Cuadernos Descentralistas

10

Participación y Concertación en el Perú. Documentos para el debate.

GRUPO Propuesta CIUDADANA

Auspicia: eed Evangelischer Entwicklungsdienst

Participación y Concertación en el Perú. Documentos para el debate.

Cuadernos Descentralizados N° 10

© **Grupo Propuesta Ciudadana**
León de la Fuente 110 Magdalena
Telef. 613 8313 Telefax. 613 8315
Email: propuest@desco.org.pe

Primera edición
Lima-Perú. Diciembre del 2003
Tiraje: 1500 ejemplares
Hecho el depósito legal: 1501012003 - 7051
Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú
Diagramación: Renzo Espinel /Luis de la Lama
Impresión: Centro de Producción Editorial e Imprenta de
la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Índice

Presentación 07

Participación ciudadana en espacios locales:
notas para un balance necesario 09
Eduardo Ballón

Participación, concertación, inclusión y gobernabilidad en el Perú rural
(y después de la violencia, ¿qué?) 45
Carlo Monge Salgado

Planes concertados y presupuestos participativos.
Balance de tres experiencias regionales 75
Gustavo Riofrío, Laura Soria y Mariana Llona

PRESENTACIÓN

Participación y Concertación en el Perú. Documentos para el debate.

A partir de mediados de los años 80 y con mucha fuerza durante los 90, desde diversas localidades del país, se desarrollaron experiencias de concertación para la gestión y el desarrollo local. No tenían respaldo en un marco normativo nacional y dependían más bien, de las voluntades políticas locales, pero constituyeron una importantísima fuente de aprendizaje para los actores involucrados.

El Gobierno de Transición hizo de este aprendizaje una política de Estado y constituyó la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, decisión ratificada por el actual Gobierno. Desde la Mesa de Concertación –con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros- se impulsó durante el año 2002 la primera experiencia nacional e institucionalizada de formulación concertada de los planes regionales de desarrollo y de formulación participativa de sus presupuestos anuales regionales.

Durante el año 2003 se ha repetido el proceso en base a directivas concordadas con el MEF pero ya teniendo como interlocutores regionales y locales a las nuevas autoridades electas a fines del 2002. También durante el 2003 el Congreso aprobó la Ley Marco del Presupuesto Participativo y el MEF, tanto el Reglamento respectivo como la Directiva para la formulación participativa de los presupuestos regionales y locales para el año 2005.

Las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y de Municipalidades establecen la existencia de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCR), en donde las autoridades electas deben concertar con los representantes de la sociedad civil en torno a los planes de desarrollo y los presupuestos anuales de las respectivas regiones, provincias y distritos. Es por ello que en las normas relativas a los presupuestos participativos, se define a los CCR y a los CCL como "las instancias" de la concertación. La constitución de los CCR se produjo en el primer semestre de este año, mientras que la de los CCL es un proceso aún en curso.

Finalmente, en el Congreso de la República se iniciará próximamente el debate de un Proyecto de Ley de Participación y Control Ciudadanos, que busca integrar en una sola norma todos los derechos de participación y vigilancia que se han venido formalizando en los últimos tiempos.

Pareciera pues que la concertación y la participación están firmemente instaladas en el país, como práctica de la sociedad civil y -más recientemente- como manera de hacer gestión pública. Pero sucede que estos procesos en curso son muy dinámicos, con actores públicos y privados que en algunos casos tienen poca experiencia y, en otros, mucha resistencia al cambio; con normas y marcos institucionales poco consolidados; con instrumentos que recién se están validando. No hay al respecto nada definitivo y sí mucho por analizar. Pero sucede también que la velocidad e intensidad de los procesos normativos y de las propias experiencias, dejan poco espacio a esa necesaria reflexión crítica que permita mejorar la calidad de la acción práctica en este terreno.

Como parte del esfuerzo por mantener abiertos espacios de reflexión que acompañen a las actividades normativas y de promoción sobre estos temas, el Grupo Propuesta Ciudadana pone al debate los tres documentos que hacen parte de esta publicación. En los dos primeros, Eduardo Ballón y Carlos Monge, del Equipo Técnico del Grupo Propuesta Ciudadana, reflexionan sobre las experiencias de concertación en el Perú y sobre los vínculos entre organizaciones rurales y Estado, respectivamente. En el primer caso, se pone énfasis en el análisis de las diferentes formas que ha ido tomando la participación y la concertación en los últimos años en el país, así como de las potencialidades pero también las limitaciones de estas experiencias. En el segundo caso se pasa revista a la diversidad de temas en torno a los que las organizaciones sociales rurales se vinculan con el Estado y a las formas que esta vinculación toma.

En el tercer documento, como resultado de una consultoría comisionada por Propuesta Ciudadana, un equipo constituido por Gustavo Riofrío, Laura Soria y Mariana Llona, presenta los resultados de una sistematización de las experiencias de elaboración concertada y participativa del Plan de Desarrollo y el Presupuesto Anual 2003 en las regiones de San Martín, Huancavelica y Piura. Se trata de una sociología de los procesos, que analiza los roles asumidos por los actores en el curso de las experiencias observadas.

Son textos que han supuesto acopio de información, reflexión y análisis. Pero son textos preparados desde la experiencia y el compromiso cotidiano de los autores con estos mismos procesos. Esperamos que su difusión contribuya a enriquecer nuestras estrategias de intervención y –en consecuencia- a mejorar la calidad de los procesos participativos que estamos impulsando.

Participación ciudadana en espacios locales: notas para un balance necesario

Eduardo Ballón

PRESENTACIÓN

El concepto de *participación ciudadana,* en tanto participación política, ha sido utilizado con múltiples significados en la historia política del siglo veinte. Asociado por lo general al régimen democrático, la tradición política diferencia esquemáticamente tres formas o niveles de participación: la presencia, la activación y la participación en sentido estricto, referida a las situaciones en las que el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política.[1]

A partir de tal aproximación general, el concepto ha sido "adaptado" a distintos usos para hacer alusión al derecho al voto para elegir autoridades, a la acción de los movimientos sociales representativos de los pobres y excluidos en la esfera pública, a la acción comunal colectiva que opera autónoma y organizadamente para satisfacer algunas necesidades, a distintas estrategias gubernamentales de cooptación y clientelismo como formas de consenso y control, a los esfuerzos de grupos y movimientos organizados para incrementar su acceso y control a recursos y decisiones, así como a la acción colectiva institucionalizada en distintas estructuras de gobierno para intervenir en diversos procesos de gestión.

No debe llamarnos la atención, en consecuencia, el acuerdo casi unánime que existe sobre la importancia y efectividad que se le asigna hoy día a la participación. Es parte de la mayoría de discursos políticos —no importa si de derecha, de centro o de izquierda—, la pregonan simultáneamente gobierno y oposición, la exigen diversos movimientos urbanos y rurales, la defienden y la recomiendan los organismos de cooperación bilaterales y multilaterales, y no despierta mayor desconfianza entre los empresarios —aunque, como es obvio, no parece ser lo mismo pero parece ser igual—. En otras palabras, estamos frente a un gran consenso, comprensible por el carácter polisémico del concepto e indudablemente importante porque la participación se ha convertido en un tema significativo en la agenda pública y en el debate político.

Recordemos que en las democracias contemporáneas en los países de capitalismo avanzado, la participación aparece asociada a la necesidad de garantizar la calidad de vida del régimen político, erosionada por la diversidad de expresiones de la vida social y por los límites del sistema de representación para reflejarla. Por el contrario, en las democracias incipientes en los países de capitalismo atrasado y subordinado como el nuestro, la participación es vista, entre otras lecturas, como ya hemos señalado, además de como redistribución de poder real o simbólico (fuente de inclusión), como forma de relegitimar un sistema de representación alejado del ciudadano que desconfía profundamente del mismo.

La participación en nuestro país, en una perspectiva más amplia, desde hace dos décadas trata de responder a las dificultades que confronta la democracia y que hoy, grosso modo, están referidas a la fragilidad de sus instituciones y a la crisis de legitimidad del sistema político, a la ausencia de un reconocimiento igualitario de la ciudadanía —más preciso es decir a la inexistencia de condiciones mínimas para ello— y a las secuelas de la violencia política que agobió a nuestro país durante ese tiempo. Ante tales dificultades para la consolidación de la

1 Pizzorno, Alessandro: "*Introducción al estudio de la participación política*", separata de la Universidad de Buenos Aires, 1981.

democracia, la participación ciudadana, entendida genéricamente como el involucramiento cotidiano y vinculante —y no sólo ocasional y delegativo— de los ciudadanos en los asuntos públicos, es crecientemente asumida por distintos actores como la principal estrategia para modificar tales debilidades, tanto local como nacionalmente, llegando incluso a ser vista en las lecturas más radicales como una "alternativa" o una "superación" de la democracia representativa.

El presente texto, que responde a la generosa invitación de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales (RED) a participar en el seminario *Para reinventar la democracia: posibilidades y límites de la participación ciudadana en el Perú*, intenta un balance de la participación ciudadana desde la perspectiva de los espacios y los poderes locales. Para ese efecto, entendemos operativamente la participación "como la capacidad política y jurídica de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directamente o a través de sus representantes legítimos y a través de diferentes modalidades en los diversos procesos de gestión [del desarrollo local y] de la municipalidad, especialmente aquellos que afectan las condiciones de vida materiales, sociales, políticas, económicas y culturales de la población"[2].

Con tal definición queremos resaltar algunos "datos" de la aproximación que proponemos: i) el carácter procesal que tiene la participación en las últimas décadas; ii) la existencia de diversas y variadas modalidades de participación ciudadana en el espacio municipal; iii) un proceso que por definición supone la interacción de distintos actores, incluidas las autoridades locales; y iv) la participación entendida como un hecho político que creemos constitutivo de la democracia en sociedades como la peruana.

2 Chirinos, Luis: *La estructura de oportunidades de la participación ciudadana en los Gobiernos Locales,* Asociación de Comunicadores Sociales Calandria-DFID editores, Lima, 2003.

PRIMERA PARTE

1. Dos décadas de participación ciudadana en el espacio local

1.1 La década de los ochenta y el papel de Izquierda Unida

Los últimos veinte años están fuertemente marcados por una proliferación de múltiples y variadas formas de participación ciudadana en el espacio local. Éstas se explican por la confluencia, a inicios de los ochenta, de distintos factores que impulsaron en parte esta dinámica: i) el cambio de régimen político, que supuso la apertura de nuevos espacios y un inicial proceso de reforma municipal que —más allá de sus severas restricciones— hizo de la institución edil el espacio estatal más próximo a la población: municipios elegidos democráticamente desde inicios de la década de los ochenta e incremento significativo de sus recursos a través del FONCOMUN en la década de los noventa; ii) la incorporación de nuevos actores políticos —Izquierda Unida (IU)— y la afirmación de distintas dinámicas asociacionistas que vinculaban la política al territorio, originadas en prácticas que se sucedieron desde la década de los setenta (frentes de defensa, comités cívicos, etcétera); iii) la constitución de lo local como ámbito y la creciente territorialidad de la política; iv) el interés de la cooperación al desarrollo por la democracia local como elemento de la reforma y la modernización del Estado.

En sentido estricto, la elección de alcaldes y regidores que se restablece en 1980 supone un quiebre en la historia de las municipalidades en el país y la reubicación de éstas en la relación Estado-sociedad: pasan de ser "apéndices" del aparato estatal a ser espacios de representación pública no monopolizados por los poderes tradicionales propios de una situación pre reforma agraria. Es en el escenario urbano, en particular en las grandes ciudades, donde se manifiesta inicialmente esa reubicación: tras un momento inicial de resistencia y rechazo de las organizaciones de pobladores a los municipios, percibidos como "competencia", éstos pasan a ser vistos como espacios de articulación de demandas y solución de problemas. Así, a mediados de esa década se suceden una serie de movilizaciones exitosas en demanda de servicios básicos, encabezadas por las autoridades ediles.

Paralelamente, muchas municipalidades de distritos populares empezaron a promover algunas formas de participación ciudadana[3] y la conformación de instancias de co-

3 Así, por ejemplo, la primera ordenanza municipal en Villa El Salvador, tras la creación del distrito, estableció que todo acuerdo de las organizaciones sociales se convertía en acuerdo municipal: "ley comunal es ley municipal". Las asambleas y cabildos que proliferaron en los municipios, en particular en aquellos gestionados por IU, constituyen otro ejemplo. En general, todas esas prácticas "desbordaban" los marcos de la legislación vigente.

ordinación multisectorial,[4] buscando incorporar a la gestión local la intervención de representantes de la población.[5]

En este terreno, la década de los ochenta está marcada por experiencias que se concentraron mayoritariamente en los distritos populares de Lima (Villa El Salvador, El Agustino, Carabayllo) y en algunas ciudades de la costa (Ilo), con municipios gestionados por Izquierda Unida, que empezaban a construir una nueva hipótesis de desarrollo basada en la gestión participativa de un territorio, asociada a estrategias de desarrollo productivo local, y en la implementación de procesos de construcción de acuerdos dentro de ese marco, liderados por las municipalidades. De esas distintas experiencias, quizá la más exitosa, por su resultado, fue la de Villa El Salvador y su Parque Industrial, una experiencia autogestionaria que planificó con microempresarios el espacio para la localización de las actividades económicas, invirtió recursos municipales con ese propósito y apalancó donaciones para infraestructura básica, iniciando así un proceso que obligó a sucesivas gestiones de distinto signo a seguir invirtiendo en él.[6]

Aquellas experiencias pioneras tuvieron un recorrido similar y compartieron orientaciones parecidas. Basadas en una voluntad política —lamentablemente no mayoritaria en Izquierda Unida— que trataba de hacer de los municipios reales Gobiernos Locales y no simples administraciones urbanas, construyeron con distintos actores sociales visiones relativamente compartidas sobre el futuro de sus espacios territoriales, articularon diversas propuestas sectoriales que combinaban lo social con lo productivo, implementaron varios proyectos dentro de ese marco —los más de ellos formulados y alentados por organizaciones no gubernamentales (ONG) y financiados por la cooperación al desarrollo— y movilizaron la participación de distintos actores locales, institucionalizando, más o menos débilmente, instancias de diálogo y concertación de intereses que adquirieron la forma de "mesas" o de "consejos de desarrollo".

Algunos de estos procesos se enfrentaron a actores e intereses particularmente poderosos en su espacio —fue el caso de Ilo y la movilización contra los efectos producidos en el medio ambiente por la refinería de la Southern Peru Copper Corporation—[7] y, en general, todos ellos produjeron algunos beneficios tangibles e intangibles (construcción de formas de inclusión y de ciudadanía), lo que les permitió, además de mucha visibilidad, una legitimidad importante. Así, algunos líderes de estos procesos —Julio Díaz Palacios o Michel Azcueta, por ejemplo— devinieron en figuras con cierta influencia en la política nacio-

4 Tal fue el caso de las microáreas de desarrollo (MIADES) en la gestión de El Agustino, por ejemplo.

5 Sobre el particular ver Calderón, Julio y Rocío Valdeavellano: *Izquierda y democracia. Entre la utopía y la realidad. Tres municipios de Lima,* CENCA, Lima, 1991. Ver también Romero, Fernando: *Municipalidad y pobladores. El caso de las MIADES de El Agustino,* SEA, Lima, 1993. Para un balance general de esa dinámica ver Távara, José: "Municipalidades: balance positivo", en *Andenes* 96, Servicios Educativos Rurales, Lima, 1997.

6 Sobre el particular ver Remy, Marisa: "Análisis de experiencias de desarrollo territorial", en Grupo Propuesta Ciudadana-CEDER (editores), *Aportes a la descentralización y el desarrollo local,* Lima, 2003. Para un análisis y balance detallado de la experiencia de Villa El Salvador, desde sus inicios hasta la fecha, ver Llona, Mariana; Laura Soria y Mario Zolezzi: "Gestión democrática para el desarrollo local: sistematización de la experiencia de planificación y presupuesto participativo en Villa El Salvador", Programa Urbano, DESCO, documento de trabajo, Lima, noviembre del 2002.

7 La experiencia de Ilo es de las más profusamente difundidas. Para un balance general de la misma ver, López, José Luis y Julio Failoc: *La experiencia de concertación de Ilo,* en Mariano Valderrama (coordinador): *ONG, concertación y desarrollo local,* CEPES-ALOP, Lima, 1999.

nal, ensayando desde entonces un discurso que insistía en los límites de la democracia representativa y que buscaba en la participación respuestas a los desafíos de la democracia y el desarrollo.

1.2 La década de los noventa y el papel de las ONG

Las experiencias de los años ochenta —fundamentalmente urbanas, como hemos visto— se multiplicaron en un contexto distinto en los noventa, con un régimen político hipercentralista, autoritario, concentrador de decisiones y corrupto —en el cual los cambios que alentó el fujimorismo en el Estado pasaron, entre otras vicisitudes, por el montaje desordenado de una serie de instrumentos de clientela política bajo la forma de programas sociales de lucha contra la pobreza[8] —, y en un escenario signado por los efectos de la guerra interna, la profunda crisis del sistema de partidos y la fragmentación extrema de la sociedad civil.

Esta multiplicación, en un contexto autoritario, se explica por la confluencia de varios factores: i) presiones de la cooperación multilateral y bilateral, que encuentran en la participación un instrumento que contribuye a la eficacia de los Gobiernos Locales; ii) el bloqueo del sistema político y la crisis del sistema de partidos, que alienta estas prácticas como respuesta parcial al "déficit democrático"; iii) el interés de diversos actores —ONG, en particular— por "reconstruir el tejido social" tras la guerra interna y el embate fujimorista.

Múltiples experiencias, alentadas por distintas organizaciones no gubernamentales, se sucedieron en diversos lugares del país (DESCO y AEDES en provincias altas de Arequipa; Arariwa, el CBC, Guaman Poma y el IAA en el Cusco; Labor en Ilo; IDEAS y CIED en Cajamarca y Piura; CEDEP y CIDIAG en provincias de Áncash; EPRODICA en Huancavelica; SER en Ayacucho; CIPCA en Piura; Alternativa en el Cono Norte de Lima, etcétera), pero es claro que por su masividad y su dinamismo, las experiencias más significativas, por lo menos las más "visibles" en este campo, fueron las de AID/ESAN[9] y CARE-Perú.[10]

Ambos proyectos, auspiciados por la cooperación norteamericana en el marco de su interés en apoyar el proceso de descentralización del país, se caracterizaron por su gran visibilidad y por aprovechar las experiencias más puntuales de otras ONG, desarrolladas desde mediados de la década de los ochenta. El programa AID/ESAN, aplicado entre 1996 y 1998 —214 municipios (172 distritales y 42 provinciales), 77 de los cuales correspondieron al departamento de San Martín—, apuntaba a fortalecer los Gobiernos Locales en su papel de liderazgo para la promoción del desarrollo sostenible alternativo en los espacios provinciales y distritales, fundamentalmente de las zonas cocaleras. Ello suponía mejorar la capacidad de gestión de los Gobiernos Locales reforzando el planeamiento de su desarrollo, promover la participación ciudadana tanto en la toma de decisiones cuanto en los procesos de planeamiento, así como alentar el asociacionismo municipal. La cobertura de dicho programa aparece resumida en el Cuadro 1.

8 Al respecto ver Huber, Ludwig *et al.*: "Centralismo y descentralización", en Huber, Ludwig (editor), *Ayacucho, centralismo y descentralización,* Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2003.

9 Sobre este proyecto se puede consultar ESAN (editores): *Experiencias exitosas de desarrollo local,* ESAN-AID, Lima, 1999.

10 Sobre este proyecto ver CARE-Perú (editores): *Los Gobiernos Locales y la seguridad alimentaria: una estrategia para la sostenibilidad,* CARE-Perú, Lima, 2002.

Cuadro 1
Cobertura del PDGL-ESAN

Departamento	Provincias	Distritos	Total
Áncash	4	17	21
Apurímac	3	13	16
Ayacucho	6	25	31
Cusco	-	2	2
Huánuco	2	4	6
Junín	6	20	26
Loreto	6	12	18
Pasco	-	2	2
San Martín	10	67	77
Tumbes	2	5	7
Ucayali	3	5	8
TOTAL	**42**	**172**	**214**

El programa combinó un conjunto de enfoques —desarrollo local sostenible, fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal, liderazgo del desarrollo local, desarrollo de conciencia y participación ciudadana, perspectiva de sostenibilidad, género, generación y diversidad cultural— y se ejecutó combinando cinco estrategias: i) la ejecución de acciones en asociación con las municipalidades; ii) la priorización concertada de logros y productos específicos; iii) la articulación de capacitación, asistencia técnica y difusión; iv) la priorización de recursos y capacidades locales; y v) la convocatoria a los actores presentes en el quehacer municipal.

El programa contribuyó a la afirmación de comportamientos democráticos y participativos, así como a la valoración de la concertación como mecanismo para resolver los desafíos del desarrollo local. Supuso una ampliación de las capacidades de gestión en una perspectiva democrática, fundamentalmente en el terreno de la planificación estratégica del desarrollo y la identificación de prioridades y recursos locales. Contribuyó a la modernización y eficiencia de las municipalidades involucradas, así como a la institucionalización de los procesos democráticos y de modernización que éstas alentaron. Fortaleció procesos de asociacionismo entre los municipios, ámbito en el que destacan los casos de la Asociación de Municipalidades de San Martín (AMRESAM), la Asociación de Municipalidades de Loreto (AMRELOR) y la Asociación de Municipalidades del Valle del Río Apurímac-Ene (AMURAVE). Es claro también que alentó el surgimiento de algunos nuevos liderazgos, así como un incremento de la participación en mejores condiciones de las mujeres.

El proyecto FOGEL (Fortalecimiento de la Gestión Local) implementado por CARE-Perú en 11 subcorredores de los departamentos de Puno, Ayacucho, Áncash y Cajamarca constituye, por su parte, una de las experiencias más complejas de fortalecimiento de las capacidades de gestión de distintas municipalidades y, simultáneamente, de aliento y facilitación de la conformación de espacios de concertación liderados por esos mismos municipios. En dos años de intervención (1999-2001) ha logrado resultados tangibles de gran importancia, entre los que destacan el fortalecimiento de la capacidad de gestión y la modernización de más de 40 municipalidades (provinciales y distritales), 25 de las cua-

les ya consolidadas, así como la promoción y facilitación de un gran número de Mesas de Concertación (provinciales y distritales), de las que 46 están consolidadas o en proceso de estarlo. La elaboración de más de 50 planes estratégicos de largo plazo (elaborados más o menos participativamente) y un número similar de diagnósticos y estudios, así como el apoyo al fortalecimiento de distintas asociaciones de municipalidades —como la Asociación de Gobiernos Locales del Corredor Económico Ayacucho-Huancavelica (AGLOCEAH) y la Asociación de Municipalidades del Callejón de Huaylas (AMUNI)— se inscriben en esta perspectiva.

Pese a sus diferentes dimensiones, se puede afirmar que los proyectos alentados por las ONG referidos al desarrollo local tuvieron un patrón compartido. Más allá de sus logros y sus limitaciones puntuales, la mayoría de tales proyectos incidieron en la generación de algunos cambios en la cultura política y en el comportamiento de un número importante de organizaciones y actores sociales, así como en instituciones públicas y privadas en sus espacios de intervención, aportando a la generación de un importante "sentido común" alrededor de la concertación como forma de gestionar el desarrollo local. Su apoyo a la construcción de un espacio público en el que sectores pobres y excluidos recuperan su autoestima y construyen confianzas tampoco es desdeñable. Se puede afirmar que el impulso a relaciones de cooperación, asocio y complementariedad entre instituciones públicas y privadas y organizaciones sociales bajo el liderazgo de los municipios —que constituye la estrategia básica compartida—, ha supuesto un importante aporte a la legitimación de las municipalidades como Gobiernos Locales, gestores del desarrollo de sus ciudadanos.

En general, las diversas formas organizativas que se repiten a lo largo y ancho del país —Lamay, Maras, Espinar y Santo Tomás en Cusco; Caylloma y La Unión en Arequipa; Sihuas y Santa en Áncash; San Marcos y Cajamarca; Huancavelica; Morropón y Santo Domingo en Piura, por citar algunas— han alentado expectativas sobre las potencialidades democráticas de las municipalidades y de los espacios generados, aunque por lo general redujeron el asunto de la democracia a la participación y no resolvieron la cuestión de la representación. El mismo fujimorismo, influido por la cooperación al desarrollo, pero también interesado en la eficacia de la gestión local, tuvo una activa participación en algunas de estas experiencias, en particular en distintas provincias de los departamentos de San Martín y Ayacucho,[11] a través de distintos alcaldes ligados a los movimientos políticos que generó.

Más allá de sus alcances y de sus contenidos, la concertación para el desarrollo —desde la cual se leía la participación ciudadana— fue definida como un proceso político institucional que buscaba involucrar a los principales actores en la formulación y ejecución de planes de desarrollo y/o políticas públicas de ámbitos locales. En teoría, se trataba de una estrategia de negociación de intereses y, en la medida de lo posible, para la conformación de agendas públicas en un escenario de pobreza. En el Cuadro 2 se propone una tipología elemental para diferenciar las principales experiencias de ese tipo desde entonces.

11 La Asociación de Municipalidades de Ayacucho, presidida por Milton Córdova, alcalde de Huanta, y la de San Martín estuvieron muy marcadas por esta lógica. En ambos casos, la relación con el régimen les permitía una importante eficiencia local que les daba alguna proyección nacional, alimentada por su propia iniciativa política. Al respecto ver, Ballón, Eduardo: "La descentralización desde la perspectiva política", en Cuadernos Descentralistas 1: *Las condiciones de la transición democrática para la reforma descentralista,* Grupo de Trabajo Descentralista, Grupo Propuesta Ciudadana, Escuela para el Desarrollo, Lima, 2001.

Cuadro 2
Concertación: tipología de experiencias

Por grupos involucrados	Por las funciones que cumplen	Por su temporalidad	Por su forma organizativa
Coordinación de instituciones, personalidades y algunas organizaciones: la población es vista como beneficiaria de su acción.	Espacios de negociación y formulación de propuestas.	Concertación para acciones puntuales.	Comités sectoriales. La concertación y la participación vistas como un método.
Confluencia de instituciones y organizaciones sociales: la población interviene en las decisiones a través de ellas.	Espacios que ejecutan proyectos.	Concertación de larga duración para fines estratégicos.	Mesas de Concertación de desarrollo. La concertación y la participación como estrategia.
Confluencia de instituciones, organizaciones sociales y ciudadanos: la población interviene abiertamente en sus decisiones.	Espacios que formulan propuestas, planifican y gestionan proyectos y comparten agenda pública.	Concertación institucionalizada.	Mesas y consejos de desarrollo. La concertación y la participación como proceso.

Nos parece claro que predominaron las experiencias que entendieron la concertación y la participación como un método y como una estrategia, antes que como un proceso "social y político en el cual confluyen actores e intereses diversos y, en algunos casos, contrapuestos",[12] que requiere de procedimientos y estrategias, de espacios que permitan resolver los conflictos y las diferencias y obtener resultados que legitimen el proceso no ante los participantes —siempre limitados— sino ante la ciudadanía, cuyas capacidades en teoría debían expandirse como resultado de aquél.

Algunos actores significativos de estos procesos de concertación identificaban entre sus características más saltantes, las siguientes: i) se trata de una muestra de la propia heterogeneidad del país, en la cual, a partir de un enfoque general compartido, existen visiones diferenciadas de la participación y del desarrollo; ii) el eje vertebrador de las mismas, antes que la participación, es la planificación del desarrollo integral, sea éste de carácter estratégico o de corto plazo, complementada con planes operativos basados en la priorización de proyectos; iii) los principales actores de las experiencias son las municipalidades (muchas veces sólo los alcaldes), los sectores públicos "sociales" presentes en la localidad, las ONG y las organizaciones sociales más fuertes y "modernas"; iv) la institucionalidad resultante, aunque débil y dispersa, comprende instancias de deliberación y decisión y otras de carácter operativo (destacan a nivel de base la existencia de grupos temáticos "especializados" que reciben distintos nombres);[13] y v) la mayoría de las experiencias más visibles se dio en distritos con más de 50 000 habitantes (6% del total de los del país).

12 Azpur, Javier: "Construyendo sociedad local en el Valle Sagrado de los Incas", en Valderrama, Mariano: *ONG, concertación y desarrollo local,* Cepes-Alop, Lima, 1999.

13 Al respecto ver Red Perú: *Perfil general de las experiencias de concertación local en el Perú,* http://www.mesadeconcertacion.com.

1.3 Los frentes de defensa de fines de los años noventa[14]

Aunque muy sucintamente, cabe mencionar la experiencia de los frentes de defensa de intereses departamentales que se articularon/rearticularon durante los años finales del fujimorismo, y que tuvieron algunos momentos significativos: la cabalgata huancavelicana a Lima, encabezada por Federico Salas; el masivo rechazo de los habitantes de Iquitos al acuerdo de paz con Ecuador; las protestas de Huánuco y Ucayali a causa de la permanente postergación de la selva y la poca atención de sus necesidades; y el paro nacional de 1999, que tuvo sus puntos más altos en Huancayo, Trujillo, Iquitos, Cusco y Arequipa. Todo ello demostraba, además de un creciente rechazo al régimen político en el interior del país, una lenta reactivación de la organización social en distintas regiones.

En algunas zonas del país se generaron formas organizativas que permitieron la articulación de distintos actores sociales. Destacaron, por su composición múltiple y su convocatoria, el Frente Patriótico de Loreto, la Asamblea Regional del Cusco y el Frente Amplio Cívico de Arequipa, siendo más coyunturales otras como los frentes de Lambayeque, San Martín y Piura. En general, estos espacios y otros que mostraban características similares y que lograron estar representados en el Acuerdo Nacional, mostraban las mismas características: i) expresaban la protesta y el descontento de las provincias frente al centralismo y el gobierno central; ii) entre sus actores básicos destacaban algunos sindicatos (maestros y construcción civil), las cámaras de comercio, algunos colegios profesionales, algunos Gobiernos Locales y distintas ONG; iii) devinieron en los principales espacios de acción política de los partidos en los ámbitos departamentales; iv) tuvieron un carácter fuertemente urbano y provincial; y v) su institucionalidad fue por lo general precaria.

1.4 La transición a la democracia y la Mesa de Lucha contra la Pobreza

Las distintas experiencias de los 80 y los 90 y sus resultados en el campo de la gobernabilidad democrática influyeron de manera decidida en la creación de la Mesa Nacional de Lucha contra la Pobreza (MNLCP) durante el gobierno de transición. Establecida por el Decreto Supremo (DS) 01-2001 del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) y posteriormente modificada por el DS 014-2001 también del PROMUDEH, los objetivos de la Mesa apuntan a concertar las políticas sociales dentro de un enfoque de desarrollo humano, a asegurar la eficiencia de los programas sociales de lucha contra la pobreza y a institucionalizar la participación ciudadana en el diseño, la toma de decisiones y la fiscalización de las políticas sociales, operando como una instancia de consulta para la elaboración de los planes de desarrollo y promoción social (en los tres niveles del Estado), así como para definir las prioridades presupuestarias.

A partir de ese momento, la Mesa se lanzó a organizar y movilizar espacios de concertación desde el nivel distrital hasta el departamental, en un proceso bastante masivo. Su fuerte vinculación con el Estado[15] la diferencia de la mayoría de los procesos de concertación provinciales y distritales nacidos con anterioridad, que en muchos casos —varias veces de manera muy conflictiva— sirvieron de base para las nuevas mesas que se crearon. Más allá de observaciones sobre su composición (predominio del Estado), sus mecanismos de convocatoria a la participación (relativamente restringidos), su defini-

14 Para una descripción más amplia de los mismos ver Ballón, ibíd.

15 La Mesa, presidida por Gastón Garatea (Iglesia católica) tiene doce representantes del Estado, cinco representantes de organizaciones sociales, dos representantes de las ONG, tres representantes de las municipalidades, dos representantes de las iglesias, dos de las agencias cooperantes en la lucha contra la pobreza y un empresario.

Cuadro 3
Mesa Nacional de Lucha contra la Pobreza

Departamento	Provincias	Total de provincias	Distritos	Total de distritos
Madre de Dios	3	3	8	11
Puno	13	13	32	108
Apurímac	7	7	62	80
Ayacucho	11	11	38	111
Huancavelica	6	7	92	94
Junín	9	9	78	123
Pasco	3	3	26	28
Madre de Dios	3	3	8	11
Ucayali	3	4	14	14
Huánuco	10	11	37	76
San Martín	10	10	69	77
Loreto	5	6	32	49
Amazonas	7	7	58	83
Cajamarca	13	13	70	127
Cusco	11	13	39	108
Tumbes	3	3	10	12
Piura	6	8	64	64
Lambayeque	3	3	19	38
La Libertad	12	12	34	83
Áncash	19	19	72	166
Ica	5	5	32	43
Moquegua	3	3	17	20
Tacna	4	4	25	27
Arequipa	7	8	56	109
Callao	1	0	6	6
Lima Provincias	9	9	35	128
Lima Metropolitana	1	0	5	43
TOTAL	187	194	1038	1839

Fuentes: mesadeconcertacion.org.pe Para el total de distritos la Base de Datos de Autoridades Provinciales y Distritales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales arroja la cifra expuesta en el cuadro, sin embargo el INEI señala que existen 1828 distritos.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

ción de responsables territoriales (designación) y sus formas de vinculación con los espacios locales (frecuentemente instrumentales), resulta innegable su importancia así como el papel que cumplieron en los últimos dos años (véase el Cuadro 3 para observar su importante presencia territorial).

Las mesas departamentales han impulsado la elaboración de planes de desarrollo que vinculan una determinada visión de futuro del desarrollo de su respectivo territorio con una lista priorizada y sectorializada de proyectos que, además de servir como instrumento de referencia para los nuevos Gobiernos Regionales, devinieron en instrumento de negociación con el Gobierno Central en un proceso en el que muchas decisiones de fondo descansaron en el Ministerio de Economía y Finanzas. Esta experiencia ha servido de base para institucionalizar la idea de los presupuestos participativos y de la concertación misma en el diseño de los nuevos Gobiernos Regionales y Locales.

En general, la experiencia de la Mesa muestra características similares a las que se pueden observar en las experiencias "independientes", aunque su fuerte vinculación con el Estado hace de alguna manera la diferencia.[16]

1.5 Complejizando el tema: la sociedad rural

Habiendo planteado los rasgos básicos de las distintas experiencias implementadas desde los años ochenta, conviene problematizarlas haciendo referencia a su marcha en uno de los escenarios más complejos y difíciles de nuestro país: la sociedad rural, la más directamente afectada por la guerra interna y por los efectos de ésta; entre los más notorios, la prolongada presencia de las Fuerzas Armadas como actor cotidiano.

Recordemos que la sociedad rural vive procesos particulares ligados a la progresiva urbanización del campo —entendida como la creación, el consumo y la gestión de bienes públicos urbanos—; a su democratización, es decir, al creciente ejercicio de ciudadanía[17]; y al surgimiento de una nueva ruralidad que supone la superación de la imagen de la gran ciudad como paradigma de desarrollo[18]. Recordemos también que 53% de los distritos del país gestionan espacios donde viven menos de 5 000 personas, porcentaje que se eleva a 72% si nos referimos a los espacios con menos de 10 000 habitantes[19]. Hablamos, en consecuencia, de las franjas más excluidas y débiles de nuestro país, que simultáneamente fueron objeto privilegiado del sistema clientelar de relaciones implementado por el fujimorismo desde el Estado, que sin embargo —no se puede negar— generalizó formas limitadas de inclusión por la vía del acceso a distintos servicios públicos.

En esos espacios también se llevaron adelante distintas experiencias de concertación del desarrollo y de participación ciudadana, todas ellas con historias particulares y con su propia complejidad. Muchas, que se encuentran entre las más visibles y difundidas, muestran con nitidez algunas de las "sombras" más importantes de todo un proceso —las experiencias de concertación y participación en los espacios locales— que aún no ha merecido un cabal balance crítico.

Así, por ejemplo, al analizar las dinámicas institucionales entre comunidades campesinas y municipalidades en Piura[20] —con las primeras atravesando una crisis dirigencial y una pérdida de legitimidad ante distintas organizaciones funcionales que resultan más efectivas para la obtención de recursos exter-

16 Desde la MNLCP identifican como sus logros básicos la propia descentralización de su institucionalidad, la formulación de la Carta Social como marco conceptual de su acción, la elaboración de planes departamentales y presupuestos participativos, la participación activa en el Acuerdo Nacional como uno de sus trece participantes, su rol de vigilancia social sobre distintos programas y los acuerdos regionales para la descentralización y la gobernabilidad que habrían resultado de su colaboración con la Comisión de Descentralización del Congreso. Sobre el particular, ver Huamán, Josefina: "Mesa de Concertação para a luta contra a pobreza-Peru", en ABONG: *Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos,* Editora Petrópolis, Sao Paulo, 2003.

17 Sobre ambos procesos, ver Monge, Carlos: "Transformaciones en la sociedad rural", en C. I. Degregori, J. Escobal y B. Marticorena (editores), *SEPIA V. Perú: el problema agrario en debate,* SEPIA, Lima, 1994.

18 Al respecto, ver Urrutia, Jaime: "Espacio, poder y mercado: preguntas actuales para una vieja agenda", en M. Pulgar Vidal, E. Zegarra y J. Urrutia (editores), *SEPIA IX. Perú: el problema agrario en debate,* SEPIA, CIES, CARE, Oxfam, Lima, 2002.

19 Vergara, Ricardo: "Gobiernos Locales en el medio rural", en *Socialismo y Participación* 87, CEDEP, Lima, mayo del 2002.

20 Diez Hurtado, Alejandro: "Diversidades, alternativas y ambigüedades: instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural", en Víctor Agreda, Alejandro Diez y Manuel Glave (editores), *SEPIA VII. Perú: El problema agrario en debate*, SEPIA, ITDG, Asociación Arariwa, SOS Faim, Lima, 1999.

nos —, se observa que los municipios se erigen, en sentido estricto, como intermediarios entre los poderes y la dinámica urbana y el medio rural; los procesos de negociación no se dan entre distintos actores sino con el Estado, lo que hace que la intermediación aparezca con fuertes rasgos clientelares y que incluso las organizaciones sociales aparezcan como entidades de negociación.

En otros contextos rurales, los intentos de construcción democrática "desde abajo" y el desarrollo de innegables mecanismos de concertación y participación ciudadana parecen dirigidos, antes que a resolver los intereses que se expresan en la dinámica municipal, a buscar ordenar —por lo menos en un primer momento— la intervención de los distintos organismos del Estado responsables de la política social. Ésta es por lo menos la constatación de Ávila para el caso de Huanta,[21] en el que encuentra una fuerte dependencia de los actores sociales de la acción del Estado y de las ONG como resultado de la precariedad de las organizaciones, combinada con una cultura política sustentada en las "obras", con el consiguiente localismo. Otros trabajos sobre el tema[22] insisten en este punto como base del reconocimiento de la gestión municipal, así como en la reproducción de una verticalidad tradicional sustentada en la legitimidad profesional (del alcalde, las ONG y los representantes del Estado).

En escenarios de tales características, las posibilidades y los contenidos de la participación resultan sin ninguna duda muy limitados, aunque no imposibles como lo demuestran experiencias como la de Limatambo, en Cusco. Con una población que apenas excede los 10 000 habitantes, de los cuales menos de 2 000 viven en el principal centro poblado y el resto integra 33 comunidades campesinas, desde 1993 se llevó adelante una experiencia que apuntaba a un gobierno con participación de la población, sustentado en la concertación, preocupado por la atención de los servicios básicos, el uso racional de los recursos naturales y el fortalecimiento de la organización popular. En el proceso se constituyó el Consejo Comunal y Vecinal como el órgano de gobierno municipal, integrado por los representantes de las comunidades (tres hombres y tres mujeres) como delegados permanentes, cuyas decisiones son ratificadas por el concejo municipal.

Adicionalmente, se constituyó la Coordinadora de Autoridades e Instituciones, en la que participan las autoridades públicas, los representantes de los proyectos y programas sociales, y las organizaciones de campesinos, comerciantes y regantes. Los integrantes de esta Coordinadora participan con voz y voto en el Consejo Comunal y Vecinal que cumple funciones de información, planificación, fiscalización y rendición de cuentas.[23] Con un esquema bastante complejo y con un liderazgo fuerte —pero, si no "horizontal", por lo menos claramente "controlado"—, el caso de Limatambo es uno de los más significativos en lo que hace a participación ciudadana en medio rural pobre y disperso (lo que no niega sus límites, como comentaremos más adelante).

1.6 Eficacia, impactos y logros de estas experiencias

El conjunto de las experiencias de concertación ha contribuido, sin duda, a la mejora de la gobernabilidad de los espacios locales en los que se llevan adelante. Las municipalidades —y en particular muchos alcal-

21 Ávila, Javier: *Los límites para la concertación en un contexto de autoritarismo. La Mesa de Concertación de Huanta durante el fujimorismo",* en M. Pulgar Vidal, E. Zegarra y J. Urrutia (editores), ibíd.

22 Degregori, Carlos Iván; José Coronel y Ponciano del Pino: *Gobiernos Locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga,* IDL, Lima, 1998.

23 Rosas, Wilbert: "Una experiencia de participación ciudadana", en *Tejiendo nuestra democracia, Taller de adiestramiento para alcaldes campesinos;* CCP-Cepes-Ceas-Cicda-SER-Grupo Propuesta Ciudadana-Riad, Lima, 1999.

des — han ganado en legitimidad y en capacidad de gestión. Esta última, en muchos casos, se ha visto fortalecida instrumentalmente por programas e intervenciones específicas de distintas ONG orientadas a tal fin.[24]

La multiplicación de procesos relativamente participativos de elaboración de planes de desarrollo que combinan visiones de futuro compartidas con la definición de prioridades sectoriales, que en algunos casos llegan hasta la formulación de perfiles de proyectos, ha contribuido a dinamizar el funcionamiento de las organizaciones sociales involucradas en el proceso, a la par que ha alentado un cierto "sentido común" sobre la eventual efectividad de este procedimiento, como lo muestra una encuesta realizada el 2001 por el Instituto de Estudios Peruanos,[25] algunos de cuyos resultados más importantes se muestran en el cuadro 4. De la lectura

Cuadro 4
¿Usted prefiere que la ayuda social venga a través de los programas sociales (PS) existentes o que se forme una mesa de representantes locales que decida qué obras son más urgentes y convenientes en cada provincia?

Región	Total	Zona		Nivel de ingreso		
		Urbana	Rural	A	B	C
Región Lima						
Que se forme una mesa	67,4	67,4	76,6	69,5	70,2	66,0
Que venga a través de PS	25,3	25,5	19,1	22,2	25,5	25,6
No sabe/No contesta	7,3	7,1	4,3	8,3	4,3	8,4
Región Norte						
Que se forme una mesa	57,1	62,3	48,7	53,3	63,6	55,4
Que venga a través de PS	35,6	31,5	42,2	40,0	32,7	36,2
No sabe/No contesta	7,3	6,2	9,1	6,7	3,6	8,4
Región Centro						
Que se forme una mesa	45,7	50,9	39,9	-	57,5	43,5
Que venga a través de PS	42,0	41,4	42,7	100,0	37,9	42,6
No sabe/No contesta	12,3	7,7	17,4	-	4,6	13,9
Región Sur						
Que se forme una mesa	58,7	64,0	50,5	100,0	68,3	54,2
Que venga a través de PS	25,8	24,2	28,2	-	18,7	28,9
No sabe/No contesta	15,5	11,8	21,3	-	13,0	16,9
Región Oriente						
Que se forme una mesa	54,8	57,9	51,4	55,6	65,1	52,7
Que venga a través de PS	40,0	37,6	42,6	44,4	33,7	41,1
No sabe/No contesta	5,2	4,5	6,0	-	1,2	6,1
TOTAL						
Que se forme una mesa	59,7	61,6	47,8	68,0	65,6	53,8
Que venga a través de PS	30,9	30,9	38,9	26,7	28,7	35,4
No sabe/No contesta	9,4	7,5	13,3	5,3	5,7	10,8

Fuente: Instituto de Estudios Peruanos, 2001.

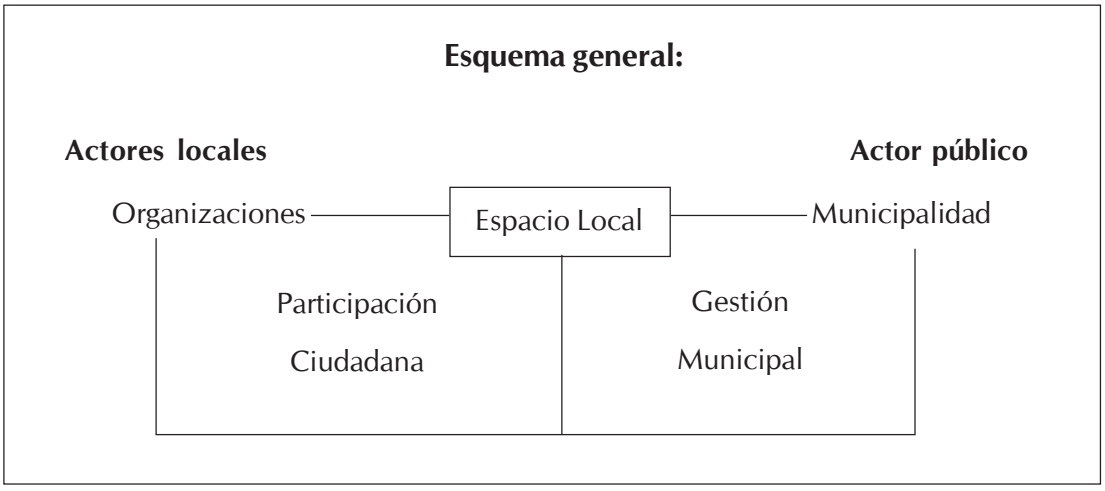
24 Los casos más notorios han sido los de los programas de USAID implementados por CARE-Perú y por ESAN. Destacan también las intervenciones de la Escuela Mayor de Gestión Municipal y del Centro Guaman Poma en el Cusco.

25 Instituto de Estudios Peruanos: *Qué pensamos los peruanos y peruanas sobre la descentralización,* Lima, 2001.

del mismo conviene resaltar que son los sectores más "modernos" o menos excluidos (ámbito urbano y segmentos A y B) los que mejor valoran las Mesas de Concertación, quizá porque son quienes participan y tienen más acceso a ellas.

En términos estrictos de participación, es claro que los efectos son bastante desiguales. Las experiencias más virtuosas en esa materia se caracterizan por diferenciar dos grandes etapas en el proceso: i) una, de elaboración, que supone un proceso de concertación social en el cual las expectativas de la población (expresadas por los grupos más organizados y con mayor capacidad de interlocución) y las instituciones locales (las más visibles y con mayores recursos materiales o simbólicos), se transforman en objetivos concretos y compartidos, lo que permite un grado de renovación de las organizaciones participantes y el reconocimiento e incorporación de otras emergentes (jóvenes y juntas de usuarios de riego, en particular); y ii) la segunda, de ejecución, que es un proceso dinámico de articulación de capacidades, recursos y energías en el cual comunidad e instituciones ejecutan planes específicos, orientados por el plan del distrito o de la provincia. El esquema que se muestra en el Gráfico 1, diseñado para mostrar el proceso de Villa El Salvador,[26] resume las características de algunos de los procesos más "virtuosos" en esta materia.

Gráfico 1
Participación: etapa de ejecución



26 Llona, Mariana; Soria, Laura y Mario Zolezzi: "Gestión democrática para el desarrollo local: Sistematización de la experiencia de planificación y presupuesto participativo en Villa El Salvador, Lima, Perú", Programa Urbano Desco-Alop, Lima, 2002 (documento en prensa).

CONCERTACIÓN

Más allá de sus limitaciones, que analizaremos más adelante en este mismo texto, es claro que este tipo de experiencia de desarrollo local tiene, en principio, un conjunto de efectos intangibles que deberán analizarse a futuro con más profundidad: i) contribuyen a la generación de cambios en la cultura política y el comportamiento de un importante número de organizaciones y actores sociales, tanto como en algunas instituciones públicas y privadas; ii) alientan un "sentido común" alrededor de la concertación —que es entendida de distintas maneras— como forma de gestionar el desarrollo local; iii) impulsan la construcción de un espacio público local en el que distintos actores buscan construir/reconstruir relaciones basadas en la confianza; iv) permiten, aunque aún limitadamente, el surgimiento de nuevos liderazgos locales en el marco de estos procesos; y v) "ordenan" en alguna medida las lógicas de intervención de distintos agentes externos (programas y sectores sociales públicos, ONG, etcétera).

2. Las relaciones con el Estado

En todo este proceso, es claro que las relaciones con el Estado han sido un asunto crucial. El proceso de reforma municipal iniciado a principios de la década de los ochenta —elección directa de las autoridades municipales— y llevado adelante de manera contradictoria hasta la actualidad —nueva Ley Orgánica de Municipalidades— constituye parte de un telón de fondo ligado, en su sentido más profundo, a los distintos cambios en las relaciones entre Estado y sociedad que el país vivió desde los ochenta, en un escenario fuertemente marcado por la guerra interna. En el Perú, donde no existe una tradición jurídica que favorezca la participación ciudadana, tanto el Decreto Legislativo 51 de 1981 cuanto la Ley 25853 de 1984 fueron las primeras normas en incorporarla.

La Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 definía como las principales formas de participación las juntas de vecinos y los comités comunales, el derecho de petición, las consultas que formulasen los vecinos y el derecho a la información, además de regular los cabildos abiertos fijando las condiciones para su validez legal. La propuesta legal, indudablemente restrictiva, establecía que tanto las juntas de vecinos como los comités comunales —en sentido estricto, organizaciones inexistentes en la sociedad real— eran creados por la municipalidad con el fin fundamental de colaborar con ella; en otras palabras, carentes de autonomía, subordinadas al Estado y más directamente a la autoridad de turno. De manera adicional, la ley era explícitamente restrictiva en cuanto a los cabildos abiertos, válidos únicamente en municipios con menos de 3 000 electores y sólo con el voto conforme de dos tercios de los miembros del concejo.[27]

27 Al respecto, ver Chirinos, Luis, ibíd. Ver también Departamento de Participación Ciudadana y Gobiernos Locales de Alternativa: *Manual de participación ciudadana*, Alternativa, Centro de Investigación Social y Educación Popular, Lima, 2001.

Más allá de sus ostensibles limitaciones, la ley "abrió la puerta" a muchas experiencias reseñadas en el acápite anterior. Insistimos en que, en ese proceso, el papel de determinados sectores de Izquierda Unida fue muy significativo. Serán, sin embargo y paradójicamente, los cambios que impulsa el fujimorismo los que crean las condiciones necesarias para la replicabilidad y la ampliación de las mismas. Tras el autogolpe de 1992, las municipalidades constituían el único nivel descentralizado en el país. En el contexto del ajuste estructural, el régimen introdujo dos grandes cambios: por un lado, la centralización de la recaudación de impuestos y el gasto público; y por otro, el incremento de recursos de los Gobiernos Locales como consecuencia del crecimiento de la recaudación del impuesto general a las ventas, 11% de cuyo total es transferido a los Gobiernos Provinciales y Distritales como parte del Fondo de Compensación Municipal creado por el DL 776. Como señala Gonzales de Olarte,[28] esto ocasionó que desde un punto de vista de recursos absolutos los Gobiernos Municipales tuvieran más recursos, mientras que desde una perspectiva relativa el Gobierno Central siguiera concentrando la mayor parte de la economía fiscal y debilitando las Municipalidades Provinciales, fuente de muchos de los liderazgos que se le oponían.

El incremento de los recursos de los Gobiernos Locales, en particular de los Distritales, más allá del carácter polémico del Decreto Legislativo 776, promulgado en el contexto del enfrentamiento entre Fujimori y varios alcaldes provinciales (Ricardo Belmont, de Lima, el más notorio), tuvo importantes efectos más allá de la intencionalidad del régimen político. En un escenario nacional bloqueado por el régimen, los Gobiernos Locales asumieron una mayor importancia, lo que alentó una importante activación de los espacios políticos locales. Ante tal dinámica, el fujimorismo buscó controlar y restringir el fuero municipal por distintas vías. Entre 1990 y 1996 se aprobaron más de cuarenta normas legales que afectaban sus atribuciones, en muchos casos violatorias de la propia Constitución.[29] La Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), que en diversas oportunidades se enfrentó al gobierno, en 1998 incorporó a los municipios distritales (en los que el fujimorismo tenía mayoría), perdió su nivel de representación y pasó a ser controlada por el gobierno.

Finalmente, y dentro de un esquema de cooptación de autoridades locales opositoras y de fortalecimiento de su control sobre los espacios locales, a partir del manejo centralizado de los recursos públicos —sobre todo de los programas sociales— el fujimorismo alentó la renuncia de los alcaldes opositores a sus organizaciones políticas, a la vez que los presionó a inscribirse en las filas del partido de gobierno.

A pesar de ello, en un escenario nacional marcado por el descrédito de los partidos y de la política y por el autoritarismo del régimen, las municipalidades se convirtieron en canales de demandas y necesidades, y en muchos casos, en potenciales articuladores de sectores de las sociedades locales como una forma de mejorar su capacidad de interlocución con el Gobierno Nacional, pero también de desarrollo de relaciones clientelares. Esto, en un escenario difícil en el cual los mayores gastos sociales se tradujeron en obras y beneficios tangibles para los sectores más pobres de la población, concentrándose la relación entre Estado y sociedad en un esquema de provisión de algunos servicios que se complementaba con aquella otra forma de relación impulsada desde el Ministerio de la Presidencia con grupos de interés popular que se movilizaban alrededor de dinámicas concretas, lo que llevó a algunos estudiosos a ver

28 Gonzales de Olarte, Efraín: *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*, IEP-Consorcio de Investigación Económica, Lima, 2000.

29 Pease, Henry: *Así se destruyó el Estado de Derecho*, Lima, 2000.

el eventual surgimiento de una política de ciudadanos, construida a partir de individuos y no de organizaciones, como la base para pensar en nuevos términos el tema de la participación[30] . Los Gobiernos Locales aparecían en muchos casos como tramitadores locales para el acceso a recursos de inversión mayores que los suyos, en manos del Estado central. Alinearse políticamente era casi una condición para desempeñar eficazmente este papel.

La Constitución de 1993 incorporó los derechos ciudadanos de participación y control, cuyo ejercicio fue reglamentado por la Ley 26300: iniciativa legislativa popular, referéndum, revocatoria del mandato de las autoridades, remoción de funcionarios y demanda de rendición de cuentas. Varios de estos derechos —el referéndum, por ejemplo— fueron desnaturalizados por el fujimorismo y perdieron incluso su carácter democrático. En sentido estricto, el único derecho de esa ley que concitó el interés de la ciudadanía fue el de la revocatoria de autoridades, limitado a las autoridades municipales. El año 1997 hubo 64 consultas populares de revocatoria en igual número de municipios, y los pedidos para tal fin aumentaron en 187% entre ese año y el 2001. Los procesos de revocatoria se dieron por lo general en distritos rurales de escasa población y con fuerte predominio de pobreza y extrema pobreza. Algunos analistas interpretan este dato como una expresión del interés ciudadano por una participación efectiva, máxime si observamos que entre las razones para pedir la revocatoria (35% de solicitudes) se alude la falta de información y participación.[31]

Sin negar una cierta validez a dicha perspectiva, creemos que, simultáneamente, las revocatorias expresan realidades locales cuyos sistemas de autoridad democráticos no terminan de dilucidar viejas situaciones conflictivas que perduran en los poderes locales. Los municipios rurales, sobre todo los más pobres que operan en contextos de baja institucionalidad, si bien muchas veces aparecen como espacios de concertación, también son lugares de competencia por acceder a recursos y legitimar viejos y nuevos grupos de poder local.[32]

Cabe señalar, finalmente, la importancia que adquirieron algunas ordenanzas —es decir, legislación producida desde diversas municipalidades— en esta lógica de la participación ciudadana. Aunque no son parte de una práctica generalizada, lo que demuestra la resistencia de la autoridad local a institucionalizar prácticas de participación y consagrar derechos exigibles en su circunscripción, son interesantes porque reducen los márgenes de prácticas como el clientelismo, el populismo y la autocracia. En el Cuadro 5 presentamos algunos ejemplos significativos de esta legislación, además de la referida a Mesas de Concertación.

30 Tanaka, Martín: "La participación social y política de los pobladores urbanos: ¿del movimientismo a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino", en Martín Tanaka (compilador): *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales,* IEP, Lima, 1999.

31 Chirinos, Luis: ibíd.

32 Sobre el particular resultan bastante ilustrativos algunos trabajos etnográficos que arrojan pistas en este sentido. Un excelente ejemplo de los mismos se encuentra en Wiener, Elisa: "Municipios, poder y nuevas élites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla", Lima, 2003 (mimeo). Dicho texto sostiene que "la revocatoria nos ayuda a recordar lo complejo que aún resulta la introducción de mecanismos democráticos modernos en sociedades con una precaria institucionalidad. Y a la vez verificar cómo [los ciudadanos] van haciéndolos suyos, probándolos y criticándolos en medio de relaciones tal vez confrontacionales pero al fin y al cabo más democráticas".

Cuadro 5
Tipos de ordenanza municipal que regulan la participación

Tipo de ordenanza	Municipalidad	Contenido
Reconocimiento jurídico y dotación de personería municipal de organizaciones sociales como sujetos de participación vecinal	Lima Metropolitana	Registro de organizaciones sociales
	Miraflores	Juntas de vecinos que eligen a sus representantes
Creación de comisiones mixtas de diverso tipo para elaborar proyectos de ordenanzas o gestionar áreas específicas de acción municipal	Lima Metropolitana	Comisión mixta de comercio ambulatorio
	Ilo	Comité de gestión de transporte
Procedimientos participativos para la implementación de políticas municipales	El Collao	Comités vecinales y comunales
	Mato	Sesiones de concejo con participación de representantes de organizaciones sociales
	Espinar	Comités comunales
Mecanismos de desconcentración y descentralización de la gestión municipal	Villa María del Triunfo	Municipio de agencias municipales
	Villa El Salvador	Municipio de agencias municipales
	Sihuas	Centros poblados menores
Programas municipales especiales	Ilo	Programa municipal de vivienda

Más allá de las limitaciones de la legislación nacional sobre el particular, e incluso más allá de las cambiantes relaciones entre Estado y sociedad, las últimas dos décadas han estado marcadas por múltiples formas de participación ciudadana en los Gobiernos Locales, al amparo de la legislación nacional, aprovechando sus ambigüedades o abiertamente en su contra. El cuadro de síntesis elaborado por Luis Chirinos[33] muestra la diversidad de procesos que se dieron (véase el Cuadro 6).

33 Chirinos, Luis; ibíd.

Cuadro 6
Experiencias de participación ciudadana en Gobiernos Locales, 1980-2002

Derecho ciudadano	Modalidad	Forma de ejercicio	Sujetos	Base legal
Elección de autoridades	Elección de alcaldes y regidores	Voto	Individuos, partidos, movimientos	Constitución, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Elecciones
	Revocatoria de alcaldes y regidores	Firmas/Voto	Individuos, partidos, movimientos, organizaciones sociales	Constitución, Ley 26300
	Elección de alcaldes delegados de centros poblados menores	Voto/Ternas	Individuos, organizaciones sociales	Ley Orgánica de Municipalidades
	Elección de agentes municipales	Voto/Ternas	Individuos, organizaciones sociales	-
	Elección de alcaldes vecinales	Voto	Individuos, organizaciones sociales	-
Participación en toma de decisiones	Participación en toma de decisiones Participación de representantes de organizaciones sociales en el concejo	Voz	Organizaciones sociales	-
	Presupuesto participativo	Voz, negociación, concertación	Organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas	-
	Iniciativa legislativa	Firmas/Voto	Individuos, partidos, movimientos y organizaciones sociales	Constitución, Ley 26300
	Referéndum	Firmas/Voto	Organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas	Constitución, Ley 26300
	Comisiones mixtas ad hoc	Voz, negociación, concertación	Organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas	-
	Participación en comisiones de regidores	Voz, negociación, concertación	Organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas	-
	Cabildo abierto	Voz, información	Individuos, partidos, movimientos, organizaciones e instituciones	Ley Orgánica de Municipalidades
	Asamblea popular	Voz/Voto a mano alzada	Individuos, partidos, movimientos, organizaciones e instituciones	-
	Comités de gestión	Voz, negociación, concertación	Organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas	-
	Comités de planificación del desarrollo	Voz, negociación, concertación	Organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas	-

continúa en la siguiente página

Derecho ciudadano	Modalidad	Forma de ejercicio	Sujetos	Base legal
Concertación social	Convenios tributarios para ejecución de obras públicas	Voz, negociación, concertación	Organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas	-
	Mesas interinstitucionales	Voz, negociación, concertación	Organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas	-
	Comités de planificación del desarrollo	Voz, negociación, concertación	Organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas	-
Petición	Solicitudes y peticiones	Documento escrito	Individuos, partidos, movimientos, organizaciones, instituciones	-
	Pliegos petitorios	Documento escrito	Individuos, partidos, movimientos, organizaciones, instituciones	-
	Audiencia pública	Voz, negociación	Individuos, partidos, movimientos, organizaciones, instituciones	-
	Agenda ciudadana de campaña electoral	Documento escrito	Individuos, partidos, movimientos, organizaciones, instituciones y candidatos	-
Control y fiscalización de autoridad	Denuncia penal contra autoridad	Denuncia	Individuos, organizaciones	Código Penal
	Vacancia de alcaldes y regidores	Denuncia ante concejo municipal	Individuos, organizaciones	Ley Orgánica de Municipalidades
	Demanda rendición de cuentas	Firmas/Voto	Individuos, partidos, organizaciones, movimientos, instituciones	Constitución, Ley 26300
	Remoción de funcionarios	Firmas/Voto	Individuos, partidos, organizaciones, movimientos, instituciones	Constitución, Ley 26300
	Denuncia ante Contraloría General	Documento escrito	Individuos, organizaciones sociales	Norma de Contraloría
Control y fiscalización de servicios	Denuncias por deficiencias	Documento escrito	Individuos, organizaciones	-
	Reclamo por simplificación administrativa	Reclamo por simplificación administrativa	Individuos, organizaciones	Norma de simplificación administrativa
	Inspectores populares	Propuestos por organización. Controlan servicios	Individuos, organizaciones	-
	Comité de defensa del consumidor	Denuncia	Individuos, organizaciones	-
	Comité de vigilancia de obras	Vigilancia de calidad de las obras	Organizaciones sociales	-

continúa en la siguiente página

Derecho ciudadano	Modalidad	Forma de ejercicio	Sujetos	Base legal
Información	Información regular	Informe escrito	Individuos, partidos, movimientos, organizaciones e instituciones	Ley Orgánica de Municipalidades
	Sesión de concejo con agenda ciudadana	Petición en documento escrito	Individuos, partidos, movimientos, organizaciones e instituciones	Ley Orgánica de Municipalidades
	Sesión pública de concejo	Asistencia a sesiones de concejo	Individuos, partidos, movimientos, organizaciones e instituciones	Ley Orgánica de Municipalidades
	Audiencia pública	Asistencia	Individuos, partidos, movimientos, organizaciones e instituciones	-
	Cabildo abierto	Voz/Voto mano alzada	Individuos, partidos, movimientos, organizaciones e instituciones	-
	Asamblea pública	Voz	Individuos, partidos, movimientos, organizaciones e instituciones	-
Cogestión de servicios	Vaso de Leche	Gestión y control	Comités del Vaso de Leche y organizaciones femeninas	Ley del Vaso de Leche
	Vivienda popular	Gestión y control	Organizaciones de pobladores	-
	Titulación de lotes	Gestión y control	Organizaciones de pobladores	-
	Educación inicial	Gestión y control	APAFAS y organizaciones magisteriales	-
	Administración de losas deportivas	Gestión y control	Organizaciones deportivas y de pobladores	-
	Servicios públicos a cargo de microempresas	Concesión	Microempresas	-
Obras públicas	Priorización de obras	Voz y voto	Organizaciones de pobladores	-
	Cofinanciamiento	Voz y voto	Organizaciones de pobladores	-
	Aporte de mano de obra	Trabajo	Individuos	-
	Modalidad de ejecución de obras	Voz y voto	Organizaciones de pobladores	-

Elaboración: Luis Chirinos

La legislación aprobada en el contexto del proceso de descentralización —Ley de Bases, Ley Orgánica de Regiones y Ley Orgánica de Municipalidades— si bien consagra principios generales de participación de la sociedad civil, la restringe a una lógica eminentemente consultiva (Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local), anclada en los procesos de formulación de planes de desarrollo y en la definición de presupuestos participativos buscando incorporar, relativamente, muchas de las prácticas acá reseñadas.[34] La tradicional resistencia de la clase política a la participación ciudadana se evidenció en el debate sobre ambas leyes, en el que se opuso permanentemente representación y participación. Hay que señalar, sin embargo, que en dicho debate fueron muy limitadas las voces que se alzaron desde la sociedad para presionar por la incorporación de la participación, limitándose éstas a colectivos de ONG, Mesas de Concertación y algunos académicos, lo que sin duda exige una explicación.

3. Los puntos críticos de la experiencia

La participación es una de las cuestiones más complejas y difíciles de la política, no sólo por la diversidad de sentidos que se le atribuyen sino porque, a diferencia de lo que se suele sostener, no hay una vocación natural de la ciudadanía por vincularse a la gestión pública. En sentido estricto, es evidente que no existe una demanda intensa, generalizada ni constante de los ciudadanos por participar en el gobierno o en los asuntos públicos en general.

Quienes participan en la gestión de una localidad no lo hacen generalmente por la satisfacción de hacerlo o por su valor simbólico, sino porque creen encontrar un medio para alcanzar un conjunto de beneficios tangibles y concretos que les permitirán mejorar sus condiciones y su calidad de vida. A fin de cuentas participar tiene costos mediatos e inmediatos, por lo cual la decisión de involucrarse también tiene que ver con la posibilidad de solventarlos y obtener ganancias netas. Si a ello le añadimos la doble dimensión de conflicto que supone la participación —el que resulta de la pluralidad y la legitimidad de los intereses ciudadanos y el que es consecuencia del hecho de compartir poder, restándoselo por ende a la autoridad—, nos acercaremos a evaluar la complejidad del asunto.

Hacer un balance cuidadoso y riguroso de las experiencias de participación local resulta, aun hoy día, una tarea compleja a causa de la diversidad de las mismas; pero también debido a la limitada cantidad de investigaciones[35] y la poca reflexión crítica que se ha producido sobre ellas. Cierto es que existen cientos de sistematizaciones y testimonios sobre estos procesos, pero también es real su carácter fundamentalmente autocontemplativo, que alimenta el mito de la "carpintería social" como condición para construir y profundizar la democracia y la ciudadanía en el país. Sin desconocer la importancia y hasta el entusiasmo que generan muchas de las prácticas reseñadas, conviene precisar los cuellos de botella y las limitaciones generales que se observan en ellas.

34 En el caso de los presupuestos, éstos se refieren exclusivamente a las inversiones. La experiencia más avanzada en este terreno ha sido la de Villa El Salvador que, sin embargo, decidía sobre menos de 3 millones de soles anuales para una población que supera los 400 000 habitantes. Sobre el particular ver Llona, Soria y Zolezzi; ibíd.

35 Los escasos trabajos realizados se concentran sobre todo en experiencias rurales y se han producido, en los últimos años, de manera fundamental dentro del marco del SEPIA. Más recientemente se observa un interés creciente en el tema, expresado en algunas investigaciones en curso; entre ellas destaca el trabajo de Alejandro Diez sobre Ayacucho y Puno, "Élites y sociedades regionales ante la descentralización", de próxima publicación por el SER.

3.1 Los actores de la participación y la concertación local

Las distintas experiencias de participación y de concertación local son, en general, lideradas/promovidas por un grupo de actores "fuertes", algunos de ellos —como las ONG—, exógenos a la localidad. Éstos, entre los que se encuentran las autoridades locales o parte de ellas, las iglesias y en el último tiempo algunos representantes de sectores públicos en la localidad, promueven con los sectores organizados de la sociedad, con mayor capacidad de interlocución, y por lo tanto con cierto poder, procesos que resultan más o menos abarcativos de acuerdo con su voluntad y sus orientaciones. En general, la vinculación es con los actores, viejos y/o emergentes, más próximos al poder local, que muchas veces encuentra formas de recomposición en los mismos.

En la mayoría de experiencias que conocemos hay ausencias significativas. Los empresarios —mientras más fuertes es más evidente— no se interesan por estas dinámicas pues tienen claro que sus intereses y su interlocución con el poder, tanto el local como el nacional, discurren por otros canales. Los más pobres —en el caso de las experiencias rurales, las comunidades distantes del centro poblado, del pueblo o de la ciudad intermedia— tampoco tienen mayor visibilidad en este proceso y "sus" intereses son "interpretados/representados" por quienes son activos en los mismos.[36]

Estas diferencias en la participación, sumadas a las desiguales capacidades y recursos de los actores, generan una dinámica en la cual la intervención de algunos de los actores (las ONG, la Iglesia, etcétera) resulta fundamental, tanto para la comunidad, que los necesita para relacionarse con los agentes del desarrollo y el Estado, cuanto para éstos, que requieren de "interlocutores calificados" para facilitar su intervención. Este fenómeno, analizado por Tanaka para el caso de los programas sociales, da origen a lo que él denomina *empresarios* o *brokers políticos,* quienes cumplen una función de intermediación y adquieren por ella un poder diferencial que les otorga una gran influencia en estos procesos.[37]

Salvo contadas excepciones, se puede afirmar que la mayoría de ciudadanos de una localidad son ajenos a estos procesos o tienen una vinculación y una participación limitada en los mismos,[38] que descansan en las élites de la localidad. Aunque estas situaciones varían de acuerdo con la complejidad institucional de cada localidad, se puede tentativamente proponer el cuadro de actores que se muestra en el Cuadro 7.

36 Ésta es una constante incluso en las experiencias más exitosas y difundidas. Así, el entonces alcalde de Limatambo, en un testimonio sobre ese valioso proceso, constataba que una de las debilidades del mismo era "[...] que de las 33 comunidades de nuestro ámbito, apenas unas 7 u 8 comunidades conocían lo que es el Consejo Comunal [...]"; Rosas, Wilbert; ibíd.

37 Tanaka, Martín: *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario,* CIES-Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2001.

38 Ello no niega ni la importancia ni la validez de muchos esfuerzos que se han hecho en contrario. El más notorio de éstos fue el realizado en Villa El Salvador, donde a propósito de su Plan de Desarollo desplegaron un gran esfuerzo de coordinación y movilización que permitió que 48 119 jefes de hogar "eligieran" la prioridad de los objetivos del desarrollo distrital.

Cuadro 7
Participación de actores por nivel de complejidad institucional

Nivel de complejidad institucional[39]	Características	Actores fuertes en los procesos	Liderazgo
Complejidad institucional alta	Ciudades grandes e intermedias, centros mercantiles y de poder, con ciudadanos con adscripciones diversas e intercambios múltiples	Autoridades locales ONG Representantes estatales Organizaciones de pobladores y de mujeres Pequeños empresarios Comerciantes Grupos de interés local	Autoridades locales Organizaciones de pobladores y de mujeres ONG
Complejidad institucional intermedia	Pequeñas ciudades intermedias y pueblos grandes, con intercambios con los centros mercantiles y de poder, con ciudadanos con intercambios múltiples	Autoridades locales ONG Representantes estatales Iglesia Católica Comerciantes Asociaciones de productores	Alcalde ONG Iglesia Católica
Complejidad institucional baja	Pueblos y centros poblados menores, alejados del poder y con limitado intercambio mercantil, con ciudadanos dispersos y organización tradicional	Autoridades locales Iglesia Católica ONG Líderes comunidades	Alcalde Grupos de poder tradicionales

Del cuadro mencionado queremos resaltar el fuerte peso de los alcaldes y las municipalidades en todos los procesos, entre otros motivos, para insistir en llamar la atención sobre la falta de estudios concretos sobre las dinámicas y los cambios en la estructuración de los poderes locales, así como sobre las relaciones, que son de complementariedad pero también de competencia —y con mucha fuerza— entre los distintos actores involucrados en los procesos.

Como es obvio, la definición de las agendas y los contenidos de éstas resultan muy determinadas por la fuerza de los actores y sus orientaciones. Se hace indispensable, en consecuencia, problematizar e interrogarse sobre el papel de algunos de ellos, en particular de los actores exógenos como las ONG, que por lo demás determinan la sostenibilidad de muchos de estos procesos a partir de los recursos que manejan. Este hecho, que no supone menospreciar el importante aporte de

39 Usamos arbitrariamente la diferenciación que propone Tanaka para el caso de las políticas sociales; Tanaka, 2001, ibíd.

estas instituciones, en tanto soportes y animadores de muchos de estos procesos, resulta más claro cuando se asumen parte de la sociedad civil local: cumplen roles protagónicos y, en algunos casos, de representación o de sustitución de los propios actores sociales o económicos —e incluso del Gobierno Local—, desempeñando una función de representantes que, creemos, no les corresponde.

3.2 Las distintas miradas de la concertación y la participación

Como ya señaláramos páginas antes, las distintas experiencias de concertación y participación estuvieron atravesadas por tres perspectivas distintas: la concertación como método o forma que permite garantizar determinados resultados, como estrategia política de legitimación de autoridades e instituciones, y como proceso social y político en el que confluyen actores e intereses diversos.[40] Más allá de las claras diferencias entre las tres aproximaciones, que aparecen resumidas en el Cuadro 8, resulta claro que las más de las veces la concertación resultó un guion predeterminado que obvió la interacción de los distintos grupos y actores sociales involucrados.[41]

El desconocimiento de los intereses y las lógicas de aquellos fue resuelto en la práctica por una definición "previa" y normativa sobre sus intereses y los comportamientos "adecuados" de los actores. Así, la concertación, antes que como un objetivo a alcanzar, apareció frecuentemente como el punto de partida sustentado en la idea del bien común, negándose en la práctica la complejidad del proceso, la diversidad, la divergencia y hasta oposición de intereses, y la necesidad de espacios públicos de interlocución permanente. Ello limitó el sentido de la concertación que implica el mutuo reconocimiento de la legitimidad social y política de los participantes, que se expresa en garantías mutuas en relación con los derechos y los intereses considerados como mínimos por cada una de las partes, lo cual permite que las divergencias devengan en discrepancias y los protagonistas avancen hacia el establecimiento de compromisos reales.

El predominio de los dos primeros enfoques explica parcialmente los límites de institucionalización y representatividad observados en muchas experiencias. Aquéllas con historias más largas —Ilo, Caylloma, Villa El Salvador— tampoco han logrado resolver plenamente, ni mucho menos, tales problemas; lo que explica su vulnerabilidad y sus dificultades de sostenibilidad en coyunturas políticas difíciles o de renovación electoral de sus autoridades.

En cuanto a la participación, existen dos grandes visiones sobre el tema, presentes ambas en muchas experiencias de desarrollo local y concertación. La primera entiende la participación como un valor en sí misma, abarcando en consecuencia un conjunto de actividades muy amplias: desde la voluntad individual o el interés colectivo en un asunto público, hasta la participación como práctica que establece mecanismos de relación con la esfera pública, aunque no se llega necesariamente a precisar sus fines últimos. Es el caso de muchas experiencias de concertación alrededor de motivaciones definidas vagamente como *desarrollo local*. La segunda visión es más instrumental y gira alrededor de un bien preciso (por ejemplo, el acceso al agua) o de una problemática claramente definida (por ejemplo, conservación del medio ambiente). Mientras que en la primera visión la partici-

40 Las primeras reflexiones críticas que se hicieron sobre el particular aparecen en Romero, Fernando: *Algunos apuntes sobre la concertación*, en Valderrama, Mariano; 1999, ibíd.

41 Al respecto ver el certero texto de Grompone, Romeo: "La descentralización y el desprecio de la razón política", en *Descentralización y gobernabilidad,* CIPCA-IEP, Lima, 1998.

Cuadro 8
Maneras de entender la concertación

	Como método	Como estrategia	Como participación	
			Asociación	Delegación
Participación	Las autoridades ofrecen información a los ciudadanos sobre los temas que ellas deciden finalmente	Se consideran las opiniones y expectativas de las organizaciones sociales sobre los planes que lideran las autoridades	Se logran acuerdos de colaboración en la gestión y se toman decisiones compartidas	Se transfiere la responsabilidad de las decisiones a los espacios de concertación
Interacción	No hay retroalimentación sistemática. Proceso formal	Retroalimentación a partir de las decisiones de las autoridades	Negociación y cooperación en la toma de decisiones	Transferencia de responsabilidades
Rol de los ciudadanos	Participantes como receptores	Participantes como clientes	Participantes como socios	Participantes como socios y ejecutores
Grado de participación	Pasivo		Influencia y decisión	Influencia, decisión e intervención en la gestión

pación aparece como un valor, en esta segunda es un medio para conseguir un objetivo ligado al cambio sustancial en cierta situación de desventaja en la que se encuentra una población determinada. En el primer caso se privilegia la promoción de determinados procedimientos participativos con vocación de continuidad y permanencia; en el segundo, se trata de un mecanismo para favorecer a la población y a la efectividad del sistema de toma de decisiones, y se mide por el logro de determinados resultados acotados a su objetivo práctico.

Como es obvio, las dos visiones se encuentran atravesadas por discursos diferenciados sobre los actores involucrados en los procesos. El primero de ellos asume a la comunidad como un colectivo homogéneo de población y, en consecuencia, identifica a un actor general e indiferenciado ("todos"), con intereses puramente compartidos, con la participación como "espacio" que permite definir la acción social hacia el bien común. Un segundo discurso parte del reconocimiento de la existencia de organizaciones sociales estratégicas o de actores sociales precisos, que lideran los procesos de cambio en la comunidad a manera de vanguardias. El tercer discurso reconoce la existencia de actores relacionados y diferenciados, entendiendo la participación como un proceso (procedimientos y mecanismos) que ordena la negociación de intereses y que, además de las organizaciones de la sociedad civil y los municipios, supone una tarea coordinada con representantes de distintos sectores de la estructura estatal y del sector privado. Estas distintas visiones y discursos son parte de la heterogénea realidad que venimos analizando y que esquemáticamente pueden resumirse como se muestra en el Cuadro 9.

Cuadro 9
Visiones de la participación y actores comprometidos

Tipo de participación	Definición de participación	Campo de la participación	Resultados de la participación	Definición de los actores participantes
Participación como valor	Movilización de la "energía participativa" de la comunidad	Promoción de procedimientos participativos e incidencia en aspectos de cultura política	Afirmación de prácticas y procedimientos democráticos. Fortalecimiento formal de organizaciones e instituciones del Estado	Actor único: la comunidad como un todo indiferenciado
				Actor vanguardia: restringido a algunos sectores de la sociedad civil
				Actores relacionados y diferenciados
Participación como medio	Medio para lograr objetivos concretos que permitan un cambio en la situación de desventaja en la que se encuentra una población	Fines precisos y/o problemas concretos a resolver	Cambios en la situación de la población y en el sistema de toma de decisiones	Actor vanguardia: restringido a algunos sectores de la sociedad civil
				Actores relacionados y diferenciados

Los discursos sobre la definición de los actores participantes están atravesados por la fragmentación de nuestra sociedad civil y por el incremento de su heterogeneidad, que la dividen claramente en dos sectores diferenciados: el uno, pobre, intenso en su relación con el Estado durante la década de los noventa y hasta ahora denso organizativamente y carente de mayor autonomía; el otro, mesocrático y popular, con menos intensidad y densidad organizativa durante la década pasada, pero que mantuvo su autonomía frente al Estado. Como es obvio, es éste el que tiene participación más activa y protagónica en las experiencias de desarrollo local y concertación, mientras que el primero —más numeroso— por lo general se encuentra fuera de las mismas o absolutamente subordinado a dinámicas que no controla y que las más de las veces ni siquiera entiende.

Esta situación nos remite a un tema clásico que se plantea permanentemente en estos espacios, por lo general poco atendido: la representación y la representatividad de los actores involucrados en los procesos mencionados. El tema, en el contexto del proceso de descentralización y reforma del Estado en curso en el país, adquiere creciente visibilidad y notoriedad cuando al plantearse la institucionalización de mecanismos y procedimientos de participación que resultan de tales experiencias, se evidencia la fuerte tensión que se genera entre democracia representativa y democracia participativa.

3.3 La sostenibilidad de las experiencias y otras limitaciones

De lo dicho hasta acá resulta claro que un problema medular de estas experiencias es el de su sostenibilidad. A su debilidad

institucional se le añaden las grandes limitaciones de recursos que los hacen fuertemente dependientes de aquellos provenientes del Gobierno Central y, en mucho menor medida, de la cooperación internacional al desarrollo. A esto se suma el fuerte peso de la lógica "obrista" de las autoridades locales, incluso en las grandes ciudades, lógica a partir de la cual organizan sus prioridades de inversión.

Uno de los riesgos mayores es el del "desencanto" de los participantes más comprometidos en estos procesos. Participan, elaboran planes de desarrollo y formulan presupuestos guiados por sus intereses y expectativas, que crecientemente se confrontan con los "techos" del presupuesto público y con las limitaciones de los recursos y de las propias agendas de otros actores exógenos. El relativo entusiasmo que se observa en muchas provincias y distritos puede empezar a reducirse, en esta confrontación con la realidad que eventualmente evidenciará otras limitaciones que se observan en muchas experiencias y que esquemáticamente son las siguientes: i) límites en la construcción de una capacidad institucional eficiente en las municipalidades, instituciones que lideran los más de los procesos; ii) imposibilidad práctica para construir alianzas efectivas con el sector privado formal y con la gran empresa; iii) relativa desarticulación en distintos niveles: en las municipalidades, entre funcionarios y políticos; entre las organizaciones de la población y muchas veces entre éstas y sus representantes; iv) pugnas irresueltas por cuotas de poder entre las organizaciones y entre las autoridades políticas; v) desinterés relativo del Estado, más allá de viabilizar sus agendas y los compromisos propios de cada sector; y vi) desvinculación del interés y la lógica de acción de los partidos políticos formalmente ausentes en todos estos espacios.

4. Conclusión

Los procesos de concertación y participación local tienen, además de una gran visibilidad, una importancia innegable. Impulsados por distintos actores desde la diversidad y complejidad de las sociedades locales, liderados las más de las veces por las municipalidades, tienen un efecto importante en la construcción de ciudadanía y en la gobernabilidad en las mismas. La "ganancia" de los distintos actores sociales, sin embargo, es claramente diferencial y parte apreciable de la población de dichas sociedades —los sectores tradicionalmente excluidos— no están clara ni menos directamente involucrados en estos procesos que, como resultado de los cambios en las relaciones entre Estado y sociedad y del propio proceso de descentralización en curso, empiezan a asumir, aunque de manera muy limitada, roles definidos en la gestión pública.

La reconfiguración de la política, pero especialmente de los poderes locales, empieza a discurrir por estas prácticas y estos espacios que van generando nuevos mecanismos de intermediación y formas propias de vinculación con el poder. La efectividad que se les asigna, que todavía está por demostrarse, les permite obtener el reconocimiento incluso de quienes no forman parte de la experiencia o son marginales a ella. Sus varias limitaciones obligan a plantearse el tema de su sostenibilidad y su viabilidad en el tiempo —especialmente en aquellos espacios rurales, pobres y dispersos territorialmente— donde la idea del surgimiento de una comunidad política resulta bastante lejana.

La viabilidad de estas experiencias y la posibilidad de su difusión radican en gran parte en el marco institucional en el que se inscriban. El reconocimiento desde el Estado del sentido (democratización) y la utilidad de las mismas (legitimación del sistema político) puede resultar central, aunque los indicios que se observan no son motivo de entusiasmo en esta perspectiva.

Bibliografía

ÁVILA, Javier (2002), "Los límites para la concertación en un contexto de autoritarismo: la mesa de concertación de Huanta durante el fujimorismo", en Manuel Pulgar-Vidal, E. Zegarra y J. Urrutia (editores), *Sepia IX. Perú: El problema agrario en debate.* Lima: Sepia, Cies, Care, Oxfam.

AZPUR, Javier (1999) "Construyendo sociedad local en el Valle Sagrado de los Incas", en Mariano Valderrama (coordinador), *ONG, concertación y desarrollo local.* Lima: Cepes-Alop.

BALLÓN, Eduardo (2001) "La descentralización desde la perspectiva política", en Cuadernos Descentralistas 1, *Las condiciones de la transición democrática para la reforma descentralista.* Lima: Grupo de Trabajo Descentralista, Grupo Propuesta Ciudadana, Escuela para el Desarrollo.

CALDERÓN, Julio y Rocío VALDEAVELLANO (1991) *Izquierda y democracia. Entre la utopía y la realidad. Tres municipios de Lima.* Lima: Cenca.

CARE-Perú (editores) (2002) *Los Gobiernos Locales y la seguridad alimentaria: una estrategia para la sostenibilidad.* Lima: Care-Perú.

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca) (2002) "Documento Macro Región Norte. IV Foro de diálogo sobre experiencias y retos de lucha contra la pobreza: descentralización y desarrollo sostenible". Aporte ciudadano (mimeo.).

CHIRINOS, Luis (2003) *La estructura de oportunidades de la participación ciudadana en los Gobiernos Locales.* Lima: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria-Dfid.

DEGREGORI, Carlos Iván; José Coronel y Ponciano del Pino (*1998) Gobiernos Locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga.* Lima: IDL.

Departamento de Participación Ciudadana y Gobiernos Locales de Alternativa (2001) *Manual de participación ciudadana.* Lima: Alternativa, Centro de Investigación Social y Educación Popular.

DIEZ HURTADO, Alejandro (1997) "Formación de comunidades y crisis de representatividad: Cambios de la política comunal en la costa y sierra piurana", en E. Gonzales de Olarte, B. Revesz y M. Tapia (editores), *SEPIA VI. Perú: El problema agrario en debate.* Lima: SEPIA.

1999 "Diversidades, alternativas y ambigüedades: instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural", en V. Agreda, A. Diez y M. Glave (editores), *Sepia VII. Perú: El problema agrario en debate*. Lima: Sepia, Itdg, Asociación Arariwa, SOS Faim.

1999 "Organizaciones de base y Gobiernos Locales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo", en E. Bardález, M. Tanaka y A. Zapata (editores), *Repensando la política en el Perú*. Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales.

2003 "Élites y sociedades regionales ante la descentralización", versión electrónica de próxima publicación. Lima: SER.

Escuela de Administración de Negocios para Graduados (Esan), editores (1999) *Experiencias exitosas de desarrollo local.* Lima: Esan-Usaid.

GONZALES DE OLARTE, Efraín (2000) *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: IEP-Cies.

GROMPONE, Romeo (1998) "*La descentralización y el desprecio de la razón política*", en Bruno Revesz (editor), *Descentralización y gobernabilidad.* Lima: Cipca-IEP.

HUAMÁN, Josefina (2003) "Mesa de Concertação para a luta contra a pobreza-Peru", en Abong: *Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos.* Sao Paulo: Editora Peirópolis.

HUBER, Ludwig *et al. (*2003) "Centralismo y descentralización", en L. Huber (editor), *Ayacucho: centralismo y descentralización.* Lima: IEP.

Instituto de Estudios Peruanos (IEP) (2001) "Qué pensamos los peruanos y peruanas sobre la descentralización" (encuesta). Lima: IEP.

LÓPEZ, José Luis y Julio Failoc (1999) "La experiencia de concertación en Ilo", en Mariano Valderrama (editor), *ONG, concertación y desarrollo local.* Lima: Cepes-Alop.

LLONA, Mariana; Laura Soria y Mario Zolezzi (2002) "Gestión democrática para el desarrollo local: sistematización de la experiencia de planificación y presupuesto participativo en Villa El Salvador". Lima: Programa Urbano, Desco (mimeo.).

MONGE, Carlos (1994) "Transformaciones en la sociedad rural", en C. I. Degregori, J. Escobal y B. Marticorena (editores), . *Sepia V. Perú: El problema agrario en debate.* Lima: Sepia.

1997 "El comportamiento electoral de la población rural peruana", en E. Gonzales de Olarte, B. Revesz y M. Tapia (editores), *Sepia VI. Perú: El problema agrario en debate.* Lima: Sepia.

PEASE, Henry (2000) *Así se destruyó el Estado de Derecho: Congreso de la República Perú 1995-2000.* Lima: Dennis Morzán.

PIZZORNO, Alejandro (1981) "Introducción al estudio de la participación política", separata de la Universidad de Buenos Aires.

Red Perú
2003 "Perfil general de las experiencias de concertación local en el Perú", www.mesadeconcertacion.com.

REMY, Marisa (2003) "Análisis de experiencias de desarrollo territorial", en Grupo Propuesta Ciudadana-CEDER (editores), *Aportes a la descentralización y el desarrollo local.* Lima.

ROMERO, Fernando (1993) *Municipalidad y pobladores. El caso de las MIADES de El Agustino.* Lima: SEA.

1999 "Algunos apuntes sobre la concertación", en Mariano Valderrama (coordinador), *ONG, concertación y desarrollo local.* Lima: CEPES-ALOP.

ROSAS, Wilbert (1999) "Una experiencia de participación ciudadana", en *Tejiendo nuestra democracia. Taller de adiestramiento para alcaldes campesinos.* Lima: CCP, CEPES, Grupo Propuesta Ciudadana.

SALAS, Guillermo (1999) "Entre litigios y predicadores: desarrollo y escena política actual en las comunidades campesinas de Cajamarca", en J. Ansión, A. Diez y L. Mujica (editores), *Autoridad en espacios locales. Una mirada desde la antropología*. Lima: PUCP.

TANAKA, Martín (1999) "La participación social y política de los pobladores urbanos: ¿del movimientismo a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino", en Martín Tanaka (compilador), *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima: IEP.

2001 *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario*. Lima: CIES, IEP.

TÁVARA, José (1997) "Municipalidades: balance positivo", en *Andenes* 96. Lima: Servicios Educativos Rurales.

URRUTIA, Jaime (2002) "Espacio, poder y mercado: preguntas actuales para una vieja agenda", en M. Pulgar Vidal, E. Zegarra y J. Urrutia (editores) *SEPIA IX. Perú: El problema agrario en debate.* Lima: SEPIA, CIES, CARE, Oxfam.

VERGARA, Ricardo (2002) "Gobiernos locales en el medio rural", en *Socialismo y Participación* 87. Lima: CEDEP (mayo).

WIENER, Elisa (2003) *Municipios, poder y nuevas élites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla.* Lima: (mimeo).

Siglas utilizadas

AGLOCEAH	Asociación de Gobiernos Locales del Corredor Económico Ayacucho-Huancavelica
AEDES	Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
AMRELOR	Asociación de Municipalidades de Loreto
AMRESAM	Asociación de Municipalidades de San Martín
AMUNI	Asociación de Municipalidades del Callejón de Huaylas
AMURAVE	Asociación de Municipalidades del Valle del Río Apurímac-Ene
CBC	Centro Bartolomé de Las Casas
CCP	Confederación Campesina del Perú
CEDEP	Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación
CEDER	Centro de Estudios para el Desarrollo Regional
CENCA	Centro Nacional de Capacitación y Asesoría
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CIDIAG	Centro de Información y Desarrollo Integral de Autogestión
CIED	Centro de Investigación, Educación y Desarrollo
CIES	Consorcio de Investigación Económica y Social
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
DFID	Department for International Development

EPRODICA	Equipo de Promoción y Desarrollo de Ica
ESAN	Escuela de Administración de Negocios
FOGEL	(Proyecto) Fortalecimiento de la Gestión Local
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
IAA	Instituto para una Alternativa Agraria
IDEAS	Centro de Investigación, Documentación, Educación, Asesoramiento y Servicios
IDL	Instituto de Defensa Legal
ITDG	Intermediate Technology Development Group
MIADES	Micro Áreas de Desarrollo
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
SEA	Servicios Educativos El Agustino
SEPIA	Seminario Permanente de Investigación Agraria
SER	Asociación Servicios Educativos Rurales
USAID	United States Agency for International Development

Participación, concertación, inclusión y gobernabilidad en el Perú rural (y después de la violencia, ¿qué?)*

Carlos Monge

* Muchas ideas contenidas en este texto han sido conversadas con Hernán Maldonado en la preparación de un documento de trabajo para el Grupo Propuesta Ciudadana. La responsabilidad de la presente redacción es, sin embargo, enteramente mía. La más reciente y completa discusión general sobre la institucionalidad en el mundo rural puede verse en María Isabel Remy, "Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la sociedad rural", ponencia central de balance presentada al Sepia X; Pucallpa, agosto del 2003.

INTRODUCCIÓN

"[…] de cada cuatro víctimas, tres fueron campesinos o campesinas cuya lengua materna era el quechua. Se trata, como sabemos los peruanos, de un sector de la población históricamente ignorado por el Estado y por la sociedad urbana, aquélla que sí disfruta de los beneficios de nuestra comunidad política […] estas dos décadas de destrucción y muerte no habrían sido posibles sin el profundo desprecio a la población más desposeída del país […] ese desprecio que se encuentra entretejido en cada momento de la vida cotidiana de los peruanos."

Salomón Lerner Febres
Discurso de Presentación del Informe
de la Comisión de la Verdad y Reconciliación

Lima, 28 de agosto del 2003

La Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales nos invita a discutir las posibilidades y los límites de la participación ciudadana como puerta de entrada a la reinvención de la democracia. Después de la violencia, es imperativo reinventarla —o quizá recién inventarla— para quienes nunca la han vivido como parte de su realidad.

La reforma descentralista —que por primera vez en la historia del Estado peruano contiene mecanismos para la participación y la concertación en los niveles subnacionales de gobierno— es una oportunidad para que la democracia signifique algo cotidiano para esas poblaciones que han sido no sólo víctimas sino —lo que es aún peor— víctimas *invisibles* de esta guerra.

PRIMERA PARTE

1. Descripción general de las experiencias de participación de las poblaciones rurales

1.1 Antecedentes históricos

La conquista por la sociedad civil de espacios y mecanismos para la participación y la concertación es parte del proceso más amplio de construcción de la ciudadanía que se hace masivo en el Perú desde los años 1940 y 1950.

Entendemos por *sociedad civil* a los sectores organizados de la sociedad que buscan incidir sobre la propia sociedad, el Estado y el sistema político.[1] No se trata de toda la sociedad, en la medida en que buena parte de ella —aun cuando organizada— se propone solamente velar por los intereses inmediatos de sus integrantes, sin buscar incidir en otros actores sociales ni en el Estado. No incluye tampoco a los partidos políticos, en la medida en que ellos son parte del sistema político y, en tanto tales, instrumentos y espacios de lo público, sobre los cuales la sociedad civil busca incidir.[2]

La sociedad civil peruana incluye a una diversidad de actores sociales, que resultan del complejo proceso de desarrollo de ciudadanía que vivimos con fuerza desde la segunda mitad del siglo pasado.[3]

En estas seis décadas, el Perú ha pasado de una situación de apropiación de facto del Estado por parte de las élites económicas, a una situación más inclusiva en la que formalmente todos tienen todos los derechos, aunque con diferencias enormes en cuanto a sus capacidades para ejercerlos.

El proceso de constitución de lo que ahora llamamos la *sociedad civil peruana* es parte de este complejo proceso de desarrollo de la ciudadanía, principalmente de la conquista por los sectores populares de su capacidad de expresarse y organizarse libremente. Dada la complejidad de su constitución (empresarios formales y pequeños empresarios informales, organizaciones gremiales laborales y campesinas, colegios profesionales, organizaciones sociales de base, movimientos de interés, organizaciones no gubernamentales, etcétera) no existe "una historia" de la sociedad

1 Cohen, Jean y Andrew Arato: *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, 1992.

2 En este caso en discrepancia con la opción propuesta por Farid Kahatt en *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú*, PUCP, Cuadernos de Investigación Social, Lima, 2001.

3 López, Sinesio: *Ciudadanos reales e imaginarios,* IDS, Lima, 1997.

civil, sino más bien "las historias" de sus diversos componentes.

En el caso de las poblaciones rurales, el proceso de organización para la negociación, la confrontación o la concertación con el Estado se remonta a los procesos organizativos sindicales de inicios de siglo en la costa sur.

Un primer momento de este largo camino se inicia con la organización de los pequeños productores de Parcona, Ica, para negociar en torno a problemas de agua con hacendados locales, y lleva a la formación de la Federación General de Yanaconas y Campesinos del Perú, ya bajo orientación de Mariátegui en pleno auge de la organización y luchas sindicales de las primeras dos décadas del siglo veinte.[4]

Después de la crisis política, los gobiernos autoritarios de Luis M. Sánchez Cerro y Óscar R. Benavides reprimieron la organización campesina, la que renació durante el interludio democrático del gobierno de José Luis Bustamante y Rivero. Durante este periodo se da una compleja dinámica de movilizaciones que incluye a comunidades campesinas de la sierra sur y centro, a yanaconas y parceleros independientes de la costa norte, central y del sur, a peones y jornaleros de esas mismas áreas, y a obreros del azúcar del norte. La fundación de la Confederación Campesina del Perú (CCP) en 1947 resulta de la convergencia de esos procesos.[5]

El golpe de Estado del general Manuel A. Odría cerró los espacios democráticos, reprimiendo y/o cooptando este liderazgo. Pero, a fines de los años cincuenta y durante los sesenta, el movimiento se reactivó, teniendo sus epicentros en la sierra sur (el movimiento de la Federación Provincial de Campesinos de la Convención y Lares) y en la sierra central (el Movimiento Comunal de Centro, liderado por Elías Tacunan). La radicalización de estos movimientos, la militarización de la movilización en el Cusco —ya bajo la conducción del FIR— y el surgimiento de la guerrilla del MIR y del ELN precipitaron la dación de reformas agrarias parciales y una fuerte represión que determinó la desarticulación parcial del movimiento y la organización, así como la liquidación de los proyectos guerrilleros de esa época.[6]

La reforma agraria llevada a cabo por el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado generó una nueva ola de organización y movilización campesina, esta vez para radicalizar un proceso de reforma que efectivamente estaba poniendo fin a la gran propiedad terrateniente en el Perú.[7]

Culminada la reforma agraria como tal en la segunda mitad de los setenta, y ya con el advenimiento de regímenes democráticos y políticas liberales favorables al desarrollo de los mercados y al repliegue del Estado como asignador de los recursos, las demandas campesinas y sus lógicas de organización se han diversificado enormemente.[8]

De este breve repaso del proceso organizativo de las poblaciones rurales se desprenden dos ideas generales: i) en la base de los procesos organizativos se encuentra la necesidad de ordenar el manejo de los recursos, de canalizar los conflictos internos, de relacionarse con el mercado, de relacionarse con el Estado; y ii) hay una enorme diversidad de formas de organización, y buena par-

4 Oré, Teresa: *Juan Hipólito Pévez: Memorias de un viejo luchador campesino,* Illa-Tarea, Lima, 1983.

5 Monge, Carlos: "If the people are sovereign, the people must be fed", Doctoral dissertation, University of Miami, 1992.

6 Monge, ibíd. y Monge, Carlos: "Estructura agraria y movimiento campesino en el Perú", en *Estructura agraria y movimiento campesino en América Latina,* Unicamp-Clacso, Quito, 1990.

7 Valderrama, Mariano: *7 años de reforma agraria peruana, 1969-1976,* Pucp, Fondo Editorial, Lima, 1976.

8 Monge, Carlos: "Las demandas de los gremios campesinos", en *Debate Agrario* 5, Cepes, Lima , 1989.

te de ellas responde a más de una dinámica a la vez.

La comunidad campesina es un buen ejemplo de una forma de organización de la población rural que responde a la necesidad de ordenar el manejo de los recursos locales, canalizar los conflictos internos y ordenar la relación con el Estado.

En la medida en que el objetivo de este trabajo es dar cuenta de la participación de las organizaciones rurales en espacios o mecanismos de concertación, la atención se centra en aquellas organizaciones que en su formación y desarrollo tienen una relación directa con el Estado.

1.2 La diversidad de formas de organización de la población rural

Identificamos las siguientes formas de organización, que sustentan diferentes formas de participación en mecanismos de concertación con el Estado:

a) La comunidad campesina y nativa

De acuerdo con el Programa Especial de Titulación y Catastro (PETT), en el Perú existen 5 827 comunidades campesinas, ubicadas en la sierra y en menor medida en la costa, y 1 267 comunidades nativas, ubicadas en la Amazonía (ver Cuadros 1 y 2). La informa-

Cuadro 1
Perú: comunidades campesinas reconocidas

Departamentos	Número de comunidades
Amazonas	52
Áncash	345
Apurímac	442
Arequipa	100
Ayacucho	604
Cajamarca	107
Cusco	886
Huancavelica	558
Huánuco	257
Ica	9
Junín	389
La Libertad	120
Lambayeque	25
Lima	287
Loreto	66
Madre de Dios	0
Moquegua	75
Pasco	73
Piura	136
Puno	1 249
San Martín	1
Tacna	46
Total	5 827

Fuente: PETT, Formalización del Derecho de Propiedad de las Comunidades Campesinas en el Perú, 2001, en www.pett.gob.pe

Cuadro 2
Perú: comunidades nativas reconocidas

Departamentos	Número de comunidades
Amazonas	68
Ayacucho	1
Cajamarca	2
Cusco	51
Huánuco	9
Junín	156
Loreto	488
Madre de Dios	24
Pasco	113
San Martín	29
Ucayali	226
Total	1 267

Fuente: PETT, Formalización del Derecho de Propiedad de las Comunidades Campesinas en el Perú, 2001, en www.pett.gob.pe

ción censal de 1994 también puede usarse como una referencia.[9]

Como se ha señalado líneas antes, pese a que las comunidades campesinas y nativas expresan la necesidad de grupos de familias de ordenar el manejo de los recursos naturales de sus ámbitos de existencia y de procesar conflictos internos, no es menos cierto, al menos en el caso de las comunidades campesinas, que sirven también para ordenar el acceso al Estado, y que en muchos casos se forman con ese fin. De hecho, el crecimiento del número de comunidades campesinas en el Perú durante el siglo veinte expresa la búsqueda, por parte de los pobladores rurales, de organizarse para acceder a los servicios públicos, la tierra y la distritalización.[10]

Las comunidades campesinas y nativas han tendido a agruparse territorialmente para conformar organizaciones gremiales de segundo y tercer nivel. En el caso de las comunidades nativas, la estrategia es de asociación por cuencas y —sobre esa base— por etnias, que tienen a su vez presencias fuertes en regiones específicas. Estas organizaciones de segundo nivel se hallan confederadas en la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Amazonía Peruana (AIDESEP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP). La AIDESEP, por ejemplo, está organizada en 6 organismos descentralizados (Selva Central, San Lorenzo, Madre de Dios, Iquitos, Ucayali y Nor Oriental) que agrupan a 53 federaciones y organizaciones territoriales, que representan a las 1 350 comunidades donde viven 350 000 hombres y mujeres indígenas, agrupados en 17 familias lingüísticas.[11] (ver Gráfico 1). AIDESEP y CONAP participan, con otras organizaciones, en la Conferencia Permanente de Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP).[12]

Las comunidades campesinas —sobre todo las de la sierra— han tendido también a la organización de base territorial, constituyendo federaciones distritales, provinciales, y departamentales y formando gremios nacionales. La Confederación Campesina del Perú desde los años cuarenta y la Confederación Nacional Agraria desde los años setenta, son expresión de esta dinámica organizativa.[13]

Pero en los últimos años esta lógica de articulación territorial de las comunidades se ha visto complementada por otras lógicas, esta vez temáticas, de construcción de federaciones regionales y nacionales. Un caso es el de la Unión Nacional de Campesinos Aymaras (UNCA), con sede en el departamento de Puno, que expresa el desarrollo de una identidad étnica entre los aymaras del sur del departamento de Puno. El otro es el de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), que articula a las comunidades de varias regiones que enfrentan problemas originados en las actividades mineras.[14]

9 Ver INEI, IV Censo Nacional Agropecuario, cuadro 1, "Número de productores agropecuarios por condición jurídica, según tamaño de la organización agropecuaria", Lima, 1994. Puede consultarse en www.inei.gob.pe.

10 Ver un repaso general del proceso de formación de comunidades campesinas en Urrutia, Jaime: "Comunidades campesinas y antropología: historia de un amor (casi) eterno..."; Trivelli, Carolina: "Reconocimiento legal de comunidades campesinas: Una revisión estadística"; y Caballero Martín, Víctor: "Urbanización de la sociedad rural puneña, crecimiento y cambios en las comunidades campesinas", en *Debate Agrario* 14, CEPES, Lima, 1992.

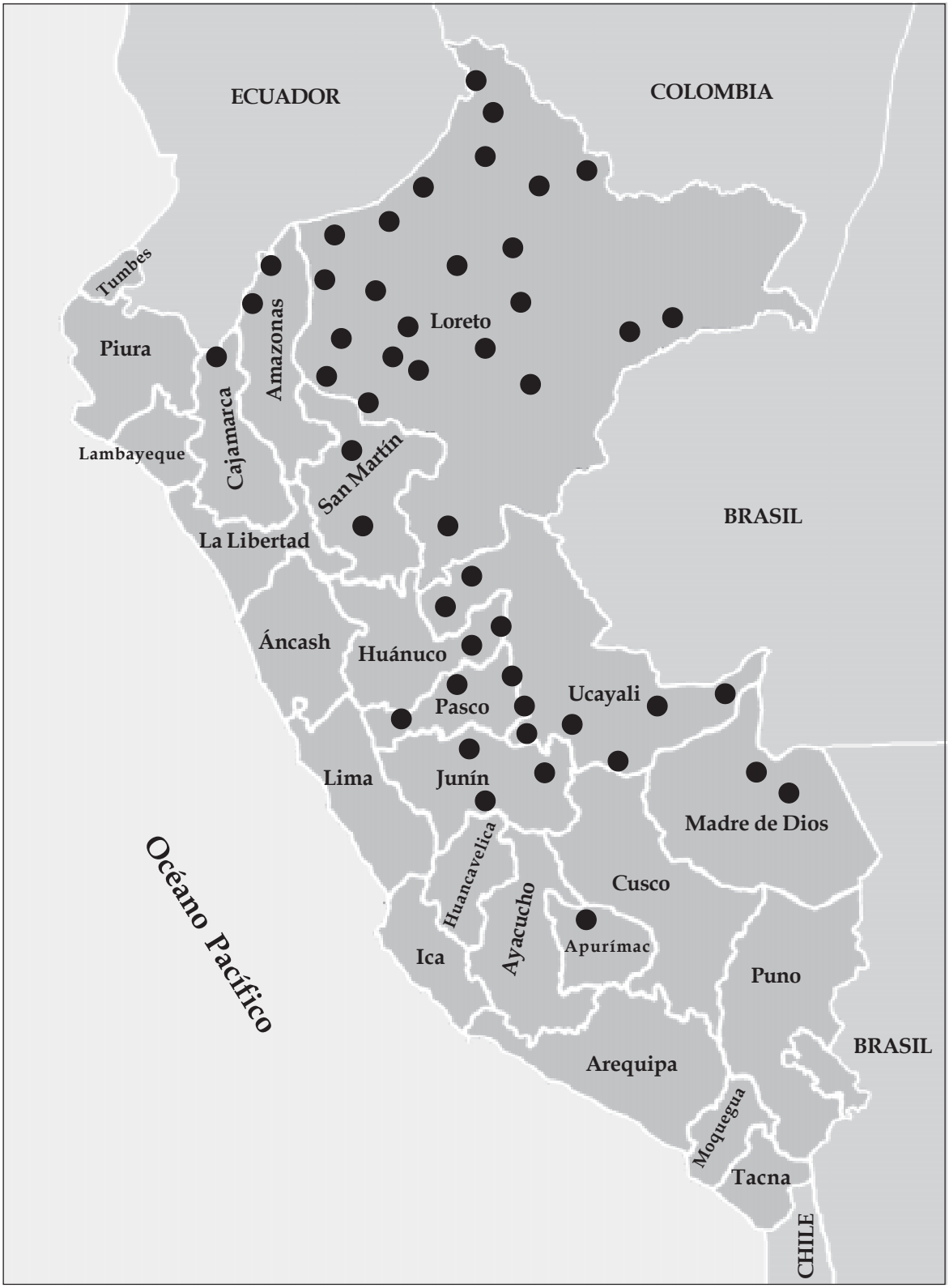
11 Ver www.aidesep.org.pe.

12 Ver http://www.rcp.net.pe/coppip/ y www.laneta.apc.org/rci/organinteg/coppip.html.

13 Ver www.cepes.org.pe/allpa.

14 Ver http://www.rcp.net.pe/coppip/.

Gráfico 1
Mapa organizativo de la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Amazonía Peruana (AIDESEP)



b) La organización en torno a la gestión del agua

Como se ha mencionado antes, el moderno proceso de organización de la población rural se inició en Parcona, Ica, como expresión de un conflicto con hacendados locales en torno al agua. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario de 1994, en la actualidad la organización en torno al agua es la que más productores agropecuarios agrupa: de los 1 764 666 productores censados, la inmensa mayoría (1 706 935) son personas naturales. De este total, 611 327 están organizados y 239 655 lo están en comisiones, comités y juntas de riego[15] (ver Cuadro 3).

A esta forma moderna de organización —que se da como forma específica de organización en las áreas de agricultura de riego— hay que añadir la organización tradicional del riego en zonas andinas, en la forma de comités de riego, que son parte de la estructura organizativa de las comunidades campesinas.[16]

Siendo la forma más importante de organización, su actual razón de ser es la relación con el Estado para la gestión del agua y de la infraestructura de riego, y ya no el conflicto con los grandes propietarios privados.

Cuadro 3
Productores agropecuarios por organización

Total de productores	Productores que pertenecen a una organización
1 756 141	611 327
Organización	
Comités de productores	61 527
Asociación de agricultores	31 617
Juntas de usuarios de riego	239 655
Rondas campesinas	202 222
Sindicatos agrícolas	2 852
Confederación Nacional Agraria	1 615
Confederación Campesina del Perú	10 215
Organización Nacional Agraria	1 334
Fondos de Ganadería Lechera	4 007
Asociación Nacional de Parceleros Agrrios	2 490
Otra	98,668
No vinculadas al sector agrario	10 376
No especificado	5 261

Fuente: INEI, IV Censo Nacional Agropecuario, cuadro 15, Lima, 1994.

15 Ver Inei, Censo Nacional Agropecuario 1994, cuadro 15, "Número de productores agropecuarios que pertenecen a alguna organización agropecuaria por tipo de organización".

16 Al respecto, se puede consultar Gper-Inka, "Proyectos de riego en comunidades campesinas andinas: una propuesta metodológica de seguimiento y evaluación", en www.rimisp.cl. Gper-Inka es un consorcio de instituciones del Cusco que vienen ocupándose del tema del riego en la sierra sur del país. Visitar también la web de Itdg, que tiene una larga experiencia en este campo: www.itdg.org.pe. Una sesión del Sepia IX estuvo dedicada al riego en los Andes. Ver M. Pulgar Vidal, E. Zegarra y J. Urrutia (editores), *Sepia IX. Perú: el problema agrario en debate,* Sepia, Cies, Care, Oxfam, Lima, 2002.

c) La organización en torno a la seguridad

Si el agua ha sido siempre un factor dinamizador de la organización, la falta de seguridad frente a los abigeos, primero, y la necesidad de agruparse para la defensa en el curso de la guerra interna, después, han hecho de las *rondas* la segunda más importante forma de organización de la población rural, con 202 222 integrantes (ver Cuadro 3).

Como es sabido, las rondas campesinas surgen como organizaciones para enfrentar el problema del abigeato; pero en el contexto de la violencia política —y especialmente en la segunda mitad de los años noventa— se convierten en aparatos de defensa frente a Sendero Luminoso y el MRTA, en alianza con las Fuerzas Armadas.[17]

Y si quienes permanecieron en las zonas afectadas por la violencia se organizaron en rondas, quienes se vieron obligados a dejar sus zonas de residencia y trabajo se organizaron en tanto desplazados. Los estimados más conservadores hablan de 600 000 desplazados por la violencia, los que desde inicios de los años ochenta desarrollaron diversas estrategias de organización tanto para facilitar la inserción en un medio difícil y hasta hostil como para defender y afirmar su identidad manteniendo latente la idea del retorno.[18] En el plano institucional, los organismos de promoción del desarrollo con labores en este campo se asociaron en la Mesa Nacional sobre Desplazamiento (MENADES).

d) Organización en torno a los programas sociales

Los programas sociales llegan a casi 50% de los hogares urbanos y a más de 70% de los hogares rurales (ver Cuadro 4). Para su implementación, los programas sociales fomentan la organización de las poblaciones cuyas necesidades atienden. Estas formas de organización son permanentes o temporales, y dependen de la naturaleza misma de los programas sociales que las impulsan.

En el caso de programas de inversión como el FONCODES (ver Cuadro 5), se fomenta la existencia de formas temporales de organización, como los Núcleos Ejecutores, constituidos por las comunidades o poblaciones rurales locales para fines de tramitación y ejecución de pequeños proyectos de inversión. La naturaleza temporal de los Núcleos responde al tipo de intervención puntual del Fondo y a la idea de no debilitar a la comunidad campesina o a la forma de organización permanente propia de la población local.[19] Si se estima un Núcleo por proyecto implementado, en los dos últimos años de la década pasada se habrían generado unas 6 000 organizaciones (en el 2001 la cifra fue de unas 1 700 organizaciones).[20]

Por su parte, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) fomenta la constitución de organizaciones para la ejecución de los proyectos:

17 Sobre la historia de las rondas del norte, ver Gitlitz, John y Telmo Rojas: "Veinte años de cambios culturales y políticos en las rondas campesinas de Cajamarca", en E. Gonzales de Olarte, B. Revesz, M. Tapia (editores), *SEPIA VI. Perú: El problema agrario en debate*, SEPIA, Lima, 1997. Sobre las rondas y la guerra interna, Degregori, Carlos Iván; José Coronel, Ponciano del Pino, Orin Starn: *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, IEP, Lima, 1996.

18 Ésta es la cifra proporcionada por el PAR; ver en "La situación actual", www.mimdes.par.gob.pe. Ver también *Allpanchis* 58, Sicuani, 2001. Sobre las rondas y la guerra interna, ver Coronel, José: "Balance del proceso de desplazamiento por violencia política en el Perú, 1980-1997", en V. Agreda, A. Diez y M. Glave (editores), *SEPIA VII. Perú: El problema agrario en debate*, SEPIA, ITDG, Asociación Arariwa, SOS Faim, Lima, 1999.

91 Sobre los Núcleos Ejecutores ver FONCODES, *Concertando para el desarrollo. Lecciones aprendidas de FONCODES en sus estrategias de intervención*, FONCODES, Lima, 2001.

20 FONCODES, www.foncodes.gob.pe.

Cuadro 4
Programas sociales: porcentaje de hogares beneficiados

Años	Área	Hogares beneficiados con al menos un programa social, según área de residencia
1998	Urbana	48,5
1998	Rural	70,6
1999	Urbana	50,5
1999	Rural	77,4
2000	Urbana	47,4
2000	Rural	73,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - ENAHO.

Cuadro 5
Intervención de FONCODES.
Recursos asignados en el presupuesto de apertura 2003 por departamento

Departamento	Monto	Porcentaje
Amazonas	15 398 781	3,76
Áncash	21 481 014	5,25
Apurímac	17 321 695	4,23
Arequipa	4 240 079	1,04
Ayacucho	16 564 531	4,05
Cajamarca	52 082 001	12,72
Cusco	34 575 173	8,44
Huancavelica	19 838 442	4,85
Huánuco	30 621 889	7,48
Ica	3 314 445	0,81
Junín	16 509 080	4,03
La Libertad	23 027 169	5,62
Lambayeque	10 187 447	2,49
Lima	3 883 329	0,95
Madre de Dios	1 363 489	0,33
Moquegua	1 363 489	0,33
Pasco	4 572 183	1,12
Piura	19 579 043	4,78
Puno	45 199 941	11,04
San Martín	12 503 425	3,05
Tacna	1 363 489	0,33
Tumbes	1 363 489	0,33
Ucayali	8 001 694	1,95
Gastos administrativos*	17 828 395	4,35
Total 2003	**409 417 600**	**100,00**

(*) Gastos administrativos correspondiente a la Sede Central.

Fuente: www.foncodes.gob.pe

Se promueve la participación activa y el fortalecimiento de las organizaciones campesinas beneficiarias, a través de Comités Conservacionistas, que se constituyen a nivel de cada organización campesina, para la ejecución de las obras de conservación de suelos, apoyo a la producción agropecuaria y reforestación; Comités de Obras, para la identificación, priorización y ejecución de cada obra de infraestructura rural, quienes se encargan de administrar los recursos que se destinan a las obras; y Comités de Fondos de Capitalización Comunal, encargados de administrar y operar los recursos representados por semillas y otros insumos.[21]

Sobre la base de estas organizaciones se impulsa la estrategia de creación de los Comités de Gestión de Cuenca, que deben tener permanencia en la gestión participativa de las microcuencas. De acuerdo con la información de PRONAMACHCS, el programa se encuentra presente en 817 microcuencas y ha promovido 4 472 organizaciones de base para la implementación de sus proyectos de riego, de forestación, de conservación de suelos y de producción (ver Cuadro 6).

A diferencia de los programas de inversión, los programas alimentarios —ahora centralizados en el PRONAA y el Programa del Vaso de Leche— desarrollan contrapartes organizativas permanentes en la medida en que su estrategia es la de atención permanente a las familias beneficiarias.

Cuadro 6
Ámbitos de trabajo de Pronamachcs

Región	Microcuencas	Organizaciones
La Libertad	83	351
Amazonas	34	149
Cajamarca	100	639
Áncash	83	548
Huánuco	83	310
Junín	33	201
Lima	48	163
Huancavelica	51	331
Ayacucho	63	533
Apurímac	40	326
Cusco	59	505
Arequipa	45	141
Puno	95	376
Total	**817**	**4 573**

Fuente: www.pronamachcs.gob.pe

21 PRONAMACHCS, "La estrategia de intervención", en www.pronamachcs.gob.pe.

En el caso del PRONAA, por ejemplo, se atiende de manera permanente a unos 16 000 comedores, de los que una tercera parte se encuentran ubicados en Lima[22] (ver Cuadro 7). En el caso del Programa del Vaso de Leche, se trata de un programa nacional que se implementa mediante las municipalidades, con llegada a un 20% de los hogares urbanos y alrededor de 40% de los hogares rurales (ver Cuadro 8).

Cuadro 7
Centros de atención del Pronaa

Gerencia local	Alimentación infantil	Alimentación escolar	Alimentación de niños y adolescentes	Comedores populares	Obras comunales	Emergencias	Total de centros de atención
Andahuaylas	65	3	8	260	84	8	428
Apurímac	131	577	7	560	113	50	1 438
Arequipa	175	1 597	43	577	48	16	2 456
Ayacucho	418	590	9	651	65	17	1 750
Bagua	174	655	6	308	30	14	1 187
Cajamarca	111	1 139	9	720	81	3	2 063
Callao	128	995	126	5 736	83	42	7 110
Chiclayo	149	969	2	680	1	0	1 801
Chimbote	125	433	3	515	17	3	1 096
Cusco	219	1 662	0	0	0	0	1 881
Huancavelica	283	532	5	517	414	95	1 846
Huancayo	342	203	12	232	18	11	818
Huánuco	170	459	1	202	52	24	908
Huaraz	414	2 347	2	326	97	25	3 211
Ica	108	408	2	437	1	1	957
Imacita	90	319	1	10	2	22	444
Iquitos	96	1 335	7	192	96	16	1 742
Madre de Dios	28	279	11	43	11	140	512
Moquegua	46	269	3	154	109	0	581
Moyobamba	180	423	4	71	235	9	922
Pasco	109	531	2	159	15	2	818
Piura	320	885	14	1 161	0	15	2 395
Pucallpa	264	958	2	132	14	29	1 399
Puno	103	1 127	13	511	65	72	1 891
Puquio	17	704	2	285	22	1	1 031
Tacna	52	292	13	307	17	2	683
Tarapoto	222	1 699	17	113	3	9	2 063
Trujillo	122	734	16	962	49	2	1 885
Tumbes	90	313	2	364	27	5	801
Total	**4 751**	**22 437**	**342**	**16 185**	**1 769**	**633**	**46 117**

Fuente: www.pronaa.gob.pe

22 Ver también en Cuánto, *Anuario estadístico, Perú en números* 2002, Cuánto, Lima, 2003.

Cuadro 8
Cobertura del Programa de Vaso de Leche

Año	Área	Hogares con al menos un miembro que se benefició con el Programa del Vaso de Leche, según área de residencia
1998	Urbana	16,8
1998	Rural	35,9
1999	Urbana	19,8
1999	Rural	43
2000	Urbana	20
2000	Rural	43,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - ENAHO

e) La organización para la producción

Desde los años cincuenta a la fecha, la organización territorial de los productores agrarios se ha complementado con procesos de organización por rama de producción, que responden a la necesidad de aprovechar oportunidades y enfrentar amenazas en el mercado y negociar con el Estado la definición e implementación de políticas sectoriales.

Según el Censo Nacional de 1994, los afiliados a este tipo de organizaciones eran entonces 61 527 integrantes de Comités de Productores, 31 617 integrantes de Asociaciones de Productores, 1 334 de la Organización Nacional Agraria, 4 007 de los Fondos Ganaderos y 2 490 de la ya desaparecida Asociación Nacional de Parceleros Agrarios (ver cuadro 3).[23]

La mayor parte de los integrantes de estas organizaciones son pequeños productores independientes que tienen en promedio entre 2 y 10 hectáreas, y medianos empresarios modernos que pueden tener hasta 100 y 200 hectáreas.

En el plano organizativo, las organizaciones más importantes son aquellas que se sustentan en las ramas más modernas de la producción: los Comités de Productores de Arroz, de Maíz, de Papa, de Caña de Azúcar, de Aceitunas, las cooperativas cafetaleras y la Junta Nacional del Café, los ganaderos del Fondo de Ganadería Lechera, etcétera.[24]

Estas organizaciones de productores han confluido con organizaciones no gubernamentales (ONG), medios de comunicación especializados y organizaciones de profesionales agrarios, en la constitución de la Convención Nacional del Agro o CONVEAGRO.

Adicionalmente, CONVEAGRO se ha articulado con otros gremios agrarios para constituir el Consejo Unitario Nacional de Gremios Agrarios, con fines de representación y negociación ante las autoridades del sector.

23 Es importante anotar que buena parte de estos productores modernos —especialmente los de la costa— son también afiliados a las organizaciones de riego.

24 Sobre la organización empresarial agraria ver Monge, Carlos: "Características y representatividad de los gremios empresariales agrarios", en *Debate Agrario* 2, CEPES, Lima, 1988.

Como se puede observar, la vida comunal campesina y nativa, el agua para riego, la seguridad, los programas sociales y la producción son los ámbitos de vida en torno a los cuales las poblaciones rurales se organizan. Es desde esas experiencias organizativas que se definen sus relaciones con el Estado.

1.3 Breve reseña de la participación para la concertación en el Perú

La crisis de finales de los años ochenta, en la que se sumaron hiperinflación, terrorismo, corrupción y desorden general, generó un anhelo colectivo de estabilidad y orden, y una pérdida de legitimidad del régimen democrático y del Estado de derecho como marco general del desenvolvimiento de la sociedad.

Aspectos específicos de esta pérdida de legitimidad del régimen democrático fueron la pérdida de legitimidad del Estado como actor económico, la pérdida de legitimidad de los partidos y de las instituciones como aparatos de articulación y representación de intereses y de tramitación y resolución de conflictos, y la pérdida de legitimidad de la regionalización como eje de la reforma del Estado.

Los dos años iniciales del gobierno de Alberto Fujimori reforzaron esa percepción. La opción por una política neoliberal y, después, por el autogolpe del 5 de abril y el esquema autoritario, recibieron el respaldo de amplios sectores de la población.

Los empresarios vieron en esta opción un factor de orden frente a la subversión y —especialmente aquellos ligados al sector primario exportador, la banca y los servicios privatizados— la promoción de una política económica acorde con sus ideas y sus intereses. Los sectores más pobres y medios de la sociedad vieron en esta opción una salida frente al terrorismo y al desorden económico. Los más pobres, además, el desarrollo de acciones de gobierno que los beneficiaban directamente (programas sociales de inversión y reparto alimentario).

Los cuestionamientos a la opción neoliberal y autoritaria vinieron de sectores medios duramente afectados por la opción neoliberal, que privilegió los intereses de los sectores más ligados a las transnacionales y de sectores de convicción democrática de todos los estratos sociales, de sectores medios regionales asfixiados por el centralismo imperante, y de sectores populares directamente afectados por la pérdida de empleos resultante de la reducción del aparato del Estado, de las privatizaciones y de la desregulación de los mercados. Después de 1997, la recesión y las crecientes evidencias de corrupción extendieron el desencanto a sectores crecientes de las clases medias y empresariales.

Es durante este periodo cuando se comienza a hablar en el Perú de la *sociedad civil*. Es durante este periodo cuando, a contracorriente del autoritarismo estatal y del cierre del sistema político, y aún antes de generarse el desencanto extendido con el régimen fujimorista que llevó al inicio de la transición democrática, la sociedad civil peruana ha construido su legitimidad actual, e incluso ha venido ganando espacios de participación en diversas experiencias de concertación asociadas a diversas instancias locales y centrales del Estado.

El que sectores importantes de la sociedad civil peruana y la noción misma de la sociedad civil hayan ganado mucho de su legitimidad ante la propia sociedad y la opinión pública durante el régimen autoritario se debe precisamente a su oposición a dicho régimen, lo que parece confirmar una tendencia más reciente. Anota Aldo Panfichi:

> Los pocos estudios existentes en la región, al igual que los trabajos pioneros sobre las luchas civiles contra el socialismo estatal de los países de Europa del Este, muestran que ella surge con mucha mayor nitidez en las últimas décadas, en oposición a proyectos políticos autoritarios y en un contexto de luchas civiles por la democracia. Pareciera que las experiencias recientes de

> resistencia civil contra distintas formas de autoritarismo, son la clave que ha permitido el resurgimiento de este concepto, de larga tradición liberal en el pensamiento político de occidente, y su transformación en parte central de los debates sobre el futuro de la democracia contemporánea.[25]

Las razones particulares para que esta legitimidad haya, además, permitido generar espacios y experiencias de concertación en un escenario autoritario, parecen haber sido:

- La vigencia del neoliberalismo, que llevó a la pérdida de la capacidad del Estado en diversas esferas, creando espacios aparentes para la acción de la sociedad civil.
- La puesta en práctica de una nueva estrategia de los organismos multilaterales, que ha hecho de la participación de la sociedad civil un eje central de sus proyectos.[26]
- La legitimidad de la acción de la sociedad civil ante la opinión pública nacional e internacional en terrenos como los derechos humanos, el medio ambiente, la identidad cultural y el género.
- La existencia de campos poco contenciosos desde el punto de vista de los intereses globales del régimen autoritario (experiencias muy locales o temas muy marginales) en los que la participación de la sociedad civil no fue percibida como una amenaza.

Durante el gobierno de transición se logró institucionalizar la práctica de la concertación como aspecto inherente de la gestión de la democracia. Durante ese periodo se constituyó la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza con respaldo gubernamental, como manifestación de la voluntad del gobierno de institucionalizar la participación y la concertación. La concertación se centró en temas sociales; no entró a tocar temas relativos a la orientación macroeconómica. Y los actores centrales de esta concertación formalizada han sido las ONG, la Iglesia, algunos sectores populares organizados y el Estado. Los sectores empresariales no han participado activamente, lo mismo que los sectores sindicales. Se consolida así un divorcio entre la agenda de la pobreza y aquella de la producción y el empleo.

Durante el gobierno democrático, la concertación se asume como práctica en el terreno de las relaciones con la sociedad y con el sistema de partidos. En el terreno de la sociedad, se reafirma el esquema de concertación centrado en la pobreza. Los temas macroeconómicos siguen quedando fuera de la agenda, aunque se incorporan temas económicos en torno a la preparación descentralizada y concertada de los presupuestos regionales.

En el terreno de la política se impulsa un proceso inédito de concertación en torno a metas de Estado a veinte años: el Acuerdo Nacional entre los partidos políticos y actores sociales. Aunque el Acuerdo Nacional ha sido concebido en torno a objetivos y metas de mediano y largo plazo, está por verse su capacidad de incorporar el tratamiento de asuntos de la coyuntura e incluso su capacidad de sobrevivir a la polarización política y la campaña electoral nacional del 2006.

1.4 Participación y concertación desde la organización de los actores rurales

Desde los procesos organizativos antes descritos y dentro del marco del proceso global de afirmación de la participación para la concertación, las poblaciones rurales se han

25 Ver Panfichi, Aldo: "Presentación", en A. Panfichi (coordinador), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur,* PUCP-FCE, México, 2003.

26 Ver: Tussie, D.; N. Rabotnikov y M. Riggirozzi: *Los organismos internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego*. Cuadernos de Investigación Social 1, Departamento de Ciencias Sociales-PUCP, Lima, 2000.

involucrado en una diversidad de experiencias de concertación locales, sectoriales y nacionales.

a) Desde las comunidades campesinas y nativas y desde las organizaciones de productores

Las comunidades campesinas y nativas participan en diversos mecanismos locales de concertación: i) en mesas y comités locales de concertación y desarrollo, especialmente en los distritos; ii) en comités de gestión de cuenca, especialmente en las partes altas de las grandes cuencas costeñas y en las microcuencas andinas; iii) en los Comités de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas; iv) en los esquemas de gestión local (Ministerio de Transportes y Gobiernos Locales) del mantenimiento de caminos rurales; v) en los programas sociales mediante núcleos ejecutores, comités conservacionistas y otras formas organizativas específicas para esos fines; v) en esquemas de autodefensa con las Fuerzas Armadas y de seguridad ciudadana con las municipalidades y la Policía Nacional.

En todos estos casos, se dan mayores niveles de participación en los espacios locales y distritales y —desde ahí y por representación cada vez más indirecta— en las instancias regionales y nacionales de concertación, como la Mesa Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Red Perú.[27]

Las organizaciones representativas de ámbito nacional participan en espacios sectoriales o temáticos de concertación: el Consejo Nacional de Concertación Agraria (Conaca) y el Consejo Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos y Afroperuanos (Conapa).

Por su parte, organizaciones de productores han tenido poco o nulo involucramiento en espacios locales de participación y concertación en la medida de la escasa injerencia de los gobiernos locales en aspectos económico productivos. Sin embargo, sí han buscado la concertación en las instancias nacionales como el Conaca.

El Consejo Nacional de Concertación Agraria fue creado por Decreto Supremo 041 del Ministerio de Agricultura el 24 de junio del 2002, buscando la concertación entre

> [...] los representantes de los productores agrarios, del Estado y de otras organizaciones sociales representativas vinculadas a su ámbito, el establecimiento y aplicación de políticas en materia agraria y promoción del agro nacional, que promuevan especialmente el mejoramiento de las condiciones de vida de los hombres y mujeres del campo de nuestro país [...]. (www.mintra.gob.pe)

De acuerdo con el decreto que lo constituye, el consejo del Conaca está integrado, por parte del Estado, por el Ministerio de Agricultura (quien lo preside), el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Industria y Turismo, el ministerio de Promoción de la Mujer (actualmente el Mimdes), el ministro de Transportes y un representante del Presidente de la República, así como un representante del presidente del Consejo de Ministros. Como representantes de la sociedad civil están presentes las organizaciones de productores agrarios acreditados en Conveagro. Y se establece también que —en coordinación con las Direcciones Regionales del Ministerio de Agricultura— se dispondrá la creación e instalación de los Consejos Departamentales (regionales) de Concertación Agraria, lo que abre la posibilidad de un espacio de participación en el nuevo contexto descentralizado.

27 Con relación al proceso y la situación actual de los procesos de concertación local y su articulación en redes nacionales, ver Ballón, Eduardo: Propuesta de fortalecimiento de la institucionalidad local. Componente del Foncodes III, Lima, febrero 2002; y Herz, Carlos: Informe final. Proyecto Programa de apoyo a las actividades de concertación de Foncodes, Foncodes, Lima, enero, 2002.

El CONACA ha tenido un funcionamiento irregular, como espacio de consulta y concertación sobre determinados temas en los que hay bases comunes para lograr acuerdos, pero sin capacidad real de resolver sobre asuntos de fondo. Por ejemplo, en la actualidad, cuando en julio del 2003 se discutía la posibilidad de una nueva paralización agraria, el CONACA no fue convocado.[28]

En relación con las organizaciones indígenas, el CONAPA fue creado en el año 2001 por Decreto Supremo 111 de la Presidencia del Consejo de Ministros y fue adscrito desde el inicio al despacho de la Primera Dama, quien lo ha presidido desde su fundación hasta que renunció a dicho cargo, siendo reemplazada por un represente de las propias organizaciones indígenas.[29]

En el terreno ambiental, no hay presencia indígena establecida formalmente en las instancias de concertación del Consejo Nacional del Medio Ambiente ni en el Consejo de Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, más allá de su presencia en los Comités de Gestión.[30]

Desde la perspectiva de las propias organizaciones indígenas, su participación en la CONACA no ha significado mayores logros en el terreno de la concertación de decisiones públicas concretas sobre asuntos de su interés, aunque sí ha servido para visibilizar la cuestión indígena y mantenerla en la agenda pública. Al momento de escribir estas líneas, en vista de la renuncia de Primera Dama a presidir el CONACA, el Poder Ejecutivo ha designado en el cargo a un joven líder aguaruna, pero sin consulta con las organizaciones indígenas, las que han amenazado con retirarse en masa del CONACA, ante éste y otros manejos manipulatorios desde el Poder Ejecutivo.

b) Desde las organizaciones de riego

Las organizaciones de riego se encuentran inmersas en un esquema de cogestión del agua con la Dirección General de Aguas y Suelos del Ministerio de Agricultura. Este esquema surgió de la reforma agraria y ha venido evolucionando —especialmente desde fines de los años ochenta— en la dirección de una creciente administración del agua de riego por las propias organizaciones de regantes, incluyendo la fijación y el cobro de las tarifas, y la gestión y el mantenimiento de la infraestructura de riego.

Sin embargo, esta creciente autonomización se desarrolla al mismo tiempo que la organización misma de los regantes depende de lo definido en la Ley General de Aguas y el Reglamento de la misma, instrumentos legales aprobados por el Congreso el primero y por el propio Ministerio de Agricultura el segundo.[31] Es interesante anotar que desde mediados de los años noventa el Poder Ejecutivo viene tratando de aprobar una nueva Ley de Aguas que crea un mercado de aguas y redefine de manera radical la composición y la lógica de funcionamiento de las organizaciones de riego.

Algunas organizaciones de riego participan en esquemas más complejos de gestión de cuencas, especialmente en el caso de los grandes proyectos de riego en la costa del país. Es el caso de la gestión de los proyectos Chira-Piura, Chancay-La Leche y Jequete-

28 Ver declaraciones de Javier García, secretario técnico del CUNGA, en CEPES, *Notiagro*, 31 de julio del 2003, www.cepes.org.pe.

29 Ver RM 263-2003-PCM nombrando nuevo presidente de CONAPA en www.conapa.org.pe.

30 Ver en www.conam.gob.pe y www.inrena.gob.pe.

31 Ver entrevista a Ing. José Rivas, de la Dirección General de Aguas y Suelos, en *La Revista Agraria* 34, Lima, marzo del 2002.

peque-Zaña. Algunas participan también en consorcios especializados, como la Junta de Usuarios del Chancay-Lambayeque, que forma parte del Instituto de Apoyo al Manejo del Agua de Riego.[32]

c) Desde las organizaciones de autodefensa

Las organizaciones de autodefensa —tanto aquellas surgidas en la sierra norte como respuesta al abigeato y la ausencia, ineficacia o corrupción de las autoridades locales frente a este problema como aquellas que surgieron como reacción a la violencia política ya durante los años ochenta— han tenido como característica un surgimiento espontáneo que después ha buscado ser normado, cooptado o instrumentalizado por el Estado.

En el caso de las Rondas Campesinas de Cajamarca y la sierra del departamento de Piura, en 1986 se promulgó una primera Ley de Rondas Campesinas (Ley 24571), que fue denunciada como un intento de manipulación desde el Estado; y recientemente se ha logrado la promulgación de una nueva Ley de Rondas Campesinas que ha sido bien recibida por las propias organizaciones ronderas (Ley 27908 de enero del 2003).[33]

En el caso de las organizaciones surgidas en respuesta a la violencia se mantiene sin resolver una estrategia de incorporación a mecanismos formales de seguridad ciudadana, considerándose la posibilidad de que participen como representantes de la sociedad organizada en los esquemas participativos de seguridad ciudadana (Policía Nacional, municipalidad, sociedad organizada), que vienen siendo promovidos por el Ministerio del Interior dentro del marco de la reforma policial.

d) Desde las organizaciones en torno a los programas sociales

La participación de las organizaciones en torno a los programas sociales se da, en primer lugar, en la ejecución misma de los programas. De hecho, los núcleos ejecutores, comités conservacionistas, comités de vaso de leche y comedores populares son parte del aparato de ejecución de estos programas. En el caso de los programas alimentarios como el PRONAA y Vaso de Leche —en los que se generan contrapartes organizativas permanentes— se han creado instancias locales o intermedias para que las organizaciones participen en actividades de planeamiento y evaluación de la gestión. En el caso del PRONAA, por ejemplo, existe la Mesa de Coordinación y Trabajo conformada por representantes de las organizaciones sociales de base, constituida por el jefe del PRONAA, el director ejecutivo, el gerente técnico y el gerente local del Callao, y seis representantes de los comedores populares y seis representantes de los clubes de madres.

En el caso de los programas de inversión, que generan organizaciones definidas como *temporales*, no hay otras instancias de participación.[34]

Al mismo tiempo, desde los programas sociales y desde la nueva normativa municipal y descentralista se viene impulsando la participación de estas organizaciones de base en los espacios o instancias locales de concertación (los Consejos Locales de Coordinación, las Mesas de Lucha Contra la Pobreza), que son ahora las llamadas a priorizar la demanda local hacia los programas de lucha contra la pobreza.

32 Ver en www.iproga.org.pe.

33 Ver en www.congreso.gob.pe.

34 Sobre la participación a la base de los programas sociales, ver Tanaka, Martín. Participación en Programas sociales. Lima, IEP, 2001.

En perspectiva, habrá que ver cuál es el impacto sobre estos programas y sobre las organizaciones que ellos dinamizan, y de las decisiones que se vienen tomando en materia de fusión y de descentralización de los programas sociales.[35]

Muchas de estas organizaciones participan localmente en instancias de concertación multitemáticas como la Mesa Nacional de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, constituida por 26 mesas departamentales, 166 mesas provinciales y 708 mesas distritales.[36] Como se ha señalado antes, la participación directa de las organizaciones rurales parece darse con más fuerza en los espacios locales, siendo más bien precaria en los espacios regionales y nacionales.

2. Una reflexión sobre la diversidad de formas de participación para la concertación con el Estado

- Se trata de experiencias que se han dado dentro del marco del proceso más amplio que viene redefiniendo las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, proceso que se inicia a mediados de los años ochenta, se desarrolla "desde abajo y desde el borde" durante los noventa, se convierte en política de Estado en el gobierno de transición y se reafirma como eje de la reforma descentralista del Estado bajo el gobierno presidido por Alejandro Toledo.
- Se trata de la suma de muchas experiencias que no remiten a un solo campo, tema o sector sino que se desarrollan transversalmente en el Estado. Manejo del territorio y los recursos, identidad, producción, agua, seguridad y alivio a la pobreza son los temas que hemos repasado. Seguramente han quedado fuera otros que merecerían ser mencionados también (la salud desde los Comités Locales de Administración de la Salud [CLAS]; la educación desde las asociaciones de padres de familia y los Comités Locales de Educación, etcétera). Se constituye un escenario bastante complejo y diverso tanto como desordenado y asistemático, y de alguna manera bastante espontáneo, a pesar de que a la vez exista una densa normatividad que respalda a esta multiplicidad de experiencias.
- Se trata de procesos de organización para la relación con el Estado, cuya forma específica depende en gran medida de la dinámica y forma específica del Estado. En algunos casos, inclusive, las normas crean determinado tipo de prácticas, como por ejemplo en el caso del Proyecto de Caminos Rurales y tal vez de los CLAS, en los cuales la voluntad estatal y la consiguiente normatividad generan un conjunto de prácticas sociales participativas que no emergen de dinámicas endógenas. El Estado aparece así como un gran dinamizador de la organización de la población rural, lo que plantea la cuestión de la autonomía de los actores frente al Estado, sobre todo después de una década caracterizada por el clientelaje, la cooptación y la manipulación de las organizaciones por el Estado. Distintos grados de autonomía de la sociedad dependen tanto del origen de la experiencia y de la fortaleza de los sujetos sociales que sostienen estos procesos como de la orientación del Estado por establecer relaciones no clientelares con la sociedad.
- Se trata de experiencias que en muchos casos son "prácticas constituyentes", prác-

35 Ver al respecto la nueva Ley Orgánica de Gobiernos Locales y los dispositivos de PCM y MIMDES relativos a la integración y descentralización de los programas sociales, en www.mimdes.gob.pe y www.pcm.gob.pe

36 Para una evaluación de la Mesa de Concertación véase Ballón, Eduardo: *Perú hoy. Toledo: a un año de gobierno*, DESCO, Lima, 2002.

ticas sociales que fundan dinámicas participativas anteriores a su reconocimiento formal. Éste podría ser el caso de las experiencias de la elección de jueces de paz y de participación de los padres de familia en las escuelas, que han dado pie a normas que formalizan procesos "validados" por la experiencia social misma. Es el caso más general de la creación de la Concertación para la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y, después, de la normatividad participativa en el diseño de los nuevos Gobiernos Regionales y Locales sobre la base de las experiencias informales de las décadas pasadas.

- Se trata de experiencias que han alimentado grados diferenciados de empoderamiento de la sociedad. En algunos casos, la participación de la organización se reduce a facilitar la ejecución de obras y proyectos respecto a los cuales el Estado toma todas las decisiones. En otros, se accede a la toma de decisiones.
- Se trata de experiencias que —alrededor de un mismo campo temático y teniendo un respaldo normativo similar— tienen desarrollos desiguales y diferenciados, que dependen ya no del tema o del comportamiento del Estado, sino de las propias capacidades de los actores rurales involucrados.
- Se trata de experiencias que permiten a los actores rurales articularse a redes más amplias que incluyen a otros actores locales y extra locales, así como a diversos sectores del aparato público, generando dinámicas de agregación de intereses alrededor de temas y problemas particulares y sectorializados, abriendo de esta manera la posibilidad de contribuir a la reconstrucción del tejido social en los espacios locales.
- Se trata de experiencias en permanente redefinición, sujetas a sus propias dinámicas internas y sujetas también a las dinámicas endógenas, particularmente a aquellas que tienen como origen al Estado. En este terreno, por ejemplo, la creación de los Consejos de Coordinación Local creará una nueva dinámica de organización y concertación entre actores para la representación de la sociedad civil en esas instancias. De la misma manera, la transferencia de los programas alimentarios centrales a los Gobiernos Locales seguramente impactará sobre los clubes de madres y los comedores populares articulados a estos programas. Los nuevos roles asumidos por las municipalidades y los Gobiernos Regionales, en la medida en que se les transfieran competencias, seguramente generarán también, en las organizaciones productivas, un mayor interés por participar en los espacios de concertación.

3. Puntos críticos de las experiencias en las perspectivas de la reforma del Estado

Desde la perspectiva de la reforma del Estado, los puntos críticos de estas experiencias son los siguientes:

- *La voluntad de participar, de concertar, de ser parte del proceso de toma de decisiones.* La institucionalización de las experiencias de participación en las nuevas normas regionales y municipales puede suplantar esa voluntad y burocratizar los procesos.
- *El aprendizaje acumulado en élites de la sociedad rural respecto a la participación y la concertación*. La concentración de este aprendizaje en esas mismas élites puede configurar nuevas exclusiones de los más pobres, los más distantes, los menos informados. Democratizar y renovar la representación es un reto permanente.
- *La diversidad de experiencias, que constituye una riqueza antes que una amenaza que requiera ser restringida.* Las normas generales deben establecer ciertos mínimos pero también contener espacios para su adecuación a esta diversidad.
- *El consenso social amplio a favor de la participación y la concertación* como forma de apuntalar la gobernabilidad de la democracia.

- *El consenso a favor de la descentralización como proceso*, más allá de las limitaciones del proceso mismo.
- *Las limitaciones y restricciones existentes en las normas que vienen estableciendo espacios y regulando procesos de participación, como la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y otras.* Es indispensable participar en los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL) y al mismo tiempo preparar propuestas de reforma de las leyes respectivas, para remontar las limitaciones que ahora presentan.
- *La fragilidad institucional de la organización y la representación de las organizaciones de la sociedad rural,* que dificulta que la participación de los "representantes" sea plenamente "representativa".
- *Las limitaciones informativas y programáticas de las organizaciones de la población rural,* que pueden hacer de la participación un ejercicio de reclamo sectorial o localista antes que un ejercicio de concertación de intereses para el desarrollo territorial, sectorial o temático en una perspectiva más amplia.
- *La tradición de manipulación y clientelismo estatal sobre las organizaciones,* que tiende a ser una respuesta casi automática de la clase política encargada de la gestión pública en casos de pérdida de legitimidad política.
- *La ausencia del sector empresarial privado,* que hace que el eje de la participación y la concertación sea solamente la asignación de los recursos públicos y no el financiamiento del desarrollo en su acepción más amplia.

4. Calidad y potencial de replicabilidad

Dada su variedad, las experiencias de organización y participación en mecanismos de concertación responden a condiciones específicas que varían mucho de una a otra. Pero también es verdad que se pueden identificar condiciones mínimas que —de ser replicadas— pueden hacer viables procesos semejantes. No se trata, pues, de replicar las experiencias sino las condiciones que las han hecho posibles. Algunas de estas condiciones son:

- *Un tema o hecho en torno al cual se dinamice la organización y se motive la participación y la concertación.* Por ejemplo, la necesidad de asignar de la mejor manera recursos escasos; o la necesidad de implementar una política que puede redundar en beneficio directo de la población organizada.
- *Una voluntad política* —de una cultura de la participación y la concertación— por parte de las autoridades involucradas, sean éstas locales, regionales o nacionales, electas o designadas, así como por parte de las propias organizaciones rurales.
- *Actores externos que brinden asistencia técnica y se constituyan en redes de soporte a estos procesos.*
- *Un marco normativo favorable.*
- *Logros que renueven el interés de los actores y den sostenibilidad a los procesos.* Estas experiencias se pueden deslegitimar a causa de la frustración de las expectativas creadas.

5. Sistematización y conclusiones generales

- El proceso de construcción de ciudadanía en el medio rural —en el contexto de la afirmación de la presencia del mercado y del Estado— ha tomado como una de sus formas la proliferación de organizaciones y de experiencias de participación para la concertación.
- Ese proceso se ha dado con fuerza desde mediados de los años ochenta, cobró impulso en las zonas rurales y en las regiones durante los noventa y se ha afirmado como política de Estado desde el gobierno de transición a la fecha.

- Dentro del marco de este proceso, las organizaciones de la sociedad rural han sido pioneras en el desarrollo de experiencias de participación para la concertación en el terreno de la gestión de los Gobiernos Locales, de la gestión del agua, del encaramiento a la inseguridad y la violencia, de la gestión de los recursos naturales, de la negociación de mejores condiciones en el mercado y en los programas sociales.

- Estas experiencias han sido constitutivas, se han apoyado antes que nada en la voluntad política y en la creatividad de los actores, y sólo después se han formalizado mediante normas de diverso rango.

- La fragilidad de la sociedad civil —después de una década de violencia y clientelismo— plantea una serie de problemas de legitimidad y de representatividad de los liderazgos que han vivido estas experiencias, y reclama estrategias de permanente renovación y democratización de la representación de las organizaciones en los procesos de concertación.

- Los contenidos participativos de la descentralización y de la reforma de Estado se han inspirado en estas experiencias y les han dado rango constitucional. La participación y la concertación son parte, ahora, de la manera legal de gestionar el Estado en democracia.

- Esta constitucionalización de la participación la hace menos dependiente de la voluntad política —y por tanto menos precaria—, pero al mismo tiempo la puede burocratizar y vaciar de contenido. Se necesita de la permanente renovación de una voluntad política que haga de la participación y la concertación una cultura cotidiana de la población y las autoridades, más que un procedimiento adicional.

- Consolidar mecanismos de participación efectiva —dotados de recursos adecuados—, ejercida por representantes que *representen*, en torno a asuntos que interesen, y con resultados que hagan la diferencia puede ser —desde la reforma del Estado y el proceso de descentralización— una contribución efectiva a la inclusión de aquellos que han venido muriendo sin que el resto se diese cuenta.

Bibliografía

BALLÓN, Eduardo (2002) *Perú Hoy. Toledo: a un año de gobierno*, Lima: Desco.

2002 "Propuesta de fortalecimiento de la institucionalidad local". Componente del Foncodes III. Lima: Foncodes.

CABALLERO Martín, Víctor (1992) "Urbanización de la sociedad rural puneña, crecimiento y cambios en las comunidades campesinas", en *Debate Agrario* 14. Lima: Cepes.

Centro Peruano de Estudios Sociales (2002) *La Revista Agraria* 34. Lima: Cepes, marzo.

COHEN, Jean y Andrew Arato (1992) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.

CORONEL, José (1999) "Balance del proceso de desplazamiento por violencia política en el Perú, 1980-1997", en V. Agreda, A. Diez y M. Glave (editores), *Sepia VII. Perú: El problema agrario en debate.* Lima: Sepia, Itdg, Asociación Arariwa, SOS Faim.

Cuánto (2003) *Anuario estadístico, Perú en números 2002.* Lima: Cuánto.

DEGREGORI, Carlos Iván; José Coronel, Ponciano del Pino, Orin Starn (1996) *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso.* Lima: IEP.

FONCODES (2001) *Concertando para el desarrollo. Lecciones aprendidas de Foncodes en sus estrategias de intervención.* Lima: Foncodes.

GPER-Inka

s/f "Proyectos de riego en comunidades campesinas andinas: una propuesta metodológica de seguimiento y evaluación", en www.rimisp.cl.

HERZ, Carlos (2002) "Informe final". Proyecto Programa de apoyo a las actividades de concertación de Foncodes. Lima: Foncodes.

Instituto de Pastoral Andina

2001 Revista *Allpanchis* 58. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

1994 IV Censo Nacional Agropecuario (puede consultarse en www.inei.gob.pe).

KAHATT, Farid (2001) *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú*, Cuadernos de Investigación Social. Lima: Pucp.

LÓPEZ, Sinesio (1997) *Ciudadanos reales e imaginarios.* Lima: IDS.

MONGE, Carlos (1992) "If the people are sovereign, the people must be fed", doctoral dissertation, University of Miami.

1990 "Estructura agraria y movimiento campesino en el Perú", en *Estructura agraria y movimiento campesino en América Latina.* Quito: Unicamp-Clacso.

1989 "Las demandas de los gremios campesinos", en *Debate Agrario* 5. Cepes, Lima.

1988 "Características y representatividad de los gremios empresariales agrarios", en *Debate Agrario* 2. Lima: Cepes.

ORÉ, Teresa (1983) *Juan Hipólito Pévez: Memorias de un viejo luchador campesino.* Lima: Illa-Tarea.

PANFICHI, Aldo (2003) "Presentación", en A. Panfichi (coordinador), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur.* México: Pucp-FCE.

PULGAR VIDAL, Manual; Eduardo Zegarra y Jaime Urrutia (editores)

2002 *SEPIA IX. Perú*: *el problema agrario en debate.* Lima: Sepia, Cies, Care, Oxfam.

REMY, María Isabel (2003) "Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la sociedad rural", ponencia central de balance presentada al Sepia X. Pucallpa, agosto.

TANAKA, Martín (2001) *Participación en Programas sociales.* Lima: IEP.

TRIVELLI, Carolina (1992) "Reconocimiento legal de comunidades campesinas: Una revisión estadística", en *Debate Agrario* 14. Lima: Cepes.

TUSSIE, Diana; Nora RABOTNIKOV y María Pía RIGGIROZZI

2000 *Los organismos internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego*. Cuadernos de Investigación Social 1. Lima: Pucp, Departamento de Ciencias Sociales.

URRUTIA, Jaime

1992 "Comunidades campesinas y antropología: historia de un amor (casi) eterno…", en *Debate Agrario* 14. Lima: Cepes.

VALDERRAMA, Mariano (1976) *7 años de reforma agraria peruana, 1969-1976.* Lima: Fondo Editorial Pucp.

Otras fuentes electrónicas

www.aidesep.org.pe
www.cepes.org.pe
www.cepes.org.pe/allpa
www.conam.gob.pe
www.conapa.org.pe
www.congreso.gob.pe
www.foncodes.gob.pe
www.inrena.gob.pe
www.iproga.org.pe
www.itdg.org.pe
www.laneta.apc.org/rci/organinteg/coppip.html
www.mimdes.gob.pe
www.mimdes.par.gob.pe
www.pcm.gob.pe
www.pronamachcs.gob.pe
www.rcp.net.pe/coppip/

Siglas utilizadas

AIDESEP	Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana
CCL	Consejo de Coordinación Local
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CIES	Consorcio de Investigación Económica y Social
CLAS	Comités Locales de Administración de la Salud
CLE	Comités Locales de Educación
CONACA	Consejo Nacional de Concertación Agraria
CONACAMI	Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CONAPA	Consejo Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos y Afroperuanos
CONVEAGRO	Convención Nacional del Agro
COPPIP	Conferencia Permanente de Pueblos Indígenas del Perú
CUNGA	Comité Unitario Nacional de Gremios Agrarios
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FCE	Fondo de Cultura Económica
FIR	Frente de Izquierda Revolucionaria

FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MENADES	Mesa Nacional sobre Desplazamiento
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
IDS	Instituto Diálogo y Propuestas
PAR	Programa de Apoyo al Repoblamiento
PETT	Programa Especial de Titulación y Catastro
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
SEPIA	Seminario Permanente de Investigación Agraria
UNCA	Unión Nacional de Campesinos Aymaras
UNICAMP	Universidad de Campiñas, Sao Paulo, Brasil

Planes concertados y presupuestos participativos. Balance de tres experiencias regionales

Gustavo Riofrío, Laura Soria y Mariana Llona

INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos más saltantes de la manera como se manejó el Estado durante el gobierno de Alberto Fujimori fue la enorme centralización de las decisiones. Se restó competencias a los Gobiernos Locales y se paralizó la descentralización, convirtiendo a los Gobiernos Regionales en Consejos Transitorios de Administración Regional, sin recursos ni capacidad significativa de decisión y presididos por funcionarios designados administrativamente desde el Gobierno Central.

Sin embargo, y pese a este entorno hipercentralista y autoritario, desde algunos espacios urbanos y rurales se desarrollaron experiencias significativas de gestión concertada del desarrollo provincial y distrital. Gracias a la voluntad política democrática de la autoridad local, al empuje de alguna institución con peso propio en la zona (organizaciones no gubernamentales o parroquia, típicamente), al empuje de la propia organización de base, o a una combinación de todos estos factores, las autoridades electas y la población organizada fueron generando espacios para consultar y concertar sobre las decisiones e informar sobre su puesta en práctica.

El Gobierno de transición encabezado por Valentín Paniagua —con la creación de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP)— hizo de estas experiencias una política de Estado. Uno de los procesos más significativos desencadenados desde la Mesa de Concertación ha sido el de los planes concertados de desarrollo y los presupuestos participativos: se concordaron procedimientos con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para que en el curso del año 2002 se elaboraran de manera participativa los presupuestos de los Gobiernos Regionales del año 2003. Las Mesas Departamentales de Lucha Contra la Pobreza (la creación de las regiones como tales ocurrió recién a fines del 2002) fueron el marco institucional de esta experiencia.

El proceso como tal se impulsó en todo el ámbito nacional, pero sólo en nueve regiones del país (las llamadas "regiones piloto") las autoridades y la sociedad civil lograron cumplir con todos los requisitos establecidos y, en consecuencia, que el presupuesto preparado de manera participativa fuese aceptado como presupuesto regional oficial para el 2003 por el Ministerio de Economía y Finanzas.

La consultoría realizada para el Grupo Propuesta Ciudadana, a cargo de Gustavo Riofrío, Mariana Llona y Laura Soria, pasa revista al proceso de elaboración de los planes concertados de desarrollo y de los presupuestos participativos en tres regiones del país: San Martín, Huancavelica y Piura. La selección de estas tres regiones obedeció a un doble criterio: por un lado, la presencia en ellas de instituciones asociadas al Grupo Propuesta Ciudadana (CIPCA en Piura, y DESCO y CEPES en Huancavelica) y al Proyecto Participa Perú (CEAS, CEPCO y la Mesa

Departamental de Lucha Contra la Pobreza en San Martín); por otro, el que estos tres departamentos presentasen puntos de partida y procesos marcadamente diferenciados. San Martín es un departamento con una larga tradición organizativa y de movilización social, y alberga a una de las Mesas Departamentales de Lucha Contra la Pobreza más sólidas del país. No fue pues una sorpresa que la de San Martín fuese considerada como una de las experiencias más exitosas en este terreno. Huancavelica es el departamento más pobre del país, con una sociedad civil altamente fragmentada y escasa experiencia de concertación con el Estado. Estas debilidades hicieron que Huancavelica lograse apenas hacerse de un lugar entre las nueve experiencias calificadas positivamente por el MEF. Finalmente tenemos el caso de Piura, departamento con un mayor desarrollo económico e institucional que los anteriores, que sin embargo no logró ser considerado entre las nueve experiencias piloto.

El estudio realizado apunta a entender los complejos procesos desatados en la puesta en práctica de la elaboración participativa de los planes de desarrollo y los presupuestos participativos, en la medida en que suponen el desarrollo de una trama de relaciones que involucra a actores externos a la región tanto como a los actores públicos y privados locales. El estudio debe permitirnos no solamente entender dichos procesos, sino fundamentalmente extraer lecciones para incidir en el diseño y la puesta en práctica de aquéllos que vendrán a continuación, aun cuando sus marcos institucionales (los Consejos de Coordinación Regional y Local en lugar de las Mesas de Lucha Contra la Pobreza) sean sustancialmente diferentes.

La participación y la concertación con la sociedad civil como política de Estado es algo muy reciente, y los marcos institucionales para su puesta en práctica (las Mesas primero y los CCR y CCL después) son todavía poco consolidados y están sujetos a permanentes redefiniciones (las Mesas) o están todavía en fase de constitución (CCR y CCL). Es muy temprano, pues, para pretender hablar de manera definitiva y categórica sobre la participación y la concertación en las regiones y localidades en esta etapa de institucionalización inicial de estas prácticas. En ese marco, esperamos, sí, que éste sea un aporte inicial al que debe ser un ejercicio continuo de reflexión crítica respecto de los procesos participativos con los que estamos comprometidos.

PRIMERA PARTE

1. Presentación: consideraciones generales

1.1 Los asuntos de fondo

Consideramos que son tres los temas de fondo involucrados en el asunto de la participación ciudadana, en cuanto a la elaboración de planes y presupuestos públicos:

a) La eficacia de la gestión pública y la gobernabilidad

La eficiencia y la eficacia de una gestión están vinculadas con la relación entre medios y fines, la primera, y con el cumplimiento de los fines mismos, la segunda. Es cada vez más evidente que la participación de la población y la vigilancia ciudadana pueden constituirse en interesantes mecanismos de ahorro en el gasto y en garantía de la pertinencia misma de la actividad que los gobiernos emprenden. Por esta razón se valora la transparencia y participación de todos los actores en la elaboración de los presupuestos públicos. Esto guarda relación con el hecho de responder de manera directa a intereses colectivos, antes que a particulares o individuales. Se presume, además, que abona a una mayor transparencia de gestión, reduciendo por ende la corrupción en las diversas instancias de gobierno.

b) El incremento de la ciudadanía a nivel nacional y local

El hecho de participar en espacios de cogobierno del territorio permite al individuo una mayor conciencia de ciudadanía. Este elemento pretende ser la barrera natural al clientelismo político como estrategia para conseguir obras a cambio de fidelidad política. Los perfiles de los líderes locales y regionales, dentro de este marco, tienden también a cambiar: de líderes-demandantes a dirigentes-gobernantes. Por otro lado, la acción presupuestal participativa exige la creación de espacios de comunicación más fluida entre gobernados y gobernantes, y promueve espacios de concertación que incluyen a una diversidad muy amplia de actores nunca antes considerados. Como resultado, se contribuye a un fortalecimiento del tejido social del territorio, a partir del cual a menudo se plantean problemas referidos a la legitimidad de los representantes.

c) La calidad y la efectividad de los procesos de desarrollo

La existencia y el desarrollo de actividades y proyectos más pertinentes y democráticamente elegidos: i) fortalece las identidades locales a partir de una visión conjunta compartida, sobre las potencialidades y limitaciones del territorio; ii) abre las puertas para que este tipo de proceso permita la reducción de desigualdades sociales y económicas, así como las referidas a la segregación espacial y social; y iii) abre las puertas a las diversas visiones y objetivos estratégicos locales y regionales hacia la construcción de un proyecto de país. El resultado se traducirá en la calidad del desarrollo nacional (y local), y ya no únicamente en el crecimiento económico con desigualdad.

Es importante identificar, a partir de estos temas de fondo, las áreas en las cuales surgen las limitaciones o problemas que a nuestro juicio empiezan a perfilarse con mayor claridad:

- La eficacia de la gestión pública y la gobernabilidad
  - Los aparatos burocráticos de los Gobiernos Locales y Regionales no se encuentran preparados para insertar adecuadamente las decisiones colectivas adoptadas de manera concertada y convertirlas en acciones concretas.
  - Existe una capacidad limitada de recursos humanos —funcionarios de gobierno— para encaminar estos procesos.
  - No siempre estos procesos se han iniciado de una manera planificada, que haya considerado previamente las fases, las funciones, los responsables, el presupuesto, etcétera.
  - Se corre el riesgo de suponer que para lograr la participación de la población basta una citación y no un proceso de soporte económico, social, político y técnico.
- El incremento de la ciudadanía a nivel nacional y local
  - El plan concertado y el presupuesto participativo no se han convertido aún en un tema de agenda pública. No existe un eco en la sociedad, más allá de los marcos normativos. No es una práctica asumida de manera cotidiana y natural por los ciudadanos ni por los funcionarios.
  - La desconfianza de la población hacia sus autoridades termina por limitar su participación. Del mismo modo, para los líderes, comprometerse en este tipo de escenarios significa también arriesgar cuotas de poder político adquiridas.
  - Esta desconfianza hace también que al menor acto que indique falta de transparencia se dude de los representantes.
  - Hay dirigencias tradicionales que pueden "modernizarse" y convertirse en intermediarias exclusivas para los procesos de consulta, por la vía del control de la información.
- La calidad y efectividad de los procesos de desarrollo
  - Ya se plantea como un problema la discusión "obritas" versus ejes estratégicos. La ejecución de las obras guarda relación, para los actores, con lo considerado como justicia en la distribución del gasto público.
  - La distribución "justa" del presupuesto resuelve los conflictos más inmediatos, pero conlleva el problema de la pulverización del presupuesto.
  - La decisión presupuestal alejada de los procesos de planeamiento estratégico atenta contra los fines últimos del proceso de desarrollo.

A pesar de que es difícil separar las acciones en lo que a estos asuntos se refiere, debe quedar claro que los dos primeros puntos —la eficacia de la gestión pública y la gobernabilidad, y el incremento de la ciudadanía a nivel nacional y local— tienen que ver con los medios, mientras que el tercero —la calidad y efectividad de los procesos de desarrollo— tiene que ver con los fines. No cabe duda que los tres elementos conforman el punto de llegada esperado, hacia el cual va dirigida la acción. Sin embargo, los problemas que se presentan en cada uno de ellos tienen modos de solución diversos: tipo de intervención y tiempo demandado, entre otros. Es necesario tener claro, entonces, el punto del cual se parte y las metas acotadas por puntos intermedios por los que deberá transitarse.

1.2 La magnitud de la tarea

Un segundo elemento del escenario global en el que se debe actuar tiene que ver con los alcances de un proyecto de vinculación de procesos de plan y presupuesto participativos. En un sistema integrado de planifica-

ción es posible distinguir tres tipos de coordinaciones intersectoriales con características distintas: i) coordinación entre los pliegos de la región, de las municipalidades provinciales y distritales; ii) coordinación entre el Gobierno Regional y los sectores públicos que dependen del Gobierno Central; y iii) coordinación con Gobiernos Regionales de una determinada macrorregión.

Una programación secuencial de las actividades parece ser de sentido común: primero deben ejecutarse acciones de coordinación entre las autoridades intrarregionales, y luego con las autoridades menos cercanas en lo territorial. Sin embargo, en la medida en que la envergadura de los proyectos de desarrollo es mayor, se hace indispensable una coordinación de este último tipo. Es el caso, por ejemplo, de un programa contra la desnutrición infantil o de construcción de una carretera. La estrategia a seguir tampoco puede consistir en "atacar todos los frentes", puesto que no existe experiencia ni capacidad operativa para acometer un proceso de ese tipo. Ni tampoco –lo más importante– existe la voluntad política necesaria para ello.

La distancia entre lo que se quisiera lograr y lo que actualmente tenemos puede ser reflejada en los siguientes casos, frente a los cuales solamente tenemos una pregunta: ¿se tomarán las decisiones de manera participativa, entre todos los sectores involucrados? (véase recuadro).

La respuesta acerca de lo que debería hacerse en cada caso no es muy sencilla de formular, lo cual nos muestra que aún tenemos problemas de diseño en lo que se refiere a las tareas de desarrollo y al diseño de un sistema que combine los mecanismos representativos con los de la democracia directa. Más importante todavía es que existe una gran distancia entre la "respuesta correcta" a estos asuntos y lo que serán las respuestas previsibles de los actores de la escena nacional y regional.

Esto nos lleva a buscar que el análisis y las propuestas en el corto plazo consideren de la manera más realista los escenarios posibles de vinculación entre los diferentes actores, así como las actividades de incidencia que podrían hacerse para influir en éstos y lograr que el proceso de concertación en planes y presupuestos nos conduzca hacia resultados que: i) refuercen la gobernancia de los procesos de regionalización (más que la gobernabilidad de un régimen o autoridad específica); ii) fortalezcan a los actores, la identidad y la ciudadanía en el país; y iii) promuevan el desarrollo sostenible del Perú.

1.3 La dimensión del proceso existente tiene límites

El presupuesto de la república se asigna, grosso modo, de la siguiente forma:

Gobiernos Locales	4%
Gobiernos Regionales	22%
Gobierno Central	74%

El alcance del proceso participativo, si bien no tiene precedentes en el Perú actual, no llega al conjunto del presupuesto público. La trascendencia de este proceso es aún más limitada, puesto que éste no es tema de la agenda pública, ni de la política. Ni la opinión pública ni el Parlamento tienen en el presupuesto participativo un tema de eco y resonancia mayor. No conocemos que los partidos políticos toquen este tema como una prioridad. Solamente el mundo de las organizaciones no gubernamentales y de los organismos vinculados a las municipalidades le prestan atención.

1.4 Metodología

La metodología seguida para la elaboración de este informe incluyó las entrevistas a actores locales en las tres regiones consideradas y la revisión documental.

a) Entrevistas a diversos actores locales

Una fuente importante de información de la presente investigación fueron las entrevistas con representantes de diversas instituciones en Lima: Mesa de Concertación para la

Caso 1

San Martín produce y producirá arroz. Existe la idea de que es más barato que el arroz del norte peruano, aunque de menor calidad. En la discusión acerca del desarrollo agrícola de la región no se ha recogido discusión alguna acerca de si el mercado futuro del arroz se conquistará sobre la base de la calidad o del precio. Si el asunto es el precio, probablemente lo más recomendable sea dirigirse al mercado limeño, lo cual hace importante la carretera Marginal Norte, que acorta cientos de kilómetros en el viaje al mercado de la capital. Si el asunto es la calidad, entonces sería más fácil ingresar al mercado de exportación, al cual se accede por la vía Tarapoto-Yurimaguas, que acerca a los puertos del norte. Lo que está claro es que el país no tiene los suficientes recursos para construir, a la vez, las demandadas carreteras Marginal Norte y Tarapoto-Yurimaguas.

Caso 2

El país tiene convenios internacionales para la erradicación de la hoja de coca y el reemplazo de la "economía de la droga". Ello supone la inversión en equipamiento e infraestructura local con cargo a los recursos de DEVIDA que ya se viene haciendo en la región Ucayali. En la zona de Aguaytía no se tenía conocimiento de la proveniencia de los recursos para un puente construido con dichos fondos. Los enfrentamientos con sembradores de hoja de coca en la región, ocurridos en la zona a mediados del 2002, nos hacen preguntarnos, además, si un hipotético plan de desarrollo de la región incluye la erradicación de los cultivos de coca, si se planificarán de manera participativa las inversiones con cargo a los recursos del proyecto internacional y, finalmente, si DEVIDA participará en los procesos de planificación del desarrollo y elaboración del presupuesto de la región.

Caso 3

La elaboración participativa del presupuesto de la Región Moquegua puso en evidencia un asunto difícil de resolver: la irrigación de Pasto Grande, sobre la cual se viene discutiendo durante los últimos veinte años —y que ya ha recibido fondos gubernamentales—, no es considerada prioritaria. La nueva presidenta regional, sin embargo, tiene en esta irrigación uno de sus principales puntos programáticos. Resulta pertinente preguntarse si los mecanismos existentes para la formulación de planes de desarrollo regional son pertinentes para decidir sobre ésta y otras grandes inversiones nacionales. ¿Se aceptarán los resultados de un proceso de formulación de planes estratégicos como los que se vienen promoviendo para una decisión de esta envergadura? ¿Se solicitará un plebiscito al respecto? ¿O el Gobierno Central tomará la decisión final? Como puede suponerse, este asunto afecta las grandes decisiones de infraestructura hídrica y vial que, por lo demás, conciernen a más de una región.

Lucha Contra la Pobreza, Asociación Nacional de Centros, Red Perú y Dirección de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Economía y Finanzas, entre otras.

Además, en cada región entrevistamos a actores con una participación activa en la experiencia de los planes de desarrollo y los presupuestos participativos durante el año 2002 y a aquéllos que tendrían un papel central durante el año 2003: coordinador departamental de MCLCP, presidente regional (Huancavelica), gerentes generales de Gobiernos Regionales (Piura, San Martín), funcionarios de los antiguos CTAR (Gerencia de Planificación y Presupuesto), representantes de las Mesas de Concertación Departamental de Huancavelica (MECODEH), líderes de frentes de defensa, y personal de organizaciones no gubernamentales que coordinan acciones con poblaciones nativas aguarunas y quechuas (CAAAP en San Martín, entre otras).

b) Publicaciones diversas

Acopiamos informaciones publicadas referidas a los planes concertados en las regiones y a los presupuestos participativos: planes concertados y documentos sobre procesos de planificación previa, entre otros.

2. Descripción general: los casos de Huancavelica, Piura y San Martín

Huancavelica y San Martín entraron en la Experiencia Piloto 2002 principalmente porque demostraron que habían logrado la concertación entre diversos actores. Requisito clave fue la presentación del plan concertado adjuntando las firmas de los representantes. Piura, en cambio, no pudo demostrar la existencia de esa concertación previa. A luz de lo afirmado por el director de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, Nelson Shack, la expectativa de este organismo era menor, pues esperaban como máximo que conformaran esta experiencia tres departamentos y no los nueve que presentaron sus acuerdos debidamente refrendados por las municipalidades provinciales. Esto nos indica la importancia de esta experiencia para la movilización social departamental, además de la capacidad de liderazgo de los dirigentes locales, la cohesión de algunos departamentos y la voluntad política de los actores para deponer intereses en el marco del desarrollo regional.

Cuadro 1
Los casos estudiados

	Huancavelica	Piura	San Martín
Situación económica	Pobreza. Dificultad para hallar salidas alternativas más allá del presupuesto público.	Variedad de ejercicios económicos. Presencia de gran empresa, así como de micro, pequeña y mediana empresa.	Variedad de ejercicios económicos. Inversión de Cooperación Internacional (principalmente USAID) en programas alternativos.
La percepción del desarrollo de la región ¿pasa por el presupuesto del Gobierno Regional?	Sí. Lo cual cohesiona positivamente a los actores en el afán de encontrar salidas alternativas.	No. Cada actor actúa en función de sus intereses particulares.	No. Sin embargo, existe una marcada identidad local, que permite la acción de manera concertada por intereses de sector.
Complejidad social	Tendencia a la homogeneidad.	Diversidad de actores económicos, instancias sociales, etcétera. Presencia activa de élites con un pensamiento regional.	Actores económicos: agricultores (arroceros). Presencia de grupos étnicos: aguarunas y quechuas.
Involucramiento de la población en el desarrollo de la región	Al parecer, los actores tienden a estar pendientes de este tipo de procesos.	Las poblaciones involucradas tienden a ubicarse en provincias en las que se han dado procesos concertados y de presupuesto participativo.	Involucramiento de autoridades locales: alcaldes distritales y provinciales (AMRESAM).
Enfrentamiento entre problemática de lo territorial versus lo temático. Se enfrenta "lo inmediato y justo" con "lo estratégico"	Existe. Lo incorpora el Gobierno Regional como un eje estratégico: las necesidades básicas insatisfechas.	Existe. Distribución del presupuesto del municipio provincial en los distritos.	Existe. Procesos paralelos: AMRESAM con acciones locales y Gobierno Regional con lo estratégico.
Canales de participación establecidos	Informales. Mesa de Concertación Departamental de Huancavelica (MECODEH) reinicia actividades.	Informales. Desmotivación de los entrevistados para iniciar procesos nuevamente. Renovación de alcaldes hace volver al mismo punto de partida.	Informales. Renovación de autoridades locales frente a un Gobierno Regional que pacta por debajo de la mesa.
Desafíos	Continuidad del proceso de concertación e institucionalidad del mismo, tomando en cuenta que se tiene un Gobierno Regional no muy dispuesto a ello. Enfrentamientos: MECODEH versus Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP). La mayor parte de las autoridades elegidas son nuevas y no conocen la legislación marco.	Romper la inercia. Los actores están muy motivados para iniciar este proceso para el 2003. Formalizar los procesos locales, muchos de los cuales no cuentan con ordenanzas ni reglamentos. No se sabe si las regiones cuentan con adecuados recursos humanos para hacer perfiles de proyectos.	Mantener una AMRESAM sólida que no se divida ante las presiones del Gobierno Regional. Que, además, deberá enfrentarse a su lectura municipalista muy cerrada. Enfrentamientos MCLCP con el Gobierno Regional; se perjudican la Mesa y los procesos de concertación.
Problemas o distorsiones			Difícil replicabilidad de una asociación de municipalidades en otros espacios. USAID US$ 12 millones en cuatro años.
Ventajas potenciales	La propuesta de desarrollo del Gobierno Regional coincide con la de los promotores de visiones de desarrollo. El deseo de revertir su condición de extrema pobreza, característica que los identifica.	Experiencia de concertación y presupuesto participativo en distritos, que puede ser llevada a escala mayor.	Identidad regional muy marcada. Cuentan con un buen diseño metodológico para el proceso de planificación y presupuesto participativo, que ha funcionado en este espacio.

3. Hitos importantes en el proceso de planificación y elaboración del presupuesto participativo de las experiencias seleccionadas

3.1 Influencia de las experiencias desarrolladas previamente y análisis del proceso de construcción de los planes y del presupuesto participativo

La constitución de las Mesas Departamentales de Lucha Contra la Pobreza en los tres departamentos considerados y el inicio de procesos de concertación con el sector público en cada caso no ocurren en el vacío, sino que se vinculan —a veces de manera creativa, a veces de manera conflictiva— con procesos sociales previos. Cada uno de estos departamentos, cada una de estas sociedades, cada uno de estos actores tiene una historia que es conveniente reseñar.

Cuadro 2
Experiencias previas reparticipación y concertación en las regiones observadas

Huancavelica	Piura	San Martín
1997 Se constituye la Mesa de Concertación Departamental de Huancavelica (MECODEH), integrada por diferentes organizaciones sociales: Frente de Defensa de Huancavelica, Federación de Comunidades Campesinas, Federación de Mujeres de Yauli, así como ONG que actúan en el departamento y alcaldes provinciales y distritales. Figura impulsora es el alcalde de Huancavelica, Federico Salas. Iniciativa importante de esta etapa es la Cabalgata de los Andes, cuyos actores principales son campesinos y alcaldes. **1998** Se inicia el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Concertado y Participativo del Departamento de Huancavelica. Las etapas del proceso son: a. Planificación comunitaria participativa. b. Encuentros y talleres especializados por ejes temáticos. c. Foros o eventos de validación. Se capacita a líderes locales como "facilitadores" para recoger información de primera fuente. Más de 8 000 personas son capacitadas para este fin. **1999** Publicación del Plan de Desarrollo Departamental al 2021. La fuente de financiamiento (con la cual se cuenta hasta el presente), es la Consejería de Proyectos.	**1996** Grupo Iniciativa: conjunto de profesionales notables integrado por Alberto Joo (ex director ejecutivo del Proyecto Especial Chira-Piura), Francisco Hilbeck (ex alcalde de Piura) y miembros del CIPCA, entre otros, quienes trabajan alrededor de la construcción de la visión y los ejes estratégicos de la región. Cuentan con el financiamiento institucional del CIPCA, cuyo reconocimiento institucional es un elemento articulador. **1998-1999** Plan PIURA al 2010. Siendo presidente regional Alberto Joo se publica el *Plan Estratégico Regional Proyecto Piura 2010. Plataforma de Concertación Regional,* elaborado bajo la responsabilidad del Comité de Coordinación, en el cual participan representantes de CTAR, CARE, Centro IDEAS, Universidad Nacional de Piura, Dirección Regional de Salud, Municipio Provincial de Piura, CIPCA, Dirección Regional de Educación, Colegio de Biólogos, y Dirección Regional de Energía y Minas, entre otros. La publicación es financiada por la Cámara de Comercio y Producción de Piura, la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Piura, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GTZ). Los ejes estratégicos de este Plan son: - Cultura regional de liderazgo	**Década de 1970** El Frente de Defensa del departamento se constituye a partir de una plataforma de reivindicaciones: carreteras de interconexión, servicios de salud y educación, y otros. **1985** Proceso de regionalización que pretende juntar San Martín con La Libertad fracasa y genera el enfrentamiento liderado por el Frente. Resultado: anulación de la ley. Uno de los dirigentes del frente: Teócrito Pinedo. **1989-1991** Se articulan esfuerzos en torno a la formación de la Macrorregión Amazónica (Loreto, Ucayali, San Martín). Reciben apoyo de congresistas. Pero esto complejiza la concertación. Veinte días de huelga. Los pueblos alcanzan una larga lista de reclamos. Tomándola como insumo, los técnicos hacen un diagnóstico de necesidades: irrigaciones, centros de acopio, etcétera. **PLAN SAUCE** Presidente del CTAR (Villavicencio), convoca a las organizaciones (alrededor de 400) para elaborar el plan de gobierno que denominará Plan Sauce, cuya base es un cúmulo de demandas específicas y de pequeña envergadura. Este esfuerzo fracasa. Durante el gobierno de Fujimori se produce un repliegue de las organizaciones sociales como producto de las agresiones provenientes de la violencia política. **1997** Desde las ONG se empieza a hablar de planes estratégicos, lo que tiene eco en el sector Salud. Se dan procesos de capacitación a las municipalidades para la construcción de planes de desarrollo de la gestión local. La Red de ONG y la Cámara de Comercio, entre otros, tienen como meta el trabajar una visión conjunta de San Martín. Esta iniciativa coincide con la del Ministerio de la Presidencia para trabajar el plan.

continúa en la siguiente página

Huancavelica	Piura	San Martín
Este Plan cuenta con un buen diagnóstico, cualidad reconocida por la mayor parte de los actores entrevistados. Sin embargo, carece de elementos esenciales: presupuesto del plan, responsables, tiempos y fases de ejecución. No propone un organigrama para una mejor gestión del territorio, que incorpore a la sociedad civil y a entidades estatales, con funciones, competencias y responsabilidades definidas. Tampoco visualiza los canales y medios de comunicación de abajo hacia arriba y entre pares. **2001-2002** Conformación de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza que, con el CTAR, se propone el objetivo de elaborar Plan Concertado de la Región y el Presupuesto Participativo del 2003, que debía presentarse al Ministerio de Economía y Finanzas. La mayor parte de actores entrevistados coinciden en señalar que este Plan es el producto de la unión del Plan MECODEH y el programa de inversiones del CTAR del 2001 al 2006 (la visión estratégica de desarrollo del Plan MECODEH y la visión técnica del CTAR). Datos: - La utilización política de la MECODEH por parte de algunos de sus líderes más representativos hace que este espacio pierda legitimidad. Muchos integrantes se retiran del espacio al sentirse utilizados políticamente. - En la MECODEH la coordinación se da sólo a nivel de la sociedad civil; no están presentes los organismos públicos. - La presidenta de la MCLCP es designada desde Lima (una ex funcionaria pública, coordinadora del PAR). Esta Mesa se superpone a la experiencia previa de concertación departamental, lo cual produjo conflictos entre MECODEH y MCLCP. El liderazgo es moderado, no tiende a la confrontación. - El margen de acción de esta presidencia —que puede ser legal pero no necesariamente legítima— es limitado. Además, estando la Mesa financiada por el Estado, su legitimidad tiende a ser limitada frente a las otras instancias de la sociedad civil. El liderazgo mantiene su moderación, y tiende a ser conciliador, a modo de compensación.	- Fortalecimiento de Gobiernos Locales - Promoción regional de inversiones - Ciencia y tecnología - Pequeña agricultura - Recursos naturales y medio ambiente Este Plan no concluye con un presupuesto estimado para hacerlo viable, ni con el listado de responsables. Contó con una débil presencia del sector empresarial. **2000** Presupuesto "participativo" del CTAR en coordinación con las provincias. Se trabaja en dos niveles de coordinación: asamblea de alcaldes y coordinación interinstitucional entre el sector público y el privado. Se busca que el Plan de Inversiones del CTAR sea concertado con las provincias, entendiéndolo como una redistribución "equitativa" del presupuesto. **2001-2002** El proceso de planificación concertada se deteriora durante este periodo. Algunos factores influyen negativamente: - Los enfrentamientos internos en Perú Posible, que provocan la renuncia del presidente del CTAR. - Personal inexperto en puestos que requieren una visión de desarrollo regional. - MCLCP de Piura no juega el papel de "elemento bisagra"; se mantiene al margen y opta por una participación pasiva. - Los funcionarios del CTAR que habían participado en el proceso de los planes concertados previos y en los esfuerzos en pro del presupuesto participativo son removidos de sus cargos y reemplazados por personas sin manejo de estos temas. Las ONG no encuentran interlocutores válidos en este último proceso.	La Red de ONG (siendo presidente Teócrito Pinedo) presenta una propuesta para elaborar la planificación de la región. Se hacen talleres provinciales y uno regional. El CTAR financia US$ 10 000. La Red de ONG convoca a AMRESAM, Iglesia, CTAR, colegios y alcaldes. Los alcaldes, además, financian los talleres en provincias. Se obtienen cinco planes provinciales y se realiza un taller final. Con recursos del CTAR se contrata a Sebastián Mendonça. Se traza el Plan Departamental de 1998 al 2010 (sin embargo, este esfuerzo no influye en la modificación del Plan de Inversiones del CTAR). - Definen siete ejes de desarrollo y estructura de funcionamiento del territorio: Ejecutivo/ Asamblea/Comités de Desarrollo Territoriales. - Se pretende incluso trabajar un Plan Operativo del Plan Regional para el año 2000 que incluyera a todas las instituciones para la formulación del Plan de Inversiones del año 2000. - Se constituye un equipo técnico: dos de Red de ONG, CTAR, diez profesionales (sectores). Se hace un taller sobre qué información se iba a manejar y requerir. Se obtiene información y se hace un mapeo general. Pero los programas de asistencia social (PRONAA, FONCODES, Proyectos Especiales Alto Mayo, Alto Huallaga y Huallaga Central) no entregan su presupuesto, impidiendo la culminación de esta iniciativa. **2001** Presidente de la MCLCP: Teócrito Pinedo. Talleres con asistencia de 4 500 personas, cubren el 100% del territorio. Apoyo de programas como FONCODES, que acopia información y la redistribuye. La suma del listado de inversiones (106) fue de S/. 130 millones. Después de ello se inicia la priorización. Se conforma una Comisión Mixta (mitad funcionarios públicos y mitad sociedad civil). Se hizo el seguimiento de elaboración de perfiles y personal que se capacitara, con la idea de que éste continuara durante todo el proceso. Mesa de donantes: cada institución contribuye con profesionales, mobiliario, financiamiento, etcétera. Criterios seleccionadores: - Distribución equitativa entre las diez provincias. - Distribución sectorial. Se prioriza por sectores. Mayor porcentaje para educación (aulas, infraestructura).

Del cuadro anterior podemos colegir lo siguiente:

a) Tipo de actores que promovieron estos procesos

- "*Grupo de ilustres*". Como en el caso de Piura, las élites locales cumplen un papel significativo. Allí se incluyó la participación de funcionarios públicos que no representaban necesariamente a sus instituciones. El Grupo Iniciativa involucró a personajes con reconocimiento público en la provincia para reflexionar sobre las posibilidades de desarrollo del departamento.

- *Frente de Defensa reconvertido.* En San Martín los liderazgos fueron validados por las conquistas obtenidas en las luchas departamentales, cuyos promotores, al paso de los años, apuestan por la planificación concertada. Son las personalidades, antes que las instituciones, las que se ven involucradas.

- *La Mesa de Concertación preexistente.* En Huancavelica ya existía un espacio de concertación (MECODEH). Esta Mesa estuvo constituida por sujetos promotores de visiones de desarrollo que —después de estar involucrados en el proceso de planificación concertada— utilizaron políticamente el espacio y provocaron la pérdida de su legitimidad.

b) Influencia directa de la planificación en las decisiones sobre el presupuesto de la región

Ninguna de estas iniciativas previas logran influir decisivamente en los planes operativos presupuestales de las instituciones públicas, ni en que las asignaciones sean un producto de la priorización concertada. En todos estos procesos, el involucramiento va a depender de la voluntad política de los funcionarios públicos, quienes no se encuentran ajenos a las interferencias del Gobierno Central. Sólo en el caso de Piura parte del presupuesto provincial es distribuido concertadamente con los distritos.

c) Marcos normativos

Entendemos por *marco normativo* la existencia de legislación que obligue a los actores a efectuar los procesos de concertación; esto es, que se cree un derecho y no solamente una costumbre. Ninguna de las experiencias previas de presupuesto participativo, principalmente distritales, cuenta con un marco normativo que brinde cierta garantía a la continuidad del proceso. Este dato adquiere mayor importancia si se toma en cuenta que la fuente de información es la asociación de municipalidades más importantes del país: AMRESAM. Sus actividades se basan en la obligación creada por un proyecto de USAID que la obliga a concertar para usar los recursos. Pero esta obligación no se traslada al resto de los recursos municipales. Lo mismo sucede con los presupuestos participativos en ciertos distritos y provincias piuranas, en donde ha existido una significativa labor del CIPCA que, inclusive, concerta con los distritos el uso del FONCOMUN provincial. Esta *costumbre* no ha sido consagrada por norma alguna.

d) Estructura orgánica del territorio

Sólo en el caso de San Martín los actores llegaron a imaginar una estructura de funciones del departamento y un costo aproximado de los proyectos necesarios para la región. En los demás casos se quedó en una planificación de visiones y en el desarrollo de los objetivos estratégicos. En este sentido, se trató estrictamente de la planificación (participativa) de un gasto.

e) Influencia de agentes externos: organizaciones no gubernamentales y fuentes de financiamiento

En los procesos analizados, la presencia de las organizaciones no gubernamentales ha sido fundamental. Han brindado el soporte técnico al proceso: planificación estratégica, metodología, definición de fases, formación y animación de talleres, etcétera. Pero además han significado la fuente más importante de financiamiento para llevar adelante los

procesos de planificación departamental. Del mismo modo, tienen capacidad para convocar a los diversos actores locales a procesos que, aún teniendo como arista la política, pueden ser leídos como básicamente "técnicos". Finalmente, las ONG han puesto sobre la mesa temas como la equidad de género, la inclusión de poblaciones nativas, etcétera.

4. Análisis de los planes concertados y los presupuestos participativos

4.1 Roles y actores en la elaboración de los planes concertados y los presupuestos participativos

El análisis de las experiencias permite identificar la existencia de actores y de los roles que han asumido en el proceso, mas allá de lo establecido formalmente por las normas que los rigen.

Cuadro 3
Actores y roles en el planeamiento concertado y el presupuesto participativo

Rol	Funciones	Huancavelica	Piura	San Martín
Elemento bisagra	Promover la articulación entre la sociedad civil y las instituciones del Estado. Canalizar las demandas y propuestas de los actores y establecer puentes de diálogo. "Facilitadores" del funcionamiento del Estado.	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP).	No hubo. No fue la MCLCP.	MCLCP.
Coordinadora de la sociedad civil	Aglutinar expectativas y demandas de los representantes de la sociedad civil. Luego de coincidir en alternativas y propuestas, expresarlas de una manera orgánica en los espacios de concertación con el Estado.	Mesa de Concertación Departamental de Huancavelica (MECODEH).	Grupo Iniciativa, aunque como tal no dialogó con las instituciones estatales. Funcionó como un grupo de individuos.	El presidente de la MCLCP lo asume como una de sus competencias. No existe una instancia.
Técnicos	Elaborar los perfiles de proyectos con una visión de la región específica. Cuentan con cuotas de poder. Sus ritmos, tiempos y estilos de relacionamiento con el trabajo son diferentes entre sí. Es fundamental hacer coincidir estos ritmos, tiempos y estilos propios y locales, con aquéllos más de orden político y social.	Funcionarios del antiguo Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) entrevistados sienten que lo participativo les quita tiempo y nos les aporta mucho.	Desde la lectura de los entrevistados, existen muchos técnicos para ello. En este caso, no tomaron iniciativas para impulsar el proceso.	La elaboración de perfiles de proyecto para inversiones resulta más complicado de lo que se presume. Las directivas del Ministerio de Economía y Finanzas son claras y los procedimientos también. Los funcionarios de FONCODES son hábiles en la elaboración de perfiles para montos de inversión menores.

Rol	Funciones	Huancavelica	Piura	San Martín
Políticos	Intermediar para conseguir recursos. Ofrecer una visión macro de la realidad.	No existe.	Aparentemente no existe.	La presencia del Apra es abrumadora. Reacia a los procesos de concertación y de consolidación de ciudadanía.
Promotores de visión de desarrollo	Proveer una lectura panorámica de la región, aparentemente lejana al apasionamiento de lo que pueden significar inversiones poco productivas. Es importante tomar en cuenta su lectura para tener una mayor claridad de las posibilidades y limitaciones de desarrollo de la región.	MECODEH. DESCO. Coordinadora de ONG. Gran carencia de espacios formativos: universidades y centros de educación superior.	"Élite" de profesionales (incluidos funcionarios públicos y del CTAR). CIPCA. Carencia de espacios formativos: universidades y centros de educación superior.	CEDISA / CEPCO / ITDG. USAID. Funcionarios del CTAR. Carencia de espacios formativos: universidades y centros de educación superior.
Alcaldes	Se los percibe como representantes legítimos de la ciudadanía a nivel local.	En algunos casos, un porcentaje (el mayor) del presupuesto de la municipalidad provincial se divide con los distritos y otro se dedica a la ciudad capital de provincia que tiende a ser su base eleccionaria.	Tienen lecturas locales y no regionales. Presupuesto provincial compartido con los municipios distritales. Pero se quiebran muy fácilmente los acuerdos adoptados.	Organización aparentemente sólida de municipalidades (gremio y ONG). Presupuesto participativo con financiamiento de AID.
Sector empresarial		Ausente.	Ausente.	Ausente.

Aunque debido a lo inicial de estos procesos no ha sido posible tener una idea más clara al respecto, deberíamos preguntarnos por los tipos de poderes locales que empiezan a consolidarse alrededor de estos espacios de concertación: ¿élites intelectuales?, ¿medianos empresarios? Al menos en Huancavelica, hemos recogido críticas acerca de animadores de procesos de elaboración de plan y presupuesto que en la segunda mitad del año 2002 se convirtieron en candidatos a alcaldías.

El asunto de la relación entre este proceso y la política debe examinarse en profundidad. La observación anterior nos conduce a cuestionar el tipo de "interferencia" que las luchas por el poder pueden introducir en procesos de elaboración de pensamientos y propuestas. Es posiblemente previendo esta situación que quienes impulsaron las Mesas de Concertación seleccionaron con gran cuidado a personas de su mayor confianza para dirigir las Mesas en cada departamento-región (como resulta previsible, escogieron a las personas con un criterio de "clique"). Resulta importante anotar que, en esta percepción, la política resulta siendo una limitación u obstáculo para el logro de los fines democráticos de los procesos de concertación, cuando, por otro lado, la falta de involucramiento de "la política" y hasta de "los políticos" es percibida como una limitación del proceso si se piensa en su generalización.

Frente a este dilema no nos satisface del todo la propuesta de involucrar a los parlamentarios, por ejemplo, en momentos específicos de los procesos de participación en los planes y presupuestos, ya que ello evade el hecho de que el conjunto de actores tiene comportamientos políticos y, en el caso que venimos tratando, las autoridades regionales y municipales deben tenerlos.

Entrando en calor: el dream team del presupuesto participativo para 2003-2004

Numerosas personas valiosas nos han servido como informantes y evaluadores de los procesos que queríamos conocer; personas con capacidad de iniciativa, que dan confianza acerca de los resultados que pueden lograrse en procesos que los empoderen. Así, hemos elaborado nuestro *dream team* o "selección ideal" para un hipotético proceso que tome en cuenta de manera realista las posibilidades y limitaciones del medio.

El equipo ideal de la concertación

Función	Perfil
Alcalde distrital	Cuenta con una visión moderna, y capacidad de hacer alianzas políticas a nivel nacional, de una clara preocupación por el desarrollo local. Participativo, a la vez que conductor. Sería necesario que cuente con un equipo local capacitado, y cierto apoyo político. Le preocupa cómo articular el desarrollo económico local a una estrategia departamental.
Presidente regional	En ninguno de los tres casos analizados hemos encontrado un Presidente Regional que "haga la diferencia", que pudiese ser considerado como un modelo a ser imitado.
Gerente regional	Entiende la teoría de los procesos participativos de planificación y gestión. Queda por demostrar su capacidad operacional en el cargo.
Líder de MCLCP	Líder político nato, utilizó su ya logrado protagonismo para iniciar un proceso nuevo que él no controlaba, con visión de región y capacidad de aprender. Sin apoyo político puede peligrar su liderazgo en la comunidad.
Funcionario de ONG	Actividad con AID que busca concertar actores productivos privados y mide sus resultados en las ganancias de los productores. Combina la visión del inversionista privado con los procesos de desarrollo regional. Cierta lejanía de los actores populares. Conocimiento de los actores y voluntad de contar con una visión de desarrollo no excluyente de la región. Pragmatismo y amor a la región. Capacidad de liderazgo. Juntos combinan elementos para una acción global/local "glocal". Necesitarían disponer de más tiempo para la actividad, pues en las ONG tienen tiempo los que hacen "trabajo de promoción" o tienen cargos de dirección institucional. Las ONG tienden a enviar a las reuniones relativas a la concertación no a quien tiene la visión, sino al promotor de Gobiernos Locales.
Funcionario público local	Asumió tareas de planificación y elaboración de bases de datos para las que estaba capacitado, además de las funciones propias de su cargo. Coordinó sin mayores problemas con profesionales de otros sectores del Estado y de la sociedad civil. Sin embargo, depende de sus jefes nacionales, quienes pueden modificar sus prioridades de acción.
Facilitador nacional	Distribuye la información sin buscar protagonismo. Apoyo amigable a gestiones y demandas de las Mesas de Concertación.
Capacitador	... No se encontró, pero hay muchos en potencia.
Técnico CTAR/ Región	No pierde de vista los objetivos de desarrollo de la región. Trabajó en equipo con su burocracia. Necesita refuerzo y capacitación en planificación. Requiere más estímulo para desarrollar sus iniciativas y recursos frescos para su oficina.
Empresario	Al igual que en el caso de los presidentes regionales, no hemos encontrado un empresario que cumpla un rol ejemplar en los procesos regionales de concertación en torno a planes de desarrollo y presupuestos participativos.
Coordinador sociedad civil	En sus buenos tiempos desarrolló un proceso de generar una visión de desarrollo que fue intenso y respetuoso de las opiniones desde la base, sin llegar a venerarlas como la única verdad.
Alcalde provincial	... pero sería posible hallarlo.

Nota: El cuadro original contaba con los nombres de los perfiles explicados, sin embargo se ha pensado pertinente para esta publicación no hacerlos públicos.

Resulta muy significativa la falta de un presidente regional y de un empresario. No podemos afirmar que no los haya, pero sí que es más difícil hallarlos. En el caso del empresario, algunos profesionales provenientes del sector privado o relacionados con este sector (como el caso del ITDG) pueden suplir en cierta medida esta falta, lo que no puede suceder en el caso del presidente regional.

4.2 Calidad de la planificación

a) Las visiones en los planes concertados

Dada la diferencia en los antecedentes y experiencias en cuanto a los actores y los procesos, es natural que el resultado sea una importante heterogeneidad en cuando a las visiones de desarrollo que alimentan la concertación en este terreno.

Cuadro 4
Las visiones del desarrollo

Huancavelica	Piura	San Martín
"Huancavelica es un espacio regional que ha logrado relaciones de equidad con otros espacios macrorregionales, en un Perú descentralizado. Donde la población organizada, Gobierno Municipal, Gobierno Regional e instituciones participan en la gestión concertada y democrática del desarrollo. Utilizando eficiente y racionalmente los recursos naturales y tecnológicos para la generación de su economía con capacidades competitivas en su desarrollo. Alcanzando una vida digna porque vive en una situación de bienestar y progreso sostenido, ejerciendo plenamente sus deberes y derechos ciudadanos."	"Será el año 2021 una sociedad regional con un desarrollo humano, integral y sostenible en marcha. "Descentralizada, con autonomía política, económica y administrativa, y con autoridades eficientes democráticamente elegidas. Con capacidad de liderazgo y negociación; sus actores sociales pensando, decidiendo y actuando estratégicamente con un plan concertado; movilizando a mujeres y hombres innovadores que tienen confianza en sí mismos y en sus capacidades; responsables, participativos, honestos y respetuosos de los derechos de todos. "Territorialmente ordenada e integrada; dotada con infraestructura y servicios estratégicos modernos: en ciencia y tecnología, educación, informática, comunicaciones, sistemas de riego y energía. [...]"	"San Martín es una sociedad con equidad y justicia social. Se cuenta con una economía competitiva, basada en la agroindustria, el turismo y la actividad forestal, articulada a la economía amazónica, nacional y mundial. Nuestros conglomerados empresariales importantes han logrado un nivel de competitividad, por el esfuerzo concertado de sus empresarios, instituciones y organizaciones. "Se ha mejorado significativamente la calidad y equidad intercultural en la salud y la educación. Las organizaciones sociales son fuertes y con identidad amazónica. Se han consolidado liderazgos, innovadores, que ejercen con responsabilidad y ética cargos de dirección regional. "Se ha recuperado el manejo armónico de los recursos naturales, aplicando políticas ambientalistas, el marco legal vigente, y el ordenamiento territorial."

Algunos comentarios:

- La visión, es un elemento motivador para todos y cada uno de los actores. Es casi una consigna que dirige los actos de los involucrados. Dibuja, de una manera sintética, el horizonte al cual se desea llegar. Es necesario un mayor procesamiento de la información hasta convertir las expectativas en sueños en los que todos se reconozcan como parte de ellas.
- Ningún entrevistado supo presentar la visión aprobada sin acudir al documento en el que aparecía redactada.
- Los objetivos de desarrollo de una región se expresan en las visiones, que aún son demasiado generales como para incitar procesos. Portan más sobre el *cómo* que acerca del *qué*, cuando debería haber un balance (y un desarrollo específico) de ambos aspectos. Resulta interesante anotar que al momento de presupuestar, el *qué* (en este caso infraestructura de servicios, de comunicaciones y, finalmente, de desarrollo económico) tiene prioridad en la asignación de gasto, frente al *cómo*.

Cuadro 5
Las visiones implícitas

Huancavelica	Piura	San Martín
- Integración vial del departamento. - Auquénidos sudamericanos. - Recursos naturales (canon). - Turismo.	- Existen "mesas temáticas" informales sobre ciertos temas referidos al desarrollo. La mesa de agricultura analiza la coyuntura de manera continua.	- Conexión vial: Marginal Sur. Salida a Huánuco-Carretera Central. - Irrigaciones.

b) Más allá del documento, las visiones implícitas

Los documentos resultantes de los procesos de concertación de visiones del desarrollo contienen las más de las veces ideas que no resultan adecuada o plenamente explicitadas.

c) Ejes de desarrollo

En la planificación del desarrollo, las visiones concertadas se reflejan en ejes de desarrollo, que traducen las priorizaciones temáticas a las que se llega.

Cuadro 6
Los ejes de desarrollo

Huancavelica	Piura	San Martín
Ejes de desarrollo: 1. Institucionalidad democrática para el desarrollo. 2. Desarrollo económico, empleo e ingreso. 3. Condiciones de vida de la población. 4. Equidad de género y etnolingüística. 5. Protección del medio ambiente y política de recursos naturales.	Objetivo general: 1. Contribuir a incrementar el PBI regional sobre la base del mejoramiento de la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas, con el fin de afianzar el desarrollo sostenible y la competitividad en el mercado nacional e internacional. 2. Dotar u optimizar la infraestructura socioeconómica y la calidad de los servicios sociales, con énfasis en las poblaciones de menores recursos para mejorar las condiciones de vida y la integración regional. 3. Fomentar una cultura regional de liderazgo y participación ciudadana, fortaleciendo el sistema.	Área temática: 1. Desarrollo productivo. Desarrollo agropecuario, acuícola y pesquero. 2. Sociocultural. Participación y concertación; salud, educación, identidad cultural. 3. Conservación, recuperación y manejo sostenible de recursos naturales. Ordenamiento territorial, educación y legislación ambiental.

e) Articulación entre lo regional y lo distrital

- En los tres casos, el plan de desarrollo aprobado resulta siendo una sumatoria de propuestas provenientes de toda la región. El hecho de que esas propuestas formen parte de un documento general integrado, de toda la región, debe conducir a que sean menos contradictorias entre sí, aunque no lo garantiza. Se supone que un mismo documento de plan no tiene propuestas de inversión en escuelas o puentes que no guarden una cierta coherencia con el resto de propuestas de la región.
- A pesar de lo anterior, no puede afirmarse que el plan y el presupuesto sean consistentes y coherentes, en el sentido de expresar una visión y ciertos objetivos estratégicos comunes.
- Estamos frente a una limitación del proceso de elaboración de presupuestos participativos de las regiones y las municipalidades: puesto que la mayor parte de los recursos se invierten en infraestructura, resulta difícil exigir una lógica que trascienda las llamadas "obritas" en el ámbito local y las inversiones medianas en el nivel regional. No se ha evidenciado, en el proceso de planificación de las dos regiones analizadas, que el presupuesto haya incorporado acciones que deban financiarse con recursos de los sectores o de alguna fuente de financiamiento. Por ejemplo, tanto San Martín como Huancavelica tienen entre sus aspiraciones la interconexión vial, pero no se considera entre lo que debe hacerse con el presupuesto de la región.

4.3 Resumen de los presupuestos aprobados en la experiencia piloto

a) Presupuestos participativos

Como se ha señalado antes, el Ministerio de Economía y Finanzas aprobó los presupuestos participativos elaborados por las Mesas Departamentales de Lucha Contra la Pobreza y los Consejos Transitorios de Administración Regional de San Martín y Huancavelica. El entonces departamento de Piura no calificó, al no lograr certificar la participación de los alcaldes provinciales en el proceso.

Cuadro 7
Los presupuestos participativos

Huancavelica Tipo de proyecto	S/.(en miles)	**San Martín** Tipo de proyecto	S/.(en miles)
Proyectos en ejecución		*Proyectos en ejecución*	
- Estudios diversos de preinversión	2 396,0	- Construcción de la sede central CTAR-SM	1 000,0
- Culminación de irrigación Palca	200,0	- Proyecto de irrigación Abisado	1 119,6
- Construcción del canal de irrigación Acobamba	2 800,0	- Irrigación Saposoa	2 050,0
- Equipamiento de mobiliario escolar (diversas provincias)	2 688,0	- Manejo integral de bosques	274,0
- Instalación y puesta en producción de criaderos de truchas en jaulas flotantes	60,0	- Monitoreo de la producción	268,0
- Culminación de carreteras varias		- Ampliación y equipamiento del Centro de Salud de La Merced	300,0
Proyectos nuevos	2 610,0	- Construcción de la carretera pongo de Caynachiri-Barranquita-Pelejo	1 992,5
- Liquidación de obras, varias provincias	162,0	- Construcción de camino rural Quebrada Fernández	720,0
- Atención a obras de emergencia	2 103,0	- Construcción de puente Yaracyacu	6 000,0
Total	**13 649,0**	- Sistema de riego Abisado	3 000,0
		- Construcción de la carretera rural Yuracyacu	1 237,6
		Total	**1 7961,7**

5. Discusión. Escenarios posibles: ¿hacia dónde van las cosas y hacia dónde pueden ir?

5.1 Cuadro de actores

Como se ha señalado antes, la elaboración de los planes concertados y los presupuestos participativos para el año 2003 se hizo, durante el año 2002, teniendo como actores centrales a los Consejos Transitorios de Administración Regional y las Mesas Departamentales de Lucha Contra la Pobreza. Es claro que estos marcos institucionales van a modificarse en el corto plazo, pues ya durante el 2003 habrá Gobiernos Regionales electos que no dependerán de la Presidencia del Consejo de Ministros y se estarán instalando los Consejos de Coordinación Regional y Local.

En esta perspectiva, en primer lugar, revisaremos de manera general el abanico completo de posibilidades de los actores ya involucrados, de una manera u otra, en el proceso de elaboración del presupuesto participativo. Sobre esta base podremos examinar los escenarios de acción previsibles.

Cuadro 8
Actores y opciones

Actores	Opciones	Escenarios extremos	Claves para el 2003	Mecanismos posibles
Gobierno Regional	**Plan concertado** 1. Hace nuevo plan. Desconoce anterior. 2. Reconoce plan formalmente. 3. Adopta prioridades del plan. **Presupuesto participativo** 1. Desconoce la priorización y hace nuevo presupuesto. 2. Reconoce algo de la priorización. 3. Adopta el presupuesto participativo.	**1. Nuevo plan regional, provincial o distrital sin proceso de concertación** - Atomización de intervenciones del Gobiernos Central, regional y local. - Relación clientelar entre el Gobierno Central, las regiones y las municipalidades. - Clientelismo, no gobernabilidad. - No articulación de las demandas locales de desarrollo. - Frustración y eventual rechazo a futuros procesos de concertación.	- Reforzar la capacidad local para desarrollar procesos de planificación y formulación de proyectos. - Estimular la voluntad política hacia procesos concertados de planes y presupuesto.	Definir claramente ejes estratégicos y techos presupuestales para cada eje.
Gobierno municipal	- Distrital con población. - Distrital con provincial. - Distrital con región. - Distrital con provincial y con región.	- Pulverización del presupuesto y falta de eficiencia en el gasto público. - Reforzamiento de la salida centralista dictatorial como salida para darle eficiencia al gasto público. 2. Planes regionales y locales concertados. Desarrollo de visiones estratégicas	- Priorizar ejes estratégicos y asignar porcentajes de presupuesto para éstos. - Proyección más allá de lo local.	Ordenar en el tiempo la elaboración de los presupuestos distritales, provinciales y regionales para que se alimenten de abajo hacia arriba.
Sociedad Civil	- Cámara de comercio. - Asociación de ONG. - Gremios. - Pobladores de base. - Aguarunas/quechuas.		- Constituirse en actor regional para el plan y para el presupuesto participativo. - Encontrar mecanismo para convocar a la sociedad civil.	Fortalecer las instancias de concertación de la propia sociedad civil.

Actores	Opciones	Escenarios extremos	Claves para el 2003	Mecanismos posibles
Gobiernos Central	¿Concertan entre ellos? (dan el mismo marco metodológico) MEF - Eficiencia en el gasto. - Todos los gobiernos públicos. CND. - Nuevo plan con las regiones. MiMdes - Programas sociales. - Foncodes - PRONAA	- Inversiones del Gobiernos Central más eficientes y orientadas al desarrollo. - Presupuestos articulados. - Empoderamiento de actores. - Redefinición de escenarios políticos.	- Elaborar un único plan de acción para el 2003. - Diseñar sistema de planificación que incorpore los mecanismos regionales y locales.	- Definir claramente ejes estratégicos y techos presupuestales para cada eje. - Capacitación, una sola.
MCLCP	Proceso de evolución hacia el Consejo de Coordinación Regional (CCR). Enfrentado a CCR.		Encontrar vía de traspaso y enriquecimiento del CCR. Hacer el seguimiento del presupuesto 2003.	Negociación nacional, negociaciones regionales.

5.2 Posibilidades de réplica de lo ya habido

a) Descripción del escenario 2002-2003

- Marco normativo sencillo.
- Interés concordante entre actores.

El marco existente para el proceso 2002-2003 ha sido sencillo: i) un decreto supremo que crea las Mesas de Concertación y les da funciones; y ii) una directiva del MEF respecto del presupuesto del año 2003. Más allá de este marco, ha existido una voluntad política de ambas partes que, al desarrollar las actividades, ha generado lazos de confianza entre ellas.

El interés de los principales actores era concordante, pero no era el mismo: mientras que el MEF buscaba un presupuesto saludable y más seguro en sus prioridades de gasto, la MCLCP persiguió fortalecer la gobernabilidad local y a la sociedad civil.

b) Descripción del escenario 2003-2004

- Recomposición de los actores.
- MEF extendiendo el procedimiento del presupuesto participativo a la elaboración de todo el presupuesto público a ser ejecutado en las regiones y localidades, lo que incluye diseñar participativamente el presupuesto regional y local de los sectores del Poder Ejecutivo.

Es necesario reconocer que, al igual que en la sociedad civil, en el Gobierno Central algunas iniciativas y los compromisos son de tipo individual y no institucional, lo cual pone el primer límite al desenvolvimiento del proceso. Frente a ello, ¿cómo queda la continuación de la planificación concertada y los presupuestos participativos? ¿Cómo quedan las experiencias pilotos y las posibilidades de ordenar el gasto público en función de los planes estratégicos?

Hacia adelante, el MEF tendrá como objetivo realizar el presupuesto participativo no sólo a nivel de todas las regiones sino, además, de las municipalidades. El MEF considera que no sólo debe utilizarse como criterio para la asignación presupuestal la tasa de pobreza; debe incluirse, además:

- El "diferencial"* de la pobreza.
- El esfuerzo fiscal de cada circunscripción, medido tanto por el incremento de sus recursos propios como por su contribución tributaria a los ingresos fiscales.
- El logro alcanzado en el cumplimiento de sus metas y objetivos. Esto, a juicio del MEF, incrementa la eficiencia en la prestación de servicios públicos, lo cual, a su vez, significa el seguimiento del proceso.

 Relación MEF-Mesa. El MEF sabe que la Mesa pierde espacio, en beneficio del CCR y el CND

La solidez del vínculo MEF-MCLCP tiende a perderse en el 2003. La razón principal está relacionada con la incorporación de nuevos actores; el principal de ellos, los Gobiernos Regionales. El año anterior los CTAR eran organismos públicos deslegitimados, ya que sus autoridades no eran elegidas; su estatus era menor que el que ahora tienen los Gobiernos Regionales. El rol que empieza a tener el Consejo Nacional de Descentralización (CND) también es importante.

Adicionalmente, el hecho de que sea difícil cumplir con las promesas de uso de recursos del Fondo Intergubernamental de Descentralización (FIDE) debilita las Mesas de Concertación.

Desde la lectura particular del economista Nelson Shack, funcionario clave del MEF en el proceso pasado, la MCLCP debe sumar aliados en dos direcciones: congresistas, incorporándolos en el proceso del presupuesto participativo; y Consejo de Coordinación Regional, acercándose a los alcaldes provinciales o posibles representantes de la sociedad civil en este Consejo.

 Mesa. Se debilita, amplía alianzas a través de participación en procesos municipales y deja solas las nueve experiencias piloto

Conviene preguntarse si esta dinámica y esta alianza pueden proseguir sin mayores cambios. La dinámica de la relación que hemos observado, por más que muy franca y abierta, tiene limitaciones en los alcances de la alianza creada entre las dos partes. El MEF siente que es la autoridad en lo presupuestal y que tienen más de un frente abierto con la existencia de los Gobiernos Regionales, razón por la cual no puede disponer como antes de los procesos de concertación. De hecho, es clara la tendencia de las regiones a negociar directamente con los ministros y hasta con el Presidente de la República, lo cual pone a la Dirección General de Presupuesto en un lugar menos dominante. Ya se advierten las dificultades del MEF para honrar la promesa de utilizar el fondo del FIDE en prioridad exclusivamente para los proyectos ya aprobados en 9 de las 25 regiones.

Los alcances de este marco son insuficientes para ampliar el proceso a las municipalidades, debido a la importancia y el protagonismo que deben tener los Gobiernos Regionales y Municipales en el proceso. Es cierto que el MEF dará una directiva sobre el proceso del presupuesto, pero tal directiva no puede incidir en el modo de hacerlo más allá de un cierto límite.

 Inserción de nuevos actores: presidentes regionales, nuevos alcaldes, Consejos de Coordinación Regionales, Congreso

El proceso del año 2002 tuvo un marco institucional sencillo y claro para todas las partes, que ha sido de utilidad para alcanzar interesantes resultados, los que tienen el carácter de experimental. Constituye una suerte de "programa piloto".

El MEF y la MCLCP efectuaron una alianza que proporciona la voluntad política y crea lazos de confianza en la autoridad pública. El CTAR era un actor de segundo orden, que

* Método que mide la severidad de la pobreza. Sirve para detectar a las poblaciones más pobres.

solamente cumplía las directivas del MEF. Ahora hay varias novedades:

- La región como interlocutor.
- El hecho de que los Gobiernos Locales deben estar incluidos en el presupuesto
- La resonancia política del tema presupuestal ha aumentado. Hay mayor visibilidad, aunque no existe mayor voluntad política en el Parlamento.
- El CND ha empezado sus actividades. Lo único claro por el momento es que no existe una coordinación estrecha con el MEF.
- En el MEF, a su vez, se percibe que más actividad tiene la Dirección General de Presupuesto, aunque será inevitable que la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público y el Sistema Nacional de Inversión Pública intervengan en estos procesos.

El cambio de escala de cualquier operación presenta problemas nuevos, a la vez que soluciona otros. Generalizar el proceso piloto implica que lo que se hizo como "prueba" ahora sea aceptado por un conjunto mayor. No es posible que se generalice una actividad actuando "por lo bajo"; por el contrario, el presupuesto participativo tiene que convertirse en una política de Estado, que vaya más allá del acuerdo entre dos partes, por muy comprometidas y bien comunicadas que se encuentren. Se necesita, por tanto, el compromiso de más actores públicos y privados, lo que implica, entre otras cosas, publicidad y escrutinio público, visualización en el Congreso y en el Ejecutivo, y una convocatoria más amplia hacia la sociedad civil. Nada de esto es previsible en el corto plazo.

- Definición de reglas para el presupuesto 2003

El proceso del año 2002 contaba con un conjunto de reglas muy bien definidas: fechas, actores, metas, competencias y funciones de los actores. El del año 2003, por el contrario, tiene ciertos vacíos en diversas fases.

Cuadro 9
Las nuevas reglas para el 2003

	2002	2003
Reglas de juego		Un reglamento.
Plazos, fechas	Definidos por MEF en interlocución con MCLCP.	Definidos por MEF (para presupuesto participativo) en interlocución con los Gobiernos Regionales.
Documentos requeridos	Definidos por MEF y MCLCP.	Definidos por el Gobierno Regional tomando como base documentación MEF de años anteriores.
Monto presupuestal	MEF.	MEF y Gobierno Regional. ¿Sectores?
Actores	MEF/Mesa/CTAR.	Gobierno Regional, alcaldes, Consejo de Coordinación Regional.
¿Quién lidera?	MEF/Mesa.	Gobierno Regional/MEF.

Límites

- Necesidad de comprometer "viejas voluntades"

Allí donde hubo procesos de concertación y se efectuaron procesos de presupuesto participativo surgen varias interrogantes: ¿quién se hará cargo del seguimiento del proceso ya aprobado?, ¿cómo se resolverá el problema de la diferencia entre los techos presupuestales iniciales y el menor número de proyectos aprobados? Responder a ello tiene que ver con la legitimidad de los actores para continuar en la carrera.

- Necesidad de comprometer "nuevas voluntades"

Allí donde no hubo procesos de este tipo, las preguntas van por el lado de quién se encargará de convocar, teniendo como referente los nuevos Gobiernos Regionales. ¿Cómo establecer alianzas con los Gobiernos Provinciales, en primer término?

- Capacidad técnica para llevar adelante los proyectos en Gobiernos Locales y Regionales.

¿Qué labor realizar para resolver el déficit de recursos humanos en los distritos, provincias y regiones, para llevar adelante el proceso? ¿Cómo involucrar a instancias formativas locales (universidades, centros de educación superior, etcétera)?

- Sectores: necesidad de directivas claras y colaboración con el proceso que no existe aún.

Tal vez no todos los sectores, sino empezar por Educación y Salud.

Esto no quiere decir que no sea posible avanzar en el proceso durante el 2003. Simplemente nos indica sus límites, que podemos especificar:

- Será difícil abarcar más allá de donde haya una clara voluntad política, ya que existe una debilidad para cumplir el marco legal con poca motivación y recursos exiguos. El éxito del proceso anterior radicó en que ambas partes actuaron en un contexto favorable y a una escala que podían manejar.
- Será difícil obtener, entre quienes ya participaron, el buen ánimo y la motivación existente el año anterior. Por un lado, no se ha resuelto el asunto de los perfiles de proyecto aprobados por el MEF pero que no han podido ser incorporados al presupuesto público del 2003, lo que afecta a quienes pensaban que estos recursos estarían disponibles. Por otro lado, no es previsible que haya más recursos para efectuar el (sobre)esfuerzo en que han estado involucrados los miembros de las Mesas de Concertación. Finalmente, funcionarios de organismos públicos tales como FONCODES, el Ministerio de Salud y el de Educación, que ya participaron el 2002, seguramente tendrán más inseguridad para sus iniciativas personales, puesto que recibirán señales contradictorias desde Lima y la respectiva región.
- Será difícil que las dos partes puedan cumplir sus respectivos compromisos.
- No encontramos en los actores preexistentes una voluntad para trabajar unidos por un cambio general de la política que les permita ampliar el proceso.

5.3 Debilidad de la sociedad civil

¿Qué se pierde en el tránsito de la Mesa al CCR?

- Concertación por representación de intereses.
- La estrategia parece no ser la correcta. Puede perderse lo adquirido.
- ¿Quién de la sociedad civil debe tomar el liderazgo ante la ausencia de Mesa?

El sector más vulnerable en este proceso es la sociedad civil. Deberá transitar desde la MCLCP hacia el CCR sin muchas posibilidades ni alicientes para que este organismo se perfile como un órgano de concertación, más que de representación de intereses. La ausencia de la sociedad civil y la falta de procesos

de concertación pueden ser claves para que este proceso —que podría encaminar a vastos sectores nacionales hacia mejores perspectivas de desarrollo e incrementar la ciudadanía— se limite, en el mejor de los casos, a una mayor eficiencia en el gasto público.

El sector de la sociedad civil que ha participado del proceso está integrado a la MCLCP. La estrategia que ésta desarrolle marcará lo que otras agrupaciones de la sociedad civil puedan hacer en el futuro cercano. Estamos en una situación riesgosa, pues la estrategia de la MCLCP puede llevarla a quedarse sin mayor sustento y a perder lo ya adquirido. Una de las posibilidades seriamente consideradas pretende encontrar la salida a las dificultades actuales no tanto en una modificación de las actividades y en un replanteamiento de las reglas de juego —de modo que se convierta en un actor político—, sino en negociaciones que permitan un cambio del contexto global de la acción. Resulta evidente que si existe un contexto favorable para las acciones de planes y presupuestos participativos, la actuación de la MCLCP podrá ser muy positiva; pero precisamente ese contexto es el que debe ser construido por medio de la acción política. La MCLCP busca obtenerlo por medio de la negociación, sin estar dispuesta a utilizar mecanismos de presión.

Eso es lo que se deduce de la afirmación: "la mejor salida para nosotros consiste en la generalización del presupuesto participativo a nivel nacional", afirmación recurrente en las conversaciones con representantes de la Mesa nacional y las Mesas departamentales. Sin duda es lo que todos esperan, pero lo que buscamos indicar aquí es que resultan necesarias negociaciones políticas para impulsar a varios actores a tomar iniciativas serias, de modo que en el 2003 se fortalezcan las acciones que ya están en curso y se concerte con varios actores estatales para que se den los pasos de ampliación necesarios.

Un impulso a las acciones de la sociedad civil es indispensable. Hasta el momento solamente han estado (de manera monopolizante, al parecer) las Mesas de Concertación, pero éstas se encuentran entrampadas. Ello demanda que otros sectores de la sociedad civil busquen concertar a nivel nacional con la MCLCP, pues la actuación de la Mesa hasta el momento ha estado signada por procesos bastante cerrados y aislados de otros grupos civiles fuertes en el ámbito de Lima Metropolitana.

5.4 Metas posibles 2003-2004: un ejercicio

a) Tímidas tareas para el periodo 2003-2004

De manera general, un paso adelante en el proceso de elaboración del presupuesto participativo podrá darse en dos direcciones: i) generalizar el proceso a todo el país; y ii) ampliar el proceso de las regiones a los Gobiernos Locales. Lo que ponemos en cuestión es la capacidad de los actores para efectuar ambas actividades a la vez, de una manera adecuada.

- Punto de partida

- Poblaciones/funcionarios sin experiencia previa. ¿Qué acciones tomar?

- Falta de capacidad burocrática en todos los niveles de gobierno. ¿Qué acciones tomar?

- Frustración de la Mesa. ¿Qué acciones tomar?

- Frustración del proceso.

- Puntos intermedios

- Plan necesario pero no imprescindible.

- Definir misión.

- Trabajar con municipios provinciales, y sus distritos que van al CCR.

En una perspectiva menos ambiciosa —pero que no pierde del todo la ambición— pensamos que podrían efectuarse acciones en la segunda de las direcciones anotadas. Para ello, es necesario cumplir las siguientes tareas:

- Definir una misión común o, en su defecto, misiones concordantes para las municipalidades y el Gobierno Regional.

- Definir los objetivos estratégicos de toda la región. A estas alturas, un plan completo es necesario pero no imprescindible. Esto quiere decir que no creemos posible efectuar un plan trianual de inversiones, lo cual reduce los alcances del proceso.
- Efectuar una acción concertada respecto de los presupuestos regional, provincial y distrital. La concertación implica que no haya duplicidades sino complementos de gasto, y que se efectúen los procesos de manera sincronizada, de modo tal que todo el paquete presupuestal se apruebe de una manera racional y coherente.
- Dejar abierto el proceso para poder incorporar la participación ciudadana y multisectorial que se pierde en el tránsito de la MCLCP hacia el CCR.

b) Periodo 2004-2005

Con lo anterior, queda establecido que los niveles de coordinación lograrán solamente decidir acerca de las pequeñas y medianas infraestructuras de la región y, en el mejor de los casos, acerca de inversiones productivas en la región.

Esta propuesta implica que hay una serie de asuntos que quedan por resolver para el año 2004. Entre ellos, los siguientes:

- Que el proceso anotado sea formalizado en una disposición en el mismo sentido, aprobada tanto por el Gobierno Regional como por los Gobiernos Municipales. Al momento solamente existen directivas sobre una ley general, pero no una suerte de directiva interna de las municipalidades para coordinar entre sí y para compartir sus FONCOMUN.
- Que las coordinaciones con entidades cuyos presupuestos deben pasar a la región en el año 2003 (FONCODES, por ejemplo) se efectúen por fuera de este proceso.
- Que el plan de desarrollo esté completo.
- Que haya una burocracia dedicada a tiempo completo para el proceso a lo largo de toda la región.

Lo anterior no está exento de necesidades que van más allá de la coordinación de los principales actores que laboraron juntos el año anterior. Ya hemos mencionado las dificultades para lograr consensos políticos que apoyen el proceso. Ahora es necesario indicar los asuntos prácticos que demandan apoyos externos. Entre ellos:

- En el proceso anterior se capacitó a animadores para las reuniones de concertación. Adicionalmente, se necesita capacitar a funcionarios de todos los niveles —desde la región hasta las municipalidades—. Los funcionarios deben tener claros los programas de actividad y los resultados esperados, así como sus responsabilidades. Esta actividad corre a cargo tanto del MEF y del CND.
- El seguimiento del proceso debe ser más activo que en el 2002. Demandará mayores recursos, además, puesto que ahora habrá que alimentar a más autoridades y funcionarios, parte de los cuales pueden actuar de manera deficiente si no están convenientemente motivados y acompañados. Será necesario multiplicar las reuniones y contratar a jóvenes profesionales que se establezcan al menos en cada sede provincial.
- Mayor publicidad.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1 Conclusiones generales

La experiencia de planes y presupuestos participativos 2002-2003 debe ser apreciada con precisión. Pensamos que estamos frente a un muy valioso proyecto *experimental,* más que frente a un proyecto *piloto*. La diferencia entre uno y otro estriba en sus posibilidades de replicación. El proyecto experimental ha mostrado las factibilidades, pero aún no desarrolla un sistema de acciones y actores que pueda ser convertido en rutina. Confundir la apreciación sobre el carácter del proceso puede afectar el análisis del modo como se debe intervenir para generar un proceso a partir

del proyecto; esto es, en el modo como se cambia la escala de la intervención.

a) La eficacia de la gestión pública y la gobernabilidad

La eficiencia del proceso concertado para lograr un presupuesto de gastos parece ser un asunto que no necesita demostración en nuestros días. No obstante, lo acontecido en las áreas estudiadas sugiere que se ha concebido el tema presupuestal como un mero *acto* que no tiene consecuencias luego de haber sido aprobado el presupuesto para el año 2003. En efecto, la formulación participativa del presupuesto de gastos de las regiones resulta un asunto auspicioso que debe comprobarse en la práctica cotidiana del gasto, lo cual reclama no solamente el asunto obvio del respeto por aquello que constituye un acuerdo entre las partes, sino también mecanismos de seguimiento del gasto.

Lo acontecido dista mucho de esta situación. El procedimiento experimental no contempló mecanismos de seguimiento de los acuerdos de gasto y demandó a la estructura creada para formular el presupuesto que se encargara de controlar el gasto, sin contar con los mecanismos adecuados y sin que ello hubiera estado determinado en su misión original.

A pesar de la experiencia y los conocimientos que se tienen en el Ministerio de Economía y Finanzas, en este caso no se tomaron las precauciones para el seguimiento del proceso presupuestal. Los cambios en partidas y hasta en prioridades —comunes en la práctica de toda gestión— no tienen mecanismos de seguimiento ni de consulta por parte de la ciudadanía. Peor aún: la aplicación de los acuerdos presupuestales por parte de los nuevos Gobiernos Regionales muestra que los acuerdos previos solamente han tenido un carácter indicativo. El mecanismo ha mostrado no ser eficiente, no tanto por una mala postura de principio sino por una deficiente aplicación en la práctica.

La eficacia del proceso tampoco puede ser considerada más que una promesa a futuro. La valiosa experiencia del presupuesto participativo solamente tiene sentido si está acompañada con un proceso de planificación, ya que el presupuesto no es más que un mecanismo de gestión de los planes concertados. Las escasas experiencias de presupuesto participativo existentes en el país —previas al proceso desarrollado recientemente— han consistido, precisamente, en el desarrollo de acciones luego de decididos los planes de desarrollo local. Funcionarios del MEF y del CND están de acuerdo en que los planes aprobados tienen numerosas deficiencias y que no constituyen, a su juicio, verdaderos planes de desarrollo.

En cuanto a quienes han participado en la formulación de los planes concertados desde las Mesas de Concertación, no han tenido ni los medios ni el entrenamiento ni el tiempo necesario como para desarrollar planes que puedan ser considerados como planes operativos por los organismos públicos; pero han intervenido decisivamente en la formulación o la actualización de visiones de futuro, base de todo proceso de planificación.

Un presupuesto que no tiene garantizado el proceso de seguimiento y un plan que es menospreciado en sus asuntos intrínsecos por las autoridades nacionales, nos llevan a concluir que una tarea fundamental consiste en garantizar el aspecto procesual de estas actividades, para que logren su cometido de ser instrumentos que garanticen la gobernabilidad democrática del país.

b) El incremento de la ciudadanía a nivel nacional y local

Cabe preguntarse acerca de la continuidad de los procesos de construcción de ciudadanía. Como se desprende de las líneas anteriores, el proceso de formulación de planes y presupuestos de manera participativa debe tener como elemento central la voluntad de desencadenar verdaderos procesos con duración en el tiempo. Con la participación alcanzada se ha generado una oportunidad

para el desarrollo de las iniciativas locales, que debe ser convenientemente apoyada. Sin embargo, pareciera que el proceso de participación continua y responsable de la población se daba por descontado, confundiendo la voluntad de la población de participar con su capacidad para hacerlo. No nos estamos refiriendo a la reconocida capacidad de peruanas y peruanos para intervenir de manera disciplinada en procesos participativos, sino al hecho de que procesos como los que aludimos requieren de conocimiento y entrenamiento, asuntos que solamente pueden lograrse por medio de actividades desarrolladas de manera consciente por sus promotores, y con tiempo y metas graduales para que los procesos se cumplan a cabalidad.

Lo que parece haber sucedido al momento de escribir este informe es que la atención está centrada en el nuevo presupuesto regional y local —correspondiente al año 2004— y no en el seguimiento del proceso iniciado en nueve regiones el año anterior. Esto puede generar incertidumbre y hasta frustración entre quienes participaron en el proceso anterior, ya que: i) no se viene ejecutando aquello que se aprobó en asambleas a nivel local; ii) no se informa con claridad acerca de las razones por las cuales esto no sucede; iii) no se promueve un papel del Consejo de Coordinación Regional equivalente o más amplio que el que cumplieran las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, ni tampoco se incentiva a éstas para que se refuercen y prosigan su labor.

El resultado será la frustración de los actores que participaron, lo cual atenta contra los procesos de fortalecimiento de la ciudadanía, ya que los instrumentos que podrían facilitar una participación ciudadana en el Gobierno Municipal no lo hacen con el debido cuidado. Ese cuidado, a nuestro parecer, debe consistir en la formulación y ejecución de un plan nacional de implantación de procesos participativos de planeación y presupuesto, más que en un dispositivo legal. Tal plan debe considerar las metas y el plazo razonable para que todos los objetivos se cumplan, así como los recursos materiales y humanos necesarios para implantar la participación ciudadana de manera adecuada en los procesos de gestión del desarrollo.

c) La calidad y la efectividad de los procesos de desarrollo

En el inicio del presente texto hemos sugerido que la libre participación de las ideas y voluntades locales en los procesos de planificación y presupuesto puede obtener el gran resultado de permitir que se expresen, desde la base, visiones y propuestas de desarrollo que no pueden surgir desde las cabezas —por más ilustradas que fueren— de los planificadores que trabajan en los grandes centros urbanos.

Se trata de un proceso de creación colectiva en el que las tradiciones locales deberían darse la mano con la modernidad, y cuyos resultados —en términos de procesos de creación de riqueza— nos resultan a la vez tan imprevisibles como necesarios. Las fuerzas productivas nacionales solamente se expresarán en ambientes de libertad que propicien la creatividad y el compromiso con los procesos de desarrollo.

Los antecedentes de formulación de Plan en Huancavelica y San Martín, así como los planes previos existentes en Piura, nos indican que hay una creatividad que se expresa cuando hay libertad en la acción. Y si bien los antecedentes —y hasta los resultados— en las tres regiones son de naturaleza distinta (profesionales y técnicos en Piura; un proceso concertado con la municipalidad en Huancavelica; y un proceso social de afirmación de la identidad regional en San Martín), en todas hubo propuestas que pueden ser consideradas como propias, originales y adecuadas en su momento.

Ahora bien: llegado el tiempo en que hacer planes se convierte en una política de Estado, tal parece que los requerimientos han tenido el efecto contradictorio de limitar esta riqueza de expresión. Ello, definitivamente, es resultado del procedimiento llevado a cabo,

más que de la propuesta misma de trazar planes y presupuestos de manera participativa. Los procedimientos responsabilizaban a las MCLCP de procesos para los cuales recibían poca alimentación y escasos recursos (no en comparación con la inexistencia anterior, sino con lo que aconsejan las experiencias puntuales *ex ante* en procesos de menor envergadura).

d) La política y los políticos

El proceso ha contado con una buena comunicación de base entre la autoridad gubernamental (MEF) y la MCLCP, promotora local de las actividades. El carácter tecnocrático de la primera y el estilo de conducción de la segunda determinaron la creación de un ambiente abierto a nuevas ideas y participantes, así como a la colaboración entre las partes. Una suerte de rechazo espontáneo a la política estuvo presente en la conducción del proceso, a pesar de que se consideraba que la participación de los políticos resultaba deseable, más aún si se trataba de un periodo electoral.

La experiencia del Acuerdo Nacional —un proceso de concertación a largo plazo en el que participan los principales partidos políticos del país— puede dar referencias acerca de la esterilidad de aquellas actividades pensando en el largo plazo y en los mejores intereses del país, en las que el sistema político formal interviene. Esto puede justificar, entonces, la ausencia de los representantes políticos en los procesos habidos.

El asunto es sin embargo bastante más complejo, puesto que los líderes políticos —con o sin partido, en la mayoría o en la minoría dentro de su propia organización, con cargo público o sin él— de todas maneras aparecerán. En Huancavelica, en el momento de las decisiones finales, los alcaldes en pos de una reelección mostraron un súbito interés por el proceso y con ello se alteraron las dinámicas antes generadas. Pasado el proceso electoral los partidos políticos podrían desinteresarse del proceso, puesto que —así como ciertos importantes gremios de trabajadores y empresarios— tienen mecanismos de negociación directos con la autoridad regional y nacional, como ha sucedido en el primer semestre del 2003.

No encontramos, entonces, un compromiso nacional con el desarrollo de procesos participativos de planificación y gestión del presupuesto. Si fuera así, podría configurarse una situación en la cual el proceso de planificación y gestión del desarrollo se diera en dos niveles de gestión: un primer nivel, el de los *lobbies* que intervienen en los procesos de decisión de importancia regional y nacional; y un segundo nivel de decisión, correspondiente a las decisiones de índole local... que se toman de manera participativa.

Lo anterior nos lleva a concluir que es imprescindible encontrar cómo lograr que la política haga suyas las propuestas de planificación y presupuesto participativas, lo que a su vez demanda que el debate que ahora se plantea en los niveles locales se transforme en un debate nacional.

Igualmente, no nos queda claro si el aparato central del Estado ha concebido el sistema nacional de planificación —sobre el cual viene discutiéndose algo en círculos cercanos al aparato gubernamental— y los sistemas "de abajo a arriba" incorporando los planes y presupuestos participativos. Contemplar de manera apresurada este asunto podría abonar en contra de un proceso efectivo de participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

6.2 Recomendaciones

a) Importancia de los elementos-fuerza provenientes de fuera, de lo "supra" local

Las decisiones políticas tomadas en Lima y un acuerdo entre el MEF y la MCLCP a nivel nacional han sido decisivos para impulsar el proceso. Desde hace una década ya contamos con experiencia de planificación concertada y hasta de presupuestos participativos de ámbito provincial y hasta departamental. El cambio radical ha consistido en su impul-

so de modo tal que afecte a un conjunto muy significativo de acciones en el aparato estatal a nivel de una región, lo cual pudo producirse debido a que el punto de partida consistía en el convencimiento de que había un dinero destinado a la comunidad, siempre y cuando se cumplieran con ciertos procedimientos participativos.

Es, entonces, la decisión política de acordar un techo presupuestal —que en rigor es una decisión tomada fuera del espacio local y regional— lo que desencadenó el proceso. Las posibles frustraciones del proceso por fallas en los compromisos tomados al más alto nivel hacen aún más difícil pensar que solamente la iniciativa local puede convertir en demanda este cambio de política a nivel nacional.

b) Es necesario un apoyo profesional a los procesos de planificación

El proceso seguido ha contado con importantes actividades que han logrado que en el ámbito local se reúnan diversos actores para efectuar planes y priorizaciones de gasto. Estas actividades han contado con personal especializado en animar, motivar y, en general, organizar estas sesiones. Las mayores dificultades han surgido del lado de los expedientes técnicos, los perfiles de proyectos y las fases de los procesos de planificación, así como de la concordancia entre los planes y presupuestos locales con los regionales y nacionales. En otras palabras, es lo *técnico* lo que más esfuerzos ha demandado, sin que se pudieran alcanzar los resultados esperados.

Debe concluirse, entonces, que —más que animadores y monitores— se necesitan funcionarios, profesionales jóvenes que apoyen al menos a las cerca de doscientas provincias y veintiseis regiones en los procesos de planificación y formulación presupuestal. Esto implica fortalecer el proceso nacional de planificación y, en particular, la relación provincias/regiones. Demanda oficinas de planificación, que tengan su sección de planes y presupuestos participativos.

Desarrollaremos, líneas adelante, algunos elementos que es necesario tomar en cuenta para este tipo de apoyo. Baste señalar aquí que estas actividades deben formar parte de un sistema de planificación en el cual las actividades —tanto de los profesionales como de las instancias de concertación— deben estar convenientemente planificadas y financiadas. En otras palabras, debe haber un presupuesto para llevar a cabo las actividades propias del presupuesto participativo.

c) Formalización de la concertación y del presupuesto participativo en las localidades

Existen experiencias importantes de participación ciudadana en todo el país, y no solamente allí donde ocurrieron los nueve procesos experimentales. Es el caso de Piura, por ejemplo. Sin embargo, estas experiencias siguen siendo actos voluntaristas que tienden a depender en demasía de la buena voluntad de la autoridad de turno.

En la medida en que estos casos no terminen de formalizarse, no será posible lograr mayores avances, ya que la siguiente autoridad puede no respetar el proceso en curso. De allí la necesidad de institucionalizar estas acciones, de modo tal que se tomen en cuenta los procesos locales ya existentes.

La experiencia muestra que es conveniente dar una legislación general que propugne los procesos de planes y presupuestos participativos, y que para cada año se dicten medidas específicas con los detalles y las metas que se quieren alcanzar. De otro modo, se corre el riesgo de contar con una legislación muy reglamentarista que no pueda aplicarse a todas las realidades. Pero al no existir normas se corre el riesgo opuesto: no se facilitan ni se alientan los procesos participativos.

d) Sistema nacional de planificación: elementos a considerar

La necesidad de contar con un sistema de planificación de alcance nacional viene siendo planteada. Desde inicios de la década de los noventa es el MEF, guardián de la caja fiscal, el verdadero planificador del Estado,

lo cual resulta altamente inconveniente. Existen propuestas desde diversos sectores, que están programando acciones que van desde la planificación de un sistema urbano hasta la planificación del proceso de regionalización. En el momento en que estas acciones se vayan concretando, tendrán que considerarse las actividades de planes y presupuestos participativos.

- Algunos asuntos que se desprenden de las experiencias estudiadas

Institucionalizar la participación de la sociedad civil. Las iniciativas previas orientadas a desarrollar el departamento e involucrar a diversos actores, se encuentran relacionadas con expectativas colectivas no necesariamente convertidas en proyectos de desarrollo. Además, han dependido en mucho de la voluntad del político para sumarse a este interés; pocas son las experiencias distritales, provinciales y regionales que consideraron la institucionalización de la participación de la sociedad civil a través de ordenanzas o reglamentos municipales, independizando el proceso de la voluntad del político y garantizando que —más allá del personaje— el proceso pueda darse de manera continua.

Esta institucionalización pasa por tomar en cuenta: i) el establecimiento de canales de información y formación, lo que significa involucrar en este esfuerzo a instituciones públicas y privadas que puedan colaborar con ello: universidades, centros superiores de capacitación, etcétera; ii) el reconocimiento de la representatividad de las entidades participantes (¿quiénes participan?, ¿cómo participan?), considerando que existen inquietudes territoriales y temáticas en cada circunscripción; iii) la motivación y el liderazgo: ¿quién lidera el proceso? (debe contarse con una directiva suprarregional ordenadora que designe competencias y funciones a instituciones como las Mesas de Concertación, y a los actores varios); iv) los costos: designación de presupuesto para actividades de participación: talleres formativos, personal dedicado a ello, tiempo invertido, etcétera (esto pasa también por visibilizar la inversión de la ciudadanía en términos de contribución en mano de obra para jornadas de trabajo, tiempo invertido en reuniones, etcétera).

Poblaciones motivadas para priorizar. Uno de los mejores ejemplos que recogimos de un funcionario del Estado que va más allá de lo demandado fue el de Foncodes en San Martín. No sólo apoyó el proceso de planificación concertada y la priorización de proyectos, sino que además entendió la necesidad de la población de contar con información disponible (mapa de necesidades y potencialidades) para realizar adecuadamente la priorización de proyectos. No debe dejarse de lado el contemplar el costo que ello tiene: acopiar la información, concebir mecanismos de distribución de la información (páginas web, boletines, etcétera) y procesamiento de la información misma, entre otros pasos.

Estructura organizacional de las instituciones. Podría considerarse conveniente la formación de una oficina específica que dependa del Área de Planificación y Presupuesto del MEF abocada a la planificación concertada y al presupuesto participativo, encargada de operacionalizar el sistema de planificación y responder a problemas de: i) capacitación de personal: en los tres casos observados, por ejemplo, los funcionarios que recibieron capacitación para el proceso anterior (de parte del MEF, Mimdes y otros) fueron alejados de sus cargos y las instituciones quedaron sin esos valiosos recursos humanos. Aquí surge la idea de crear una Escuela de Hacienda que forme en una mejor gestión del gasto público, sin desligarla de la planificación concertada estratégica; ii) presupuesto ad hoc, que responda a los problemas de logística para la formación de talleres de capacitación, convocatoria a asambleas, etcétera, y pensando, además, en cómo visibilizar la inversión de sectores como la población, el sector privado (empresas, instituciones diversas) y otros; y iii) un sistema de información que permita el acopio y la distribución de la misma.

Pulverización del presupuesto: medidas para racionalizar el proceso. La distribución "justa" del presupuesto por territorios termina por

pulverizarlo, ya que las poblaciones tienden a repartir todo el presupuesto municipal y el del Gobierno Regional en gastos de infraestructura. Sería conveniente establecer mecanismos que incentiven la concertación entre territorios para proponer proyectos conjuntos, los que deberían trascender las obras de infraestructura, por más necesarias y sentidas que ellas sean. Para ello puede pensarse en sencillos mecanismos, de los cuales destacamos dos:

- Establecer "bonos" o suplementos presupuestales para el tipo de acciones que se busca incentivar. El reglamento del presupuesto puede premiar los proyectos que involucren a más de un distrito o una provincia, con un porcentaje "extra" de fondos. Del mismo modo, pueden premiarse los proyectos productivos o los directamente vinculados con los objetivos estratégicos, versus los proyectos de equipamiento.
- Establecer un techo presupuestal específico para las acciones de infraestructura. Crear una línea presupuestal específica para las necesidades básicas insatisfechas, la que debe ser utilizada mediante un plan provincial y —mejor— regional. De este modo se liberarían fondos para otro tipo de acciones y se "liberaría" a los actores de las presiones para utilizar todo el presupuesto público en acciones aisladas.

Seguimiento. *Hay tres niveles de seguimiento y vigilancia ciudadana:*

- "Lo aprobado". Estar pendiente de que los acuerdos sobre las priorizaciones de proyectos se respeten al momento de ser presentados ante las instancias respectivas, así como el rastreo de la concreción de los desembolsos por parte del MEF, y que con ello se inicie la ejecución de lo priorizado.
- "Lo ejecutado". El proceso de ejecución requiere poner atención a la convocatoria de las entidades ejecutoras, a las adquisiciones de materiales, etcétera.
- "Lo por aprobar". Garantizar la convocatoria y representación de las diferentes poblaciones. La experiencia de San Martín ilustra de mejor modo la "discriminación positiva" de poblaciones que no siempre son escuchadas: comunidades étnicas, género, etcétera.

Monitoreo. Éste debe darse en dos niveles:

- Proyectos y planes. Supervisar que las inversiones de los Gobiernos Locales y Regionales guarden relación con los planes concertados y estén en función de acercarse a las metas de los mismos.
- Capacitación. No sólo monitorear el módulo de capacitación sino también el desempeño de las personas capacitadas.

Siglas utilizadas

AMRESAM	Asociación de Municipalidades de la Región San Martín
ANC	Asociación Nacional de Centros
CAAAP	Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica
CCL	Consejo de Coordinación Local
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CEAS	Comisión Episcopal de Acción Social
CEDISA	Centro de Investigación de la Selva Alta
CEPCO	Centro de Estudios y Promoción Comunal del Oriente
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
FIDE	Fondo Intergubernamental de Descentralización
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IDEAS	Centro de Investigación, Documentación, Educación, Asesoramiento y Servicios
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

ITDG	Intermediate Technology Development Group
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MECODEH	Mesa de Concertación Departamental de Huancavelica
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
USAID	United States Agency for International Development