

**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 ciudadana³ 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 pobreza⁸ –, 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/ESAN⁹ 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 democrá-

ticos 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 (AMRELORE) 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, asociación 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 Gobier-

nos 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 noventa¹⁴

Aunque muy sucintamente, cabe mencionar la experiencia de los frentes de defensa de intereses departamentales que se articularon/rearticulaban 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 Estado¹⁵ 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 ciudadanía¹⁷; y al surgimiento de una nueva ruralidad que supone la superación de la imagen de la gran ciudad como paradigma de desarrollo¹⁸. 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 habitantes¹⁹. 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 Piura²⁰ —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 tema²² 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 lle-

gan 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.

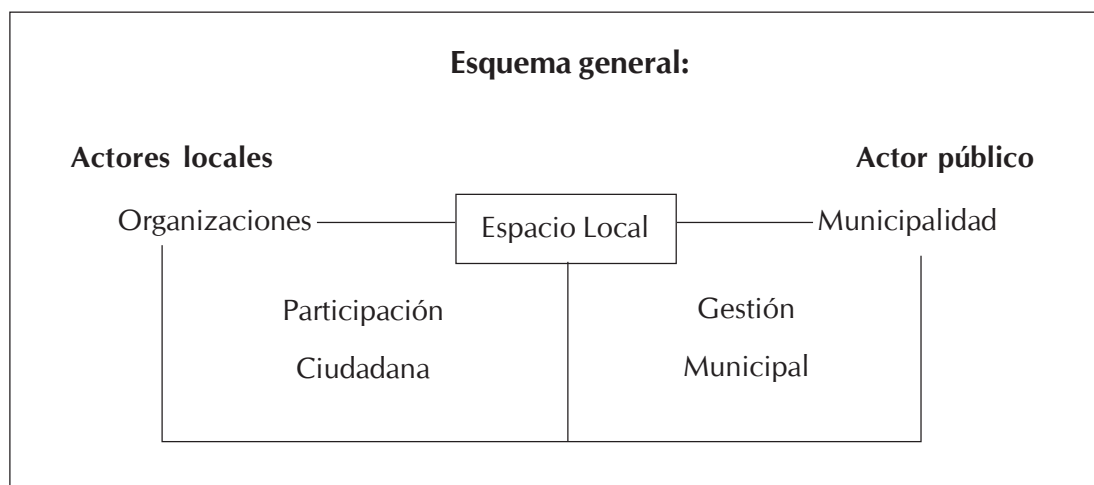
25 Instituto de Estudios Peruanos: *Qué pensamos los peruanos y peruanas sobre la descentralización*, Lima, 2001.

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 visi-

bles 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 formularsen 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-Consortio 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 participación³⁰. 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. Aliarse 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 parti-

cipación 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 Chirinos³³ 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, restándosele 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 investigaciones³⁵ y la poca reflexión crítica que se ha producido sobre ellas. Ciertamente 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 interme-

dia — 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 Desarrollo 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 institucional³⁹	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 predefinido 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 inte-

reses 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 visibi-

lidad, 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	Consortio 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