidir en la toma de decisiones y compensar su aislamiento de la CUAVES. Erlinda Muñoz fue la primera presidenta electa de esta federación.

Adicionalmente, durante este período se sentaron las bases para el desarrollo del Parque Industrial con la colaboración de las Naciones Unidas. Sin embargo, dada las condiciones de pobreza en la zona no se logró el desarrollo deseado para éste. Frente a ello, y a otros problemas que enfrentaba el distrito, se consideró necesario establecer el nuevo plan integral de desarrollo, el mismo que se concretó en marzo de 1988, con la finalidad específica de estimular la tan alicaída zona industrial y hacer de Villa El Salvador un distrito productivo.

Cabe mencionar que, dado el trabajo comunitario y los avances logrados¹⁴, Villa El Salvador se torna en un distrito que obtiene numerosos reconocimientos a nivel internacional: es candidato al Premio Nóbel de la Paz, recibe el premio “Príncipe de Asturias de la Concordia y la Libertad”, recibe la visita del Papa Juan Pablo II, y es declarada “Ciudad Mensajera de la Paz”, entre otros.

Cuarta etapa (1989 – 1995). Esta es una época en la que los grupos terroristas tratan de copar las organizaciones sociales de Villa El Salvador, y son enfrentados por las bases y dirigentes democráticos, pero existe mucho temor y cunde el pánico. Paralelamente se desencadena una corrupción nunca antes vista en la Municipalidad, con cuatro cambios de alcalde entre los

¹⁴ Se crean los sectores 4 (denominado Pachacamac), 6, 7 y la zona agropecuaria, y se implementa el programa del Vaso de leche en coordinación con las mujeres organizadas de Villa El Salvador (FEPOMUVES).

años 1993 y 1995. La violencia política cobra varias vidas de importantes miembros y líderes de la comunidad, entre ellos, cabe mencionar a María Elena Moyano, reconocida por su notable labor como presidenta de FEPO-MUVES, Rolando Galindo, teniente alcalde, y Alejandro Pantigoso, presidente de la asociación de padres de familia y candidato a la alcaldía. En esta etapa la comunidad sale a las calles a protestar contra la violencia y a buscar “la paz con justicia social” (Municipalidad de Villa El Salvador, Hechos históricos 2001).

Quinta etapa (1996 – 2000). Se impulsa el desarrollo del Parque Industrial, a través de ferias del mueble, del estudiante, y de la Exposición de la Pequeña y Mediana Empresa. A fines de la década del noventa se empieza a elaborar un tercer plan integral de desarrollo que tendrá vigencia hasta el 2010. Asimismo, la Municipalidad inicia el proceso participativo de distribución de sus recursos a través del llamado presupuesto participativo, mediante el cual se espera, al cabo de diez años, favorecer el logro de los objetivos trazados por el plan.

A partir de estas iniciativas es posible considerar que Villa El Salvador inicia una nueva etapa marcada por la voluntad de aprovechar convenientemente el potencial que para el distrito representan estos dos mecanismos de acción coordinada —el plan y los presupuestos participativos— a nivel de todas las organizaciones de la localidad. Es por ello que, a continuación, los presentaremos con más detalle.

4.3 El Plan Integral de desarrollo de Villa El Salvador al 2010

En Villa El Salvador la planificación ha sido una de las bases para su desarrollo. A partir de ella han surgido organizaciones participativas y movilizaciones ordenadas en un clima de debate y concertación. La concertación es resultado de los objetivos comunes de los primeros pobladores de los arenales de Villa El Salvador. El primer plan de desarrollo (1973), brindó los cimientos para el ordenamiento territorial en sectores, grupos, manzanas, lotes, servicios públicos, zonas recreativas, etc. El segundo plan de desarrollo, elaborado a mediados de la década de los ochenta, tuvo como finalidad fomentar los aspectos productivos del distrito, a través de la creación del Parque Industrial, en medio de una coyuntura económica recesiva y un clima de violencia política generalizada y de terrorismo. El *Proyecto popular de desarrollo integral* del año 1988 fue la guía de los esfuerzos de la comunidad en los comienzos de la gestión municipal autónoma y esta política se ha mantenido. Posteriormente entre 1996 y 1998 se dieron diversos esfuerzos de planificación en el distrito, elaborándose importantes planes como

Villa El Salvador al 2005, Plan distrital de acción por la infancia de Villa El Salvador, Plan de desarrollo humano de Villa El Salvador, Plan integral de protección del medio ambiente y los proyectos Lucha contra la delincuencia y la drogadicción de la juventud de Villa El Salvador y Promoción de la red de educación y desarrollo. Sin embargo, estos planes no eran homogéneos y existía una débil articulación entre los enunciados de desarrollo y los planteamientos operativos de la Municipalidad. Por lo mismo, todos estos esfuerzos finalmente se armonizaron en el Plan de desarrollo integral vigente hasta el año 2010, que ha sido formulado a través de una estrategia participativa de concertación y ha sido acompañado de una presupuestación participativa.

El nuevo Plan propone objetivos de corto, mediano y largo plazo. De esta manera, espera trascender los períodos de cambios en la gestión política municipal. Durante el año 1999, la Municipalidad en coordinación con las ONGs Calandria, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo(DESCO) y Fomento de la Vida (FOVIDA), realizó varios foros sobre participación, concertación y desarrollo humano. La primera convocatoria fue un éxito y una oportunidad para discutir en relación a la ciudad saludable (salud y medio ambiente), empleo y producción, desarrollo urbano, participación, gobernabilidad y comunidad solidaria, juventud, educación y cultura. Una segunda convocatoria tuvo la finalidad de ampliar la discusión a todo el distrito. Para ello se formaron talleres por territorios y temas. Se dividió el distrito en diez sectores de acuerdo a su ubicación geográfica y en los distintos talleres se discutieron temas específicos como educación, ciudad saludable, pequeña industria, jóvenes, seguridad ciudadana, desarrollo agropecuario y género. Los talleres, además, incorporaron a todas las instituciones relacionadas con cada sector geográfico del distrito y, que al estar familiarizadas con el mismo, fueran capaces de transformar las discusiones en planes operativos.

A través de los talleres se recogieron propuestas acerca de las distintas visiones de futuro para Villa el Salvador y se hizo un análisis de las fortalezas y debilidades del distrito. Al final habían tantas visiones como talleres realizados. El reto era plantear una visión comunitaria que a su vez acompañara los objetivos de un plan de desarrollo. La solución fue convocar a un “cónclave distrital” para definir una primera visión conjunta de Villa. Además en esta reunión, se eligió una comisión redactora del nuevo plan y se decidió la convocatoria a una consulta ciudadana sobre los contenidos del plan. En preparación para el gran evento, se repartió casa por casa, un borrador de plan de desarrollo y un modelo de cédula de sufragio que contenía los temas que serían consultados. Además se puso en marcha una

estrategia de comunicación destinada a promover la participación de los ciudadanos. El 14 de noviembre de 1999 se llevó a cabo la consulta donde votaron alrededor de 50.000 personas mayores de 16 años.

El comité de redacción del plan, compuesto por dirigentes locales, se convirtió en comité electoral y de vigilancia de la transparencia de la consulta. Era la primera vez en la historia de Villa El Salvador que se realizaba un referéndum distrital. A través de este mecanismo se aprobaron los objetivos y la visión de futuro (año 2010) de la localidad. La visión aprobada considera que “Villa el Salvador es un distrito de productores, líder, organizado y generador de riquezas. Es una ciudad moderna y saludable, con hombres y mujeres de todas las generaciones, que tienen valores humanos e igualdad de oportunidades, formación y desempeño, y que participan democráticamente en la gestión de su desarrollo” (Municipalidad Villa El Salvador 2001b).

Cada elemento de esta visión de futuro fue traducido en objetivos estratégico que recibieron distintos niveles de aprobación de la ciudadanía. Por ejemplo, se aprobó con un 63% de las preferencias el objetivo estratégico de que Villa El Salvador es ciudad saludable, limpia y verde; un 41% de las preferencias apoyó el objetivo de ser una comunidad educativa; un 35% de las preferencias consideró la necesidad de ser un distrito de productores y generador de riquezas; una aprobación del 25% tuvo el ser una comunidad líder y solidaria; y, un 21% de la aprobación recibió el objetivo de ser democrática.

Finalizada la elaboración del Plan integral de desarrollo se ha entrado en la etapa de ejecución del mismo. Sus objetivos estratégicos han sido referentes para la formulación de los presupuestos del 2000 y 2001, aún cuando se continúa con un proceso de revisión del Plan. Asimismo, diversas instancias hacen posible su gestión como las “mesas temáticas”, que son espacios de debate y reflexión en temas específicos, y los “comités de gestión territorial”, donde organizaciones sociales, instituciones y la comunidad definen las prioridades de cada ámbito territorial. Falta instaurar un “comité de gestión de desarrollo distrital”, conformado por la Municipalidad y organizaciones locales, que será la instancia para velar por el cumplimiento del Plan. Existe, adicionalmente, una “comisión consultiva” compuesta por la Municipalidad y varias ONGs que facilitará y acompañará la puesta en marcha del Plan.

Cabe mencionar que a pesar de que no se cuenta con estadísticas que permitan establecer el número de mujeres participantes en estas instancias, información proporcionada por las mujeres de la FEPOMUVES y la

Municipalidad, indica que la misma ha sido reducida. Por ejemplo, los comités de gestión territorial han estado dominados principalmente por hombres. Los espacios abiertos a las mujeres los han ganado en una lucha diaria, logrando incluso estar en las mesas directivas de varios de los territorios del distrito.

4.4. El presupuesto participativo

La elaboración del presupuesto municipal de manera participativa opera en Villa El Salvador desde el año 2000. Este procedimiento forma parte del Plan integral de desarrollo: “ambos procesos concertados son las dos caras de la misma moneda” (Municipalidad de Villa El Salvador 2001a). Se lo concibe como un mecanismo para que la comunidad decida y supervise, conjuntamente con diversas instancias municipales, el destino de una parte del gasto municipal y se sienta co-responsable de las decisiones que se toman respecto de su distrito. A la vez, ayuda al fortalecimiento de la Municipalidad. El presupuesto participativo está normado por la Ordenanza del Presupuesto Participativo, su reglamento y normas complementarias aprobadas por la población de Villa El Salvador en la consulta ciudadana realizada en 1999. De esta manera todo ciudadano está en capacidad de fiscalizar la labor de la Municipalidad y exigir un proceso seguro y transparente.

La elaboración del presupuesto

Las principales instancias que participan en la elaboración de los presupuestos son la propia Municipalidad, los comités de gestión territorial y las mesas temáticas. De una parte, la Municipalidad convoca, coordina y conduce el proceso de discusión, aprobación y ejecución del presupuesto participativo. A su vez, garantiza el soporte técnico y la transparencia para el concurso y la ejecución de las obras por parte de instituciones públicas y privadas. Finalmente, evalúa las obras y rinde cuentas a la comunidad de lo realizado.

De otra parte, los comités de gestión territorial determinan en cada territorio las inversiones prioritarias de acuerdo a los objetivos de desarrollo indicados en el Plan integral de desarrollo y el monto asignado a cada territorio. Asimismo, deben justificar la viabilidad y sostenibilidad de las obras propuestas, supervisar los expedientes técnicos y la información referida a las obras en ejecución y se responsabilizan por los gastos de mantenimiento de las obras ejecutadas. Deben también, contribuir con activos, capacidades técnicas y/u organizativas para la ejecución del presupuesto, y realizar el seguimiento y control de la ejecución de las obras.

Por último, las mesas temáticas, en tanto instancias consultivas en temas específicos¹⁵ brindan a los vecinos información y asesoría sobre aspectos particulares. Facilitan las fases de discusión, aprobación y ejecución del presupuesto participativo y orientan la toma de decisiones comunales en función de los objetivos estratégicos del Plan integral de desarrollo.

Según la Ordenanza respectiva¹⁶ el proceso del presupuesto participativo, se inicia con la asignación presupuestal sugerida por la Municipalidad, que es ampliamente debatida, y termina con la rendición de cuentas. Los recursos sujetos a este procedimiento participativo representan el 35% de las inversiones financiadas con recursos provenientes del Fondo de Compensación Municipal¹⁷. Inicialmente, la Municipalidad determina la distribución de los fondos a los territorios de acuerdo a criterios de necesidades básicas insatisfechas, tamaño de la población y cumplimiento tributario de los pobladores del sector. Posteriormente, el Comité de desarrollo de gestión distrital realiza una convocatoria amplia a todos los ciudadanos mayores de 16 años y todas las organizaciones públicas y privadas de la comunidad, con la finalidad de iniciar el proceso para formular y aprobar el presupuesto participativo y luego, gestionar y evaluar su ejecución,

Seguidamente, los comités de desarrollo territorial realizan una segunda convocatoria a nivel territorial. En cada territorio, el comité respectivo, los dirigentes y las organizaciones locales, seleccionan los proyectos a realizarse, de acuerdo a los cinco objetivos del Plan integral de desarrollo y sujeto a la información aportada por las mesas temáticas. En esta etapa debe existir una priorización por parte de la población, dado que no todos los proyectos se pueden financiar; opera así una concertación temática y territorial. A partir de ello viene una fase de elaboración y ejecución de proyectos. La elaboración de proyectos lo realizan conjuntamente los comités de desarrollo territorial y las mesas temáticas, con el apoyo de las ONGs. Una vez confeccionado el proyecto se lo entregan a la Municipalidad quien elabora un expediente técnico. Sobre esta base se realiza una licitación entre

¹⁵ Generalmente, estas mesas son instalada en aquellas zonas que han participado en la elaboración del Plan integral de desarrollo. En la actualidad existen en Villa seis mesas temáticas: comercio, comunidad saludable, género, juventud, educación, y pequeñas y medianas empresas. Además, se viene estudiando la idea de crear la mesa agropecuaria.

¹⁶ Ordenanza del Marco del Presupuesto Participativo en el Proceso del Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador (2001).

¹⁷ Los recursos de inversión corresponden sólo al 80% del monto recibido ya que el 20% restante está destinado a la gestión del Municipio. Cabe mencionar, además, que el 20% del monto de las obras que se realizan a través del presupuesto participativo deben provenir del aporte de la comunidad en mano de obra, dinero o activos.

empresas públicas y privadas para la ejecución de las obras, las cuales son supervisadas por la comunidad y el comité territorial, con un monitoreo esporádico de la Municipalidad. Finalizada la obra, los vecinos del territorio aprueban o desaprueban la gestión encargada de la misma.

La Municipalidad tiene dos instancias de control sobre las obras para poder rendir cuentas a la comunidad. De un lado, la supervisión al avance de los proyectos, y, por otro, la elaboración de expedientes por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano. Como hemos visto, representando a la población, son los comités territoriales quienes hacen un seguimiento y un control permanente del proyecto. Al final de cada año es la Municipalidad la encargada de entregar los cargos y realizar una asamblea donde se informa de los gastos de cada obra y se anexa una evaluación de su calidad, del cumplimiento de los plazos, entre otras cosas. En esta asamblea se eligen los nuevos miembros de los comités de desarrollo territorial.

El presupuesto participativo y el enfoque de género

Actualmente, el Municipio de Villa el Salvador no ha generado los mecanismos necesarios para incorporar la perspectiva de género en el ámbito del presupuesto participativo. No obstante, las mujeres organizadas están haciendo esfuerzos para que se les incorpore dentro de la dinámica del proceso. Para ello, han participado en las discusiones sobre prioridades ciudadanas desde los inicios del proceso de elaboración del Plan integral de desarrollo y su asistencia a las asambleas territoriales se ha incrementado desde entonces.

En este proceso, las mujeres perciben dos importantes logros:

- Su incorporación, en algunos territorios, a la mesa directiva de los comités de gestión territorial.
- La puesta en marcha de la Mesa temática de género que busca brindar asesoría a todas las demás mesas para que éstas elaboren diagnósticos que incorporen el enfoque de género¹⁸.

No obstante los avances, quedan pendientes algunas tareas fundamentales, entre las cuales destacan una mejora en la asistencia de las mujeres a las asambleas en todos los territorios del distrito, y la consolidación del

¹⁸ La mesa de género se encuentra compuesta por la Federación Popular de Mujeres y algunas ONGs.

trabajo de la Mesa de género a fin de que pueda influir en la incorporación del enfoque de género tanto en el presupuesto municipal sujeto a la deliberación comunal como aquel definido por la propia Municipalidad. La pregunta abierta es ¿cómo incorporar el enfoque de género en el presupuesto participativo que fomenta Villa El Salvador? Algunas propuestas que se orientan a este objetivo son:

- Sensibilizar sobre los problemas de género y el enfoque de género a los participantes del proceso y a las autoridades municipales y, en particular, a quienes elaboran el diagnóstico sobre la problemática distrital.
- Mejorar la asistencia de las mujeres en todos los comités territoriales del distrito de modo que puedan presentar sus propuestas y se les considere como parte de las directivas de cada territorio, es decir, del grupo que conduce el proceso de presupuesto participativo.
- El Municipio podría establecer una cuota mínima de participación de mujeres en la mesa directiva de cada territorio, en la toma de decisiones, y en la ejecución de las obras¹⁹. Actualmente, las prioridades ciudadanas son elegidas por los dirigentes vecinales (grupo que tradicionalmente maneja el presupuesto participativo, compuesto casi en su totalidad por hombres) y se dirigen básicamente a obras públicas (en los temas de infraestructura, medio ambiente, educación, etc). Las mujeres piensan que también se deberían proponer proyectos que satisfagan sus necesidades sentidas (microempresas, talleres educacionales, entre otros).
- Incorporar un indicador de cambio de las brechas de género dentro de los criterios de selección de proyectos y evaluar éstos, continuamente, con un enfoque de género. Un mecanismo para lograrlo es que las mesas temáticas incorporen una dimensión de género en los diagnósticos que realizan sobre la problemática del distrito. En esta dirección es necesario que el Municipio fortalezca el papel de las mesas temáticas e involucre a los dirigentes vecinales con ellas²⁰.

¹⁹ En la última discusión del reglamento del presupuesto participativo, se barajó la posibilidad de incorporar como un cuarto criterio de asignación de recursos a los comités de gestión territorial, el grado de participación de los vecinos y dirigentes en las asambleas donde se deciden las obras prioritarias para el territorio. Ello con el objetivo de garantizar la participación de “todas las fuerzas vivas del distrito”, como lo propone el Plan integral de desarrollo, especialmente de mujeres y jóvenes. No obstante se desestimó su inclusión por una supuesta dificultad de medición, y la posibilidad de que pueda ser usado como pretexto para manipular la asistencia de grupos coalicionados con un fin específico.

²⁰ Actualmente, los dirigentes vecinales no se involucran con las mesas temáticas sino que imponen sus propios criterios.

5. ANÁLISIS DE GÉNERO DE LA POLÍTICA Y PRESUPUESTO MUNICIPAL

El análisis de género de un presupuesto parte del supuesto de que éste se deriva de las políticas. En tal sentido es necesario explorar las políticas con el propósito de identificar los contenidos implícitos y explícitos de género que subyacen en sus enunciados y sus probables impactos en hombres y mujeres. Asimismo es importante explorar su consistencia con las asignaciones presupuestarias y la ejecución del gasto. En el caso específico de Villa El Salvador analizamos las implicaciones de género de las políticas y el presupuesto municipal a través de varias entradas. La identificación de los temas implícitos y explícitos de género en el Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador al 2010 y su evaluación en relación a su capacidad para cambiar o no las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, así como los patrones de las relaciones de género. La identificación de los recursos asignados a las políticas en el presupuesto del 2001 y su consistencia con el Plan integral de desarrollo, para lo cual analizamos la relación entre los objetivos del Plan de desarrollo al 2010 y los programas y subprogramas del presupuesto del 2001 así como la ejecución del gasto en el presupuesto del 2001 por programas y subprogramas.

5.1 Análisis del plan de desarrollo

Como señalamos en la sección 4.3 la Municipalidad Villa el Salvador cuenta con un Plan integral de desarrollo como instrumento político-técnico de gestión del gobierno local. Es considerado como un documento que sirve de marco de referencia y una herramienta importante para la gestión municipal y para el conjunto de actores individuales y sociales que conforman la comunidad. Este plan contiene una visión y cinco objetivos de desarrollo con sus respectivas acciones cuyos contenidos de género analizamos a continuación.

Visión de desarrollo

Villa El Salvador es un distrito de productores, líder, organizado y generador de riquezas. Es una ciudad moderna y saludable con **hombres y mujeres** de todas las generaciones, que tienen valores humanos e **igualdad de oportunidades** de formación y desempeño y que participan democráticamente en la gestión de su desarrollo (Municipalidad de Villa El Salvador 2001b).

La visión de desarrollo del plan menciona específicamente a hombres y mujeres, reconociendo de esta manera el aporte de ambos en el desarrollo y

gestión local. En Villa El Salvador el movimiento de mujeres ha jugado un papel muy importante y existe una percepción positiva del desempeño político de las mujeres organizadas. Lo que más se resalta es su decisión y perseverancia para el trabajo social y público (Calandria 2001). En tal sentido consideramos que la actuación del movimiento de mujeres ha permitido la visibilización del aporte de las mujeres en el distrito. De otro lado, el que se mencione la necesidad de que ambos cuenten con igualdad de oportunidades, puede significar una primera constatación que hombres y mujeres no tienen iguales oportunidades y, por lo tanto, el reconocimiento de que es importante ver la forma de que esta situación se supere. En este sentido, es imprescindible realizar un análisis más detallado del plan para establecer cómo ello se traduce en objetivos de desarrollo y medidas más concretas.

Objetivo de desarrollo 1

La comunidad de Villa El Salvador ha reafirmado su identidad de líder, creativa, organizada, solidaria y que planifica el futuro (Municipalidad Villa El Salvador 2001b).

Este objetivo ha sido traducido en las siguientes acciones:

- Propiciar que todas las organizaciones, instituciones y líderes del distrito se comuniquen entre sí y con la comunidad, compartiendo sus aspiraciones y logros.
- Fomentar, desarrollar y consolidar organizaciones, grupos y espacios según el **interés** de los **vecinos y vecinas** del distrito.
- Estimular la **creatividad y la participación** de **niños, niñas, jóvenes y mujeres** para el desarrollo local y nacional.
- Incentivar desde todos los **actores** una cultura de valores en el comportamiento vecinal y distrital.
- Promover la imagen de Villa El Salvador como distrito productivo y comunidad organizada y solidaria.

En este objetivo se utiliza un término aparentemente neutral, “la comunidad”. Sin embargo es conveniente considerar que en la comunidad existen diversos intereses y sobre todo relaciones de poder no equitativas entre hombres y mujeres, hecho que se debe tomar en cuenta en el diseño de políticas. A su vez, las acciones para lograr este objetivo se basan en la consolidación y la participación de las organizaciones y de la población. Por lo que cuando se dice específicamente “estimular la creatividad y participación de niños, niñas, jóvenes y mujeres” puede suponer varias cosas: que

no existe una participación adecuada de niños/as, jóvenes y mujeres, que estos segmentos poblacionales no tienen los canales adecuados para participar, o que tienen limitaciones para participar. Por ello será conveniente observar cómo esta situación se traduce en la planificación operativa.

Sin embargo, aunque es dable reconocer que las mujeres, en general, tienen mayores dificultades para participar, también es necesario analizar la situación específica de Villa El Salvador. Como hemos señalado, este distrito que se caracteriza por tener una gran red de organizaciones de mujeres, cuya participación es reconocida por el propio Municipio. Además las mujeres organizadas tienen un nivel de participación mayor que el hombre en las labores comunales y tienen más voluntad para sacar adelante los acuerdos (Calandria 2001). De estas constataciones surge la inquietud sobre cual es el problema de la intervención: ¿es sólo de participación? o ¿se trata más bien de la capacidad de las mujeres para incidir en las decisiones del Municipio? o ¿hay una baja valoración de las instancias en las que participa la mujer?

Otro aspecto de la participación tiene que ver con el referente de las autoridades municipales marcado por las organizaciones populares. Ello tiene un efecto ambivalente, ya que por un lado lleva a que les reconozcan su actuación ciudadana como líderes del distrito, pero por el otro pierden de vista a los varones y mujeres que no están representados por las actuales organizaciones. Esta situación se agrava en el caso de las mujeres porque ellas enfrentan mayores problemas para participar. Los mensajes simbólicos que priman en la sociedad, como el de “la mujer en la casa y el hombre en la calle”, y a la vez, las restricciones psicológicas y materiales que enfrentan al interior de la familia dificultan su participación.

Objetivo de desarrollo 2

Villa El Salvador es un distrito de **productores** que ofrece bienes y servicios de calidad y que genera **riqueza** para la **comunidad** en toda la extensión de su territorio (Municipalidad Villa El Salvador 2001b).

Este objetivo está acompañado por las siguientes acciones:

- Ejecución de un Programa de desarrollo económico distrital que fortalezca la capacidad generadora de ocupación y riqueza en todo el distrito.
- Articulación de los comerciantes y de los productores de bienes y servicios de las zonas residenciales y productivas del distrito.
- Consolidar el Parque Industrial como eje productivo de Lima Sur y de Lima Metropolitana.

- Creación de la autoridad autónoma para el desarrollo de la zona agropecuaria.
- Proporcionar a los jóvenes medios e instrumentos que les permitan desarrollar sus capacidades y calificación para el trabajo.
- Diseño, patente y difusión de una marca de calidad propia de Villa El Salvador, Lima, Perú.

Es interesante constatar que en este objetivo centrado especialmente en los aspectos productivos y de generación de riqueza las mujeres desaparecen. Cuando en el objetivo se menciona a los “productores” como generadores de riqueza, no se reconoce el aporte de las mujeres en el sector privado de la economía. Implícitamente sólo se valora el mercado como creador de riqueza y no se considera el aporte del cuidado doméstico y comunitario. Esto conlleva a que se invisibilice la importancia de las mujeres tanto como productoras en el sector privado de la economía, como productoras en el sector del cuidado doméstico (las tareas domésticas para la manutención de la familia) y comunitario (como el Vaso de leche).

Una de las actividades centrales de los hogares es producir bienes y servicios, lo que forma parte de la economía del cuidado, no remunerada, distinta de la economía de bienes y servicios orientados al mercado. Si bien hombres y mujeres trabajan en la economía del cuidado, en general ésta se basa en el trabajo intenso de las mujeres.

La utilización de un término aparentemente neutro como “comunidad” no invisibiliza el hecho que la riqueza generada no es distribuida equitativamente entre hombres y mujeres al interior de la comunidad ni al interior de la familia. Asimismo no hay ningún reconocimiento a la situación diferente que enfrentan hombres y mujeres en el mercado laboral, ni a la segregación ocupacional por género, por lo tanto no se proponen acciones para superar esta situación.

Objetivo de desarrollo 3

Villa El Salvador es una ciudad saludable, con un medio ambiente seguro, sano, ordenado, verde y con los servicios que corresponde a toda ciudad moderna (Municipalidad Villa El Salvador 2001b).

Para avanzar en el establecimiento de una ciudad saludable se propone:

- Implementar el programa de gestión local de salud, limpieza y medio ambiente, con responsabilidad de instituciones públicas, gobierno local, **organizaciones sociales** y organizaciones privadas.

- Acondicionamiento espacial del territorio del distrito que posibilite el desarrollo integral
- Poner verde el entorno público del distrito: zona agropecuaria, Lomo de Corvina, playas, parques y avenidas.
- Ordenar y **hacer seguro el uso de los espacios públicos** mejorando el tránsito, transporte y actividades comerciales y productivas conservando la identidad del distrito.
- Adjudicación clara e intangible de terrenos reservados para usos comunales, productivos e institucionales, de servicios y residenciales.
- Crear y poner en ejecución un **sistema de seguridad ciudadana** que incorpore a las organizaciones de vecinos, la Policía Nacional del Perú e instituciones públicas.
- Recuperar el respeto a la vida y a la **integridad física y moral de la familia** tanto al nivel de los espacios públicos como privados.

Ni en el objetivo ni en las acciones se menciona la situación específica de hombres y mujeres en relación a la creación de un medio ambiente saludable. Tampoco aparecen en relación a los requerimientos que debe contemplar un ambiente seguro y sano para todos. En especial llama la atención la omisión de la violencia familiar que afecta a mujeres, niños y niñas. Asimismo no se contemplan las necesidades identificadas por las mujeres jóvenes del distrito referidas a la inseguridad ciudadana que las afecta más directamente que a sus pares varones (Calandria 2001).

Objetivo de desarrollo 4

Villa El Salvador es una comunidad democrática donde los ciudadanos, **hombres y mujeres** de todas las generaciones, **participan responsablemente en la toma de decisiones**, grandes y pequeñas, **en la gestión de su desarrollo** y en donde hay confianza mutua entre las autoridades y los vecinos, asociados y ciudadanos (Municipalidad Villa El Salvador 2001b).

Las acciones previstas en torno a este objetivo son:

- Institucionalizar mecanismos de **participación ciudadana**, de comunicación y espacios de concertación para la toma de decisiones en la gestión del desarrollo local.
- Fortalecer la gestión democrática y eficiente de la Municipalidad, estableciendo **sistemas de consulta directa** y transparente entre los vecinos, los funcionarios y las autoridades elegidas.
- Consolidar la institucionalidad para la gestión de desarrollo local.

- Poner en práctica en todos los niveles de gestión el derecho que tienen los niños, las niñas, los jóvenes y los adultos mayores a ser escuchados y a participar en la toma de decisiones.

En este objetivo se reconoce que hombres y mujeres deben participar responsablemente en la toma de decisiones. Asimismo se reconoce el derecho de las niñas y niños así como de los jóvenes y adultos mayores a participar en ella. Pero no se propone ninguna acción para que este objetivo sea efectivo; es decir, no se plantean medidas para superar las dificultades que los grupos mencionados enfrentan para participar en la toma de decisiones.

Objetivo de desarrollo 5

Las **familias** del distrito cuentan con **igualdad de oportunidades** de formación y de acceso a servicios educativos de primera calidad, que forman hombres y mujeres calificados, con valores humanos (Municipalidad Villa El Salvador 2001b).

Se piensa avanzar en este objetivo a través de:

- Promover a Villa El Salvador como una comunidad en la que **hombres y mujeres se involucran por igual en un proceso de aprendizaje para la vida** y una convivencia social y armónica.
- Transformar los **contenidos** de la educación formal de modo tal que forjen ciudadanos responsables de su desarrollo, con iniciativa, visión de futuro y cultura empresarial.
- Fomentar un sistema de educación de primera calidad, acorde con las necesidades de desarrollo de las personas y del distrito. Creación de la Universidad de Villa El Salvador.

Este objetivo incorpora la igualdad de oportunidades para las familias, ignorando, que al interior de la familia existe la discriminación de las hijas respecto a los hijos varones. Cabe recordar la percepción de las jóvenes del lugar:

Las mujeres jóvenes perciben que son postergadas por sus padres en tanto les ponen dificultades para su desarrollo personal en situaciones como el acceso a centros de educación superior [...] Además, en la estructura de roles de sus hogares, perciben que existen patrones machistas de sus progenitores, en tanto se les asignan tareas “propias” de la mujer, hecho que le recorta su tiempo libre y su

posibilidad de administrarlo en contraposición con sus hermanos varones a quienes perciben como sujetos con mayor autonomía (Calandria 2001).

En tal sentido para que se cumpla lo que se propone en una de las acciones —que hombres y mujeres se involucren por igual en el proceso de aprendizaje— es necesario trabajar con las familias y contemplar las acciones que permitan revertir los patrones que recortan las posibilidades de las niñas y las jóvenes.

En las acciones, cuando se habla de los contenidos de la educación, no se mencionan los cambios que se deben observar para transmitir contenidos no sexistas en la educación formal y con una perspectiva de género.

Miradas complementarias

Más allá del discurso implícito o explícito del Plan están las concepciones de las autoridades que al final de cuentas son quienes tienen la función de ponerlo en marcha. Por ello es ilustrativo analizar las opiniones de las autoridades municipales de Villa el Salvador para determinar cómo se conceptualiza el género. Se reconoce la prioridad de las mujeres en la gestión del distrito, dado su protagonismo en la vida familiar y barrial, aún cuando este discurso parece ser más una apuesta política que una voluntad real de entender y satisfacer sus principales necesidades. Ello se evidencia al hablar de políticas que favorezcan la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres las cuales son consideradas por las autoridades municipales contraproducentes o contradictorias con el trato equitativo que deben recibir todos los ciudadanos del distrito. Por ejemplo, dice el alcalde M.Pumar:

Hay que darle más poder a la mujer yo no creo en eso, yo creo que la mujer tiene que ganarse su derecho. No porque la mujer sea sexo débil tienen que dársele la mano. [...] El género no significa favores de la parte del varón sino que significa respeto de iguales. La mujer no puede seguir aspirando a ser beneficiaria, sino a ganarse su protagonismo también (Calandria 2001).

Esta concepción de la mujer como sexo débil, centra el problema en la mujer y no en las estructuras y relaciones que la discriminan. Pensar que la “igualdad” deben ganársela las mujeres, sin considerar la situación objetiva que genera la desigualdad, no sólo no contribuye a mejorar las condiciones de vida de las mujeres, sino que incrementa sus responsabilidades y su trabajo sin beneficios equitativos. Es sabido que la igualdad entre desiguales

genera mayor desigualdad. En tal sentido no basta hablar de igualdad sino de equidad, lo que implica contemplar aquellos aspectos que generan una brecha en las condiciones de vida de hombres y mujeres y las propuestas para superarla.

De otro lado las autoridades cuestionan la ayuda de corte asistencialista que reciben las mujeres, como el Vaso de leche. Se piensa, en cambio, que es mejor favorecer su participación en actividades productivas y promover sus capacidades de generación de ingresos (Calandria 2001). Respecto a estas afirmaciones vale la pena algunos comentarios. En primer lugar, los programas asistencialistas no están dirigidos exclusivamente a las mujeres. En el caso del Vaso de leche los principales beneficiarios son los niños y niñas. Es decir, se confunden programas dirigidos a las familias (como los mencionados) con aquellos que pueden beneficiar directamente a las mujeres (como los de promoción del empleo).

Asimismo cuando se refieren a las mujeres en términos de “promover sus capacidades de generación de ingresos” se da un sesgo de género al aporte laboral de la mujer. Si se tratara de varones se hablaría de empleo o trabajo. Y es que cuando se habla de las mujeres “generando ingresos”, subyace la imagen del hombre proveedor y la mujer como aporte auxiliar al ingreso familiar. De esta manera se dirigen a la mujer programas que las capacitan en la producción de bienes de escala limitada y con escasas posibilidades de transformarse en actividades económicas que generen un puesto de trabajo. Estas aseveraciones y supuestos ignoran que el 19,6 % de los hogares urbanos están jefaturados por mujeres y que cada día más mujeres aportan tanto como sus pares a la economía familiar (INEI 1999).

Finalmente, cabe mencionar que dar respuesta a las necesidades prácticas de las mujeres si bien permite que tengan mejores condiciones en su rol tradicional o ampliar sus posibilidades de acción, generalmente no pone en tela de juicio las relaciones de género.

Comentarios finales

En la visión y en algunos objetivos del Plan integral de desarrollo se señala, explícitamente, a hombres y mujeres. Hemos argumentado que esta mención específica da cuenta de un primer reconocimiento del aporte de ambos en el desarrollo y gestión local. A la vez, hemos sugerido que al indicar la necesidad de que ambos cuenten con igualdad de oportunidades, se presume que hombres y mujeres no tienen iguales posibilidades. Sin embargo, el enunciado de las acciones relacionadas a este objetivo no in-

cluyen intervenciones orientadas a cerrar estas desigualdades y brechas. Ello abre la necesidad de contrastar cómo las propuestas que contemplan implícitamente una brecha de género se traducen en objetivos y metas en la planificación operativa y en la asignación presupuestal.

Hemos enfatizado que el movimiento de mujeres de Villa El Salvador es uno de los actores principales del movimiento social local y que existe en el Municipio una percepción positiva del desempeño político de las mujeres organizadas. En este contexto, se podría decir que el reconocimiento y visibilización de las mujeres que se manifiesta en el Plan integral de desarrollo es fruto de su esfuerzo y presión política antes que de una mirada de género en los procesos de planificación. Tal vez ello explique la carencia de propuestas específicas y acciones para aminorar la brecha que existe entre hombres y mujeres.

5.2 El presupuesto municipal del 2001

En esta sección se relacionan los objetivos del Plan integral de desarrollo con los diversos subprogramas y proyectos del presupuesto del año 2001, a fin de determinar en qué medida estos últimos recogen los lineamientos y acciones del Plan. Especial interés tiene el revelar las prioridades en la distribución de los recursos en el presupuesto, tomando en cuenta sus variaciones entre el presupuesto de apertura y el presupuesto ejecutado.

Distribución programática

El presupuesto de apertura de la Municipalidad de Villa El Salvador para el año 2001 ascendió a 25 millones de soles. Posteriormente, se incrementó a 30 millones (presupuesto modificado), pero sólo alcanzó una ejecución de cerca de 26 millones. Como se observa en la figura 3 y la tabla 13, son básicamente diez los programas entre los que se distribuyen los recursos: planeamiento gubernamental, administración, promoción y asistencia social y comunitaria, educación física y deportes, cultura, comercio, protección del medio ambiente, salud individual, desarrollo urbano y transporte terrestre. Estos programas se subdividen en subprogramas, proyectos y actividades.

En general los programas muestran diferencias entre los montos presupuestados y los ejecutados. Tal es el caso, por ejemplo, de administración, a la que inicialmente se le asignó el 33,5% de los recursos pero que luego en el presupuesto ejecutado representa el 26,7% del total. Lo contrario sucede en los programas de educación física y deportes: en el presupuesto de apertura tiene un peso de 3,9% mientras que en el ejecutado asciende al 9,6%.

Fuentes de financiamiento

Los programas y sus correspondientes actividades se financian con recursos provenientes de diferentes fuentes²¹: canon, rentas de aduana, Fondo de Compensación Municipal, recursos directamente recaudados por la Municipalidad, otros impuestos municipales, operaciones de crédito, y donaciones y transferencias. Las asignaciones a los programas se hacen de acuerdo con las prioridades del gobierno local, pero en el caso del 30% de los recursos de inversión provenientes del Fondo, la asignación se realiza a través del mecanismo de consulta a la comunidad descrito anteriormente.

La principal fuente de financiamiento del gasto ejecutado en el 2001 fueron las donaciones y transferencias (35.6%, como se observa en la tabla 16). En gran medida estos recursos se orientaron al programa del Vaso de leche. Hay que destacar que este programa, al ser una transferencia del gobierno central con un fin específico, le resta a la Municipalidad poder de decisión sobre el uso de estos recursos. En este caso, la Municipalidad es una ejecutora del programa.

La segunda fuente de financiamiento en orden de importancia fue el Fondo de Compensación Municipal, que financió el 32% de la ejecución del gasto, algo más de 8 millones de soles. Estos recursos se destinaron principalmente al desarrollo de infraestructura deportiva (Complejo Deportivo Iván Elías) y a la construcción y acondicionamiento de vías urbanas. Ambos subprogramas concentraron el 42% del Fondo, como se ve en la tabla 15.

Ejecución

Por las razones mencionadas previamente no consideramos al programa Vaso de leche como una inversión municipal. Entonces, sin considerar este gasto son los programas (o proyectos) de administración general (33,5%), protección del medio ambiente (11,5%), y desarrollo urbano (8,3%) a los que se les asignaron la mayor cantidad de recursos en el presupuesto de apertura. No obstante, en la ejecución del gasto, el programa de educación física y deportes desplaza del tercer lugar al de desarrollo urbano. En cualquier caso, sin embargo, al excluir los gastos de administra-

²¹ En este análisis se excluirán los programas y proyectos que no se realizan con recursos municipales ya que los fondos utilizados para ellos no se distribuyen con la misma lógica que los primeros, sino que son utilizados para fines específicos establecidos con el concurso de la ONG que interviene y el organismo cooperante.

ción -donde el grueso se concentra en la actividad de gestión administrativa- encontramos que los programas priorizados en la repartición de los recursos están relacionados a infraestructura, ya se trate de parques, complejos deportivos o vías locales. Estas obras son financiadas en gran medida por el Fondo de Compensación Municipal, por lo que es necesario determinar en qué medida se ha considerado la equidad de género en su diseño y concepción.

Cabe mencionar que en el presupuesto de apertura se había previsto que del 70% de este Fondo, destinado a gastos de inversión, se financie, principalmente, infraestructura urbana (24%), la construcción y acondicionamiento de vías urbanas (13%) e infraestructura deportiva (12%); no obstante, la ejecución muestra un cambio de prioridades, concentrándose el gasto en esta última, en un 22%, y en vías urbanas en casi 20%. Ello puede significar un sesgo en contra de la equidad de género si se tiene en cuenta que las obras relacionadas con la infraestructura urbana pueden dirigirse más fácilmente a satisfacer las necesidades de las mujeres del distrito. Un comportamiento similar se observa al revisar las obras realizadas en el marco del presupuesto participativo: el grueso de los recursos así distribuidos se dirigieron a la construcción y/o remodelación de parques, lozas deportivas, el *Programa no escolarizado de educación inicial*, entre otros. El impacto de género de estas obras depende de la forma en que es promovido su uso entre los(as) vecinos(as) del distrito. Pero además éstas no forman parte de las prioridades expuestas por los grupos organizados de mujeres²².

Por otro lado, llama mucho la atención que los subprogramas que tienen una mayor probabilidad de atender las necesidades de las mujeres muestren una muy baja participación en el presupuesto público inicial y su ejecución final, como por ejemplo, la promoción y asistencia social, que sin considerar el Vaso de leche representan el 0,4% y 0,2% del gasto, la promoción y asistencia comunitaria que significan el 0,8% y 0,2%, y la atención médica básica que concentra el 0,2%. Nótese además, que en todos los casos, el gasto finalmente ejecutado ha sido menor a las ya pequeñas cifras originalmente presupuestadas para estas actividades.

²² Durante el taller de presentación de los avances de la presente investigación realizado con las mujeres organizadas de Villa El Salvador, se puso en evidencia la necesidad de atender una serie de aspectos relacionados con el bienestar personal y familiar de las mujeres, que no pasan necesariamente por el desarrollo de este tipo de obras de infraestructura (ver anexo 1).

Figura 3: Programas, subprogramas y proyectos del Municipio de Villa El Salvador (2001)

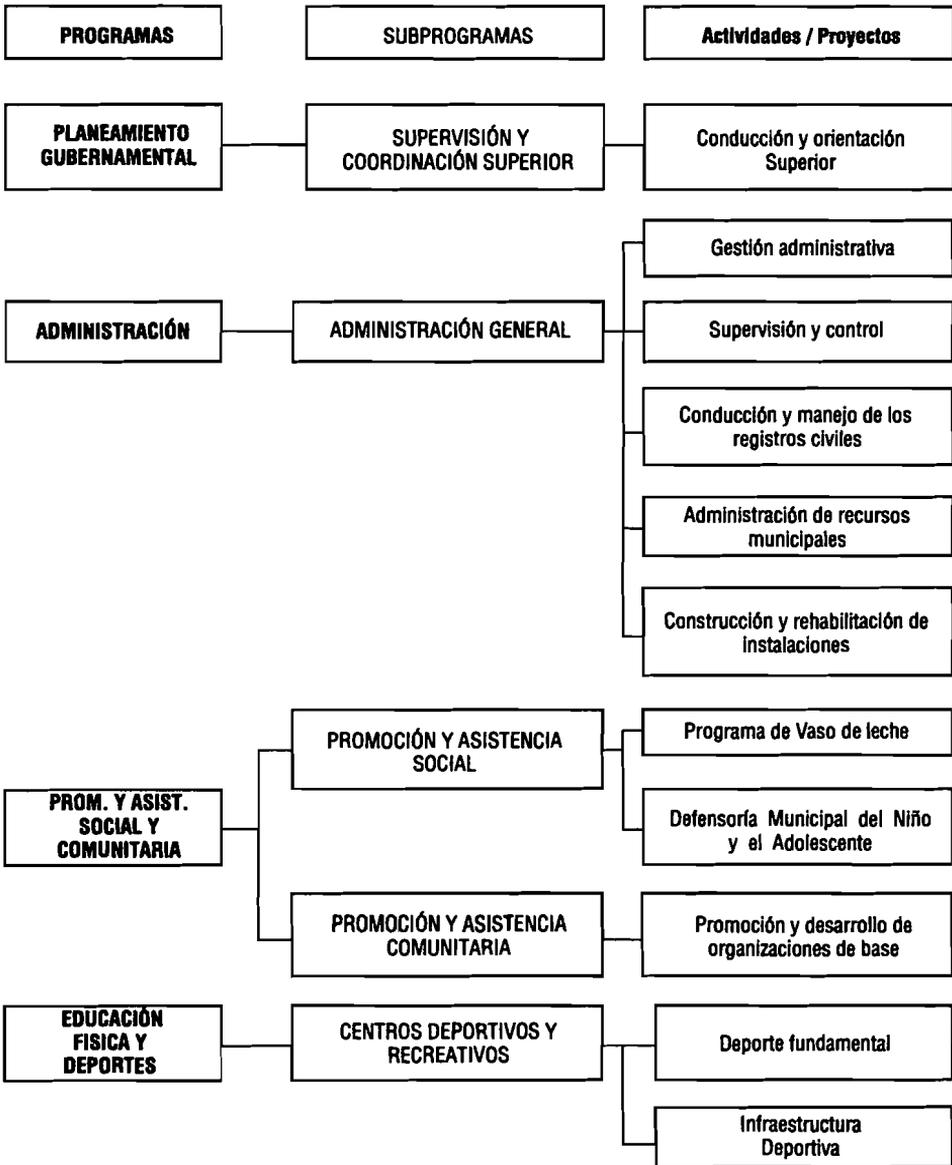
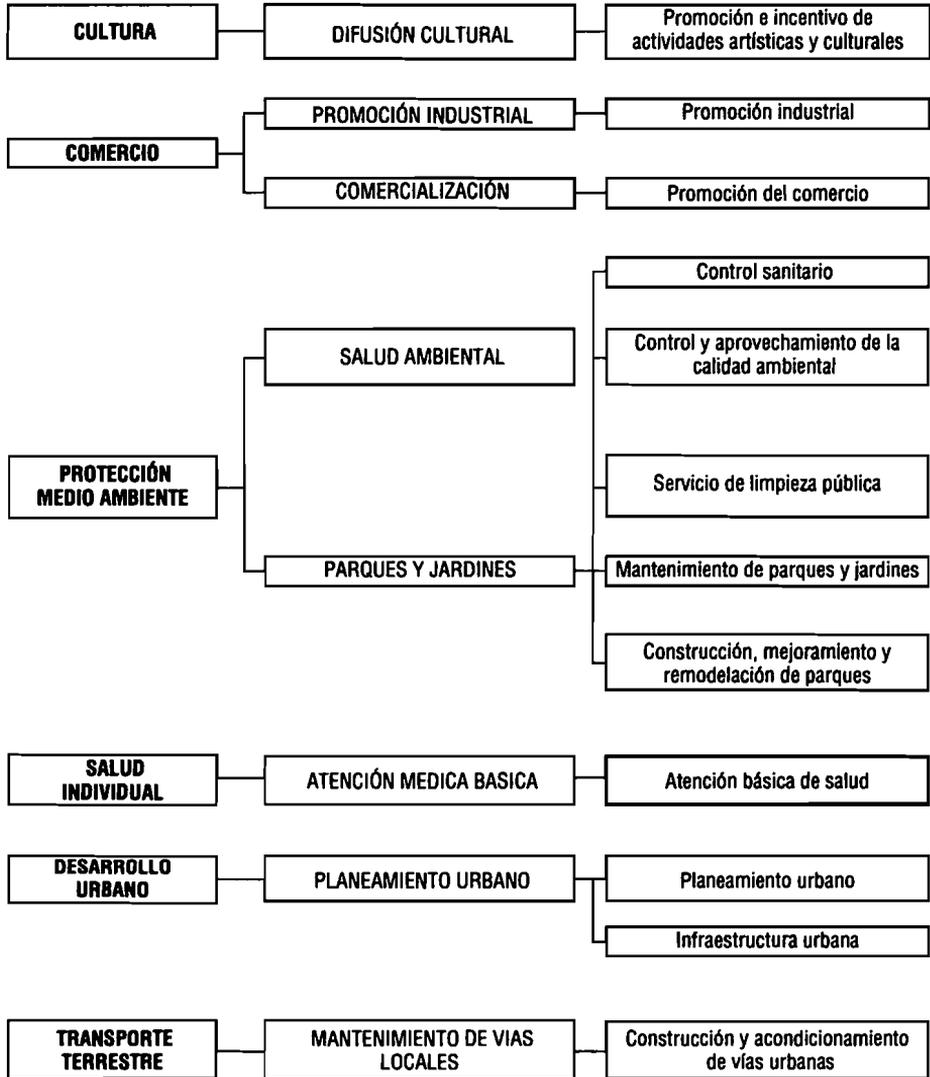


Figura 3 (continuación): Programas, subprogramas y proyectos del Municipio de Villa El Salvador (2001)



Fuente: Municipalidad Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001.

Tabla 13: Presupuesto de apertura, modificado y ejecutado según programas

Programas	Presupuesto de apertura	%	Presupuesto modificado	%	Presupuesto ejecutado	%
PROGRAMA DE PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL	141.900	0,6	210.839	0,7	192.139	0,7
SUPERVISIÓN Y COORDINACIÓN SUPERIOR	141.900	0,6	210.839	0,7	192.139	0,7
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN	8.393.964	33,5	8.290.638	27,3	6.938.073	26,7
ADMINISTRACIÓN GENERAL	8.142.364	32,5	8.186.935	27,0	6.846.168	26,3
Gestión administrativa	7.496.614	29,9	7.589.634	25,0	6.378.464	24,5
Supervisión y control	23.000	0,1	26.301	0,1	25.166	0,1
Conducción y manejo de los registros civiles	27.500	0,1	35.750	0,1	28.909	0,1
Administración de recursos municipales	595.250	2,4	535.250	1,8	413.629	1,6
Construcción y rehabilitación de instalaciones	251.600	1,0	103.703	0,3	91.905	0,4
PROGRAMA DE PROM. Y ASIST. SOCIAL Y COMUNITARIA	8.867.920	35,4	10.203.784	33,6	9.139.899	35,2
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL	8.673.400	35,0	10.009.264	33,0	9.080.497	35,0
Programa de Vaso de leche	8.582.900	34,2	9.918.764	32,7	9.024.136	34,7
Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente	90.500	0,4	90.500	0,3	56.361	0,2
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA COMUNITARIA	194.520	0,8	194.520	0,6	59.402	0,2
PROGRAMA DE EDUCACIÓN FISICA Y DEPORTES	973.960	3,9	2.621.951	8,6	2.486.046	9,6
CENTROS DEPORTIVOS Y RECREATIVOS	1.920	0,008	1.920	0,0	0	0,0
Infraestructura deportiva	972.040	3,9	2.620.031	8,6	2.486.046	9,6
PROGRAMA DE CULTURA	4.700	0,019	4.700	0,0	0	0,0
DIFUSIÓN CULTURAL	4.700	0,019	4.700	0,0	0	0,0
PROGRAMA DE COMERCIO	347.240	1,4	598.473	2,0	518.459	2,0
PROMOCIÓN INDUSTRIAL	344.600	1,4	595.833	2,0	516.430	2,0
COMERCIALIZACIÓN	2.640	0,01	2.640	0,01	2.029	0,01

Tabla 13 (continuación): Presupuesto de apertura, modificado y ejecutado según programas

Programas	Presupuesto de apertura	%	Presupuesto modificado	%	Presupuesto ejecutado	%
PROGRAMA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	2.892.471	11,5	4.809.885	15,9	3.693.028	14,2
SALUD AMBIENTAL	2.206.371	8,8	2.017.993	6,7	1.612.956	6,2
PARQUES Y JARDINES	12.100	0,0	72.100	0,2	55.149	0,2
Construcción, mejoramiento y remodelación de parques	674.000	2,7	2.719.792	9,0	2.024.923	7,8
PROGRAMA DE SALUD INDIVIDUAL	17.700	0,1	37.196	0,1	35.896	0,1
ATENCIÓN MEDICA BÁSICA	17.700	0,1	37.196	0,1	35.896	0,1
PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO	2.070.000	8,3	1.425.905	4,7	1.024.126	3,9
PLANEAMIENTO URBANO	70.000	0,3	70.000	0,2	45.904	0,2
Infraestructura urbana	2.000.000	8,0	1.355.905	4,5	978.222	3,8
PROGRAMA DE TRANSPORTE TERRESTRE	1.355.145	5,4	2.136.905	7,0	1.959.324	7,5
MANTENIMIENTO DE VÍAS LOCALES	1.355.145	5,4	2.136.905	7,0	1.959.324	7,5
Total	25.065.000	100,0	30.340.276	100,0	25.986.990	100,0

Fuente: Municipalidad Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001 y 2002.

Tabla 14: Presupuesto de apertura, modificado y ejecutado según fuentes de financiamiento (2001)

Fuente de financiamiento	Presupuesto de apertura	%	Presupuesto modificado	%	Presupuesto ejecutado (gasto)	%
01 Canon y Sobrecanon	48.878	0,20	214.582	0,71	214.582	0,83
03 Participación en rentas de aduana	4.267	0,02	8.541	0,03	7.809	0,03
07 Fondo de Compensación Municipal	8.323.434	33,21	9.087.936	29,95	8.394.489	32,40
08 Otros impuestos municipales	3.145.620	12,55	3.160.944	10,43	2.405.053	9,25
09 Recursos directamente recaudados	4.984.045	19,87	5.246.333	17,29	4.175.618	16,07
11 Recursos por operación de crédito interno		0,00	2.000.000	6,59	1.539.597	5,92
12 Recursos por operación de crédito externo		0,00	0	0,00		0,00
13 Donaciones y transferencias	8.558.756	34,15	10.621.940	35,01	9.249.842	35,59
Total	25.065.000	100,00	30.340.276	100,00	25.986.990	100,00

Fuente: Municipalidad de Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001 y 2002.

Tabla 15: Gastos de inversión según fuentes de financiamiento y programas (2001)

Programas	01 CANON SOBRECANON	03 RENTAS ADUANA	07 FONCDMUN	08 OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES	09 RECURSOS DI- RECTAMENTE RECAUDADOS	11 RECURSOS OPERACIÓN CRÉDITO INTERNO	13 ODNACION Y TRANFERENCIAS	TOTAL
PROGRAMA DE PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL								
SUPERVISIÓN Y COORDINACIÓN SUPERIOR								
Conducción y orientación superior					192.139,00			192.139,00
Gestión administrativa								
Supervisión y control								
Conducción y manejo de registros civiles								
Administración de recursos municipales								
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN								
ADMINISTRACIÓN GENERAL								
Gestión administrativa			2.940.900,00	2.394.139,00	1.043.425,00			6.378.464,00
Supervisión y control					25.166,00			25.166,00
Conducción y manejo de RRCC					28.909,00			28.909,00
Administración de recursos municipales					413.629,00			413.629,00
Construcción y rehabilitación de instalaciones			91.905,00					91.905,00
PROGRAMA DE PROM. Y ASIST. SOCIAL Y COMUNITARIA								
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL								
Vaso de Leche					37.501,00		8.986.635,00	9.024.136,00
Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente					56.361,00			56.361,00