

La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de la participación?

Juan Arroyo*

Resumen

El artículo reseña un estudio sobre la participación social en la descentralización a nivel local en el Perú, realizado a partir de la revisión de doce experiencias de gestión municipal participativa en siete departamentos del Perú.

Se partió para ello de estimar la cobertura de la implementación de las nuevas estructuras participativas locales en el Perú, para el primer trimestre del 2005, que alcanzó entonces el 45% de los municipios del Perú, los cuales cuentan ya con Consejos de Coordinación Local (CCL), órganos institucionalizados de coordinación entre los gobiernos locales y la sociedad civil. Luego se pasó a problematizar la calidad de la participación, calculándose que el 55% de los municipios no había instalado CCLs (franja tradicional), 35% eran participativos por simple cumplimiento de las leyes (franja institucionalista); y sólo 10% eran participativos por la convicción de sus autoridades y líderes sociales (franja participacionista).

Las conclusiones centrales refieren al debate sobre cual tipo de democracia o mix de democracias acomoda mejor a la idiosincrasia nacional peruana. La franja municipal participacionista, en la cual se centra el estudio, opera en contextos de gran pobreza y exclusión social. En esta franja se ha encontrado dos modelos de Democracia Participativa (DP): DP de representantes y DP de representantes con poblaciones. El primero, con Mesas de Concertación de baja actividad y mononucleares, CCLs funcionando como instancias formales, y actores sin mandato de sus representados ni rendición de cuentas. El segundo, abierto e inclusivo, con Mesas arborificadas, CCLs reformados y ampliados, y representantes que rinden cuentas. Ambos modelos distan del tercer modelo, que corresponde a lo normado por ley sobre CCL (franja institucionalista), y del modelo de democracia representativa local, sin instancias de concertación con la población, que corresponde a la amplia franja tradicional de alcaldías que aún no cumple la propia ley sobre los CCLs.

Mientras en la franja participacionista hay un "exceso de participación" y a veces cierto cansancio de la gente por el asambleismo permanente, en el Perú se constata la insuficiencia de más participación porque la franja municipal tradicional es aún mayoritaria y la franja municipal institucionalista implementa formalmente las instancias normadas, con una o dos reuniones al año. Sin embargo, se necesita flexibilizar la legislación vigente, pues el hiper-reglamentarismo ha hecho que se haga muy rígida la democracia participativa institucionalizada. De otro lado muchos de los mecanismos participativos desincentivan la demanda de participación, en

* Doctor en Ciencias Sociales, docente principal e Investigador de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, consultor en gestión pública. Dirección postal: Av. Del Ejército 1218 – 401, San Isidro, Lima, Perú. Email: juanarroyo@terra.com.pe. Estudio realizado con Marina Irigoyen.

particular de los más pobres, pues aumentan los costos de la participación. El estudio concluye que la demanda de participación en el Perú es relativamente elástica a los cambios en los costos (tiempo, gastos) y calidad de la participación. El estudio introduce el concepto de “elasticidad de la demanda de participación” como indispensable para valorar los obstáculos para el acceso a la participación.

Se analiza de otro lado si elementos comunicacionales de la democracia deliberativa en los actuales entornos participativos, puede aligerar el asambleísmo. Se trata así de hacer una combinación sinérgica entre elementos de la democracia representativa, participativa y deliberativa, adecuada al mundo local porque el modelo de decisión en nombre de todos, que es el representativo, y el modelo de decisión siempre juntos, que es el participativo, han llegado a un punto en que necesitan el auxilio comunicacional de la deliberación en público y la comunicación todos-con-todos.

Palabras clave: Democracia participativa, democracia deliberativa, participación social, concertación, representación

The municipal democracy in the peruvian decentralization 2001-2005: ¿Excessive or insufficient participation?

Summary:

The article describes an study about the social participation in decentralization in Peru at local level, performed from the review of twelve experiences of participative municipal management in seven departments of Peru.

The starting point was to estimate the coverage of the new local structures of participation in Peru for 2005 first quarter. It reached then 45% of the municipalities in Peru, which already have Local Coordination Councils (LCC), institutionalized organizations of coordination between local governments and civil society. Then the problem of the quality of participation was discussed. It was calculated that 55% of the municipalities did not have installed the LCC (traditional fringe), 35% were advocating the participation only to comply with laws (fringe towards institution) and only 10% were participating because they were convinced of their social authorities and leaders (fringe towards participation). The main conclusions refer to the discussion about the kind or mixture of democracies which fit better to the peruvian national idiosyncrasy.

The municipal fringe that advocates the participation, which is the center of the study, operates in contexts of big poverty and social exclusion. This fringe comprises two models of Participative Democracy (PD): PD of representatives and PD of representatives with populations. In the first instance, with Tables of Consensus of low activity and mononuclear, LCCs which work as formal instances, and actors without the mandate of their representatives or rendering accounts. The second instance is open and inclusive, with ramified Tables, reformed and increased LCCs, and representatives which render accounts. Both models are far from the third model which belongs to the law standards for LCC (fringe which advocates the institutions)

as well as from the model of local representative democracy, without instances to concert with the population. It belongs to the wide and traditional fringe of Governorships which does not comply with the law of LCCs itself yet.

Whereas the fringe which advocates the participation has an “excess of participation” and sometimes a certain people’s tiredness due to the permanent trend to assemblies. In Peru the insufficient participation is proven because the traditional municipal fringe is still majority and the municipal fringe which advocates the institutions formally implements the standardized instances with one or two meetings per year. However, the legislation in force requires to be more flexible, since the trend to the hyper regulations makes the participative democracy institutionalized very rigid.

On one hand, many mechanisms which advocate the participation discourage the demand of participation, specially among the poorest, since the participation costs increase. The study concludes that the demand of participation in Peru is relatively elastic in front to the costs changes (time, expenses) and participation quality. The study introduces the concept of “elasticity of the participation demand” as essential to value the obstacles to access to the participation. On the other hand, it is analyzed whether the communicative elements of the deliberative democracy in current participative environments may lighten the trend to the assemblies. In this way, it intends to make a synergic combination among elements of the representative, participative and deliberative democracy, suitable for the local world, because the model to decide on behalf of everyone, which is the representative one, and the model to decide always together, which is the participative one, have arrived to a point where both need the communicational help of the deliberation in public and the communication of everybody with everybody.

Key Words: Participative Democracy, Deliberative Democracy, Social Participation, Concertation, Representation.

Introducción

El presente artículo aborda la situación y tendencias de la participación social en la descentralización a nivel local, a partir de la revisión de doce experiencias de gestión municipal participativa ubicadas en siete departamentos del Perú: Apurímac, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Lima, Piura y Puno.

Los objetivos propuestos fueron tres: realizar un balance de la calidad de los procesos participativos a nivel local, evaluar la incidencia de dichos procesos en la creación de capital social y estimar el impacto que vienen teniendo las experiencias locales sobre el plano nacional.

El estudio no se ubicó en los municipios que no habían aplicado aún las leyes sobre concertación local ni en aquella franja que las aplica formalmente, al mínimo, sino en experiencias avanzadas que han venido ensayando fórmulas de democracia participativa efectiva y han debido buscar soluciones diversas ante la existencia

simultánea de varias instancias de participación y concertación local, para así, poder evaluar la relación sociedad-Estado que el nuevo marco legal de la Descentralización y Regionalización en el Perú contiene. Las experiencias estudiadas entre los meses de octubre y diciembre de 2004, fueron: la experiencia municipal de Curahuasi y Huaccana en Apurímac, San Marcos e Ichocán en Cajamarca, Jabon Mayo y Limatambo en Cusco, la Mesa de Concertación de Desarrollo de Huancavelica (MECODEH), Nor-Yauyos en Lima, Santo Domingo y Morropón en Piura, y Azángaro y Santa Rosa en Puno. El debate de los resultados preliminares con los actores de la descentralización local en el Perú se hizo en febrero del 2005.

El Perú ha vivido en el quinquenio 2001-2005 una etapa de progresiva extensión de la participación y concertación social local.. Se trata de una participación social institucionalizada, con mecanismos e instrumentos formalizados de concertación, establecidos en base a formulas exitosas previas de democracia local participativa.

En el país ha habido hasta hoy tres olas de creación de instancias de concertación: 1) en los 90, la de las Mesas de Concertación sin apoyo del Estado; 2) la de las Mesas de Concertación de la Lucha contra la Pobreza creadas por el Estado a partir del 2001; y ahora, desde el 2002, la de creación de los Consejos de Coordinación Local y Presupuestos Participativos mediante dispositivos legales.

Las primeras mesas de concertación surgieron durante el gobierno del Ing. Fujimori (1990-2000), en un contexto sociopolítico de dictadura, en que los otros poderes del Estado, Legislativo y Judicial, estuvieron al servicio del Ejecutivo, y bajo un régimen centralista que anuló los gobiernos regionales y quitó funciones y presupuesto a las municipalidades. En esa época las mesas funcionaron -y en muchos casos siguen funcionando a pesar que su existencia no ha sido formalizada- como órganos de decisión concertada para los gobiernos locales. La integraban tres grupos representantes de la comunidad: el Alcalde y sus regidores junto a todas las autoridades políticas; la sociedad civil organizada (organizaciones sociales, productivas, gremiales, jóvenes, mujeres, etc.) y las instituciones públicas y privadas que trabajaban en el ámbito distrital.

En la segunda etapa, en enero del 2001, se crearon las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP) por el gobierno de Transición presidido por el Dr. Valentín Paniagua (2000-01), quien asumiera el cargo tras la fuga del Ing. Fujimori a Japón luego de haberse difundido el escandaloso video Kouri-Montesinos que daba cuenta de los altos niveles de corrupción en las esferas del gobierno. En un contexto sociopolítico de transición democrática y respondiendo a los nuevos tiempos democráticos, la concertación se convirtió en política oficial al crearse legalmente la MCLP, espacio de toma de decisiones en el que participan instituciones del Estado, los Gobiernos Locales, las diversas instancias de la Sociedad Civil, las iglesias y la cooperación internacional, con el fin de ponerse de acuerdo mediante el consenso, sobre la forma más transparente, justa y eficiente de luchar contra la pobreza en cada departamento, provincia y distrito del Perú.

Actualmente, la MCLP sigue operando como instancia formal de concertación, luego de ser ratificada por el gobierno de Alejandro Toledo (2001-06), coexistiendo con los Consejos de Coordinación Local (CCL) y Presupuestos Participativos (PP) creados en el 2002, en el marco del proceso de descentralización, el cual está en curso en el país luego de tantas marchas y contramarchas.

La descentralización en el Perú está ahora en un período de transferencia de funciones del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales y Locales, lo que implica una reestructuración de los órganos centrales del Gobierno. La descentralización es ya política de Estado¹ prevista en el Acuerdo Nacional² por la cual están comprometidas todas las instituciones del gobierno y de la sociedad civil, en el entendido que la descentralización es la mejor forma de impulsar el desarrollo y la integración social en un país que afronta graves problemas de fragmentación y exclusión social.

El Perú se localiza en la parte central de la costa occidental de América del Sur. Es el tercer país más extenso de Sudamérica y el cuarto más poblado. Tiene una extensión de 1.285.215,60km² y cuenta con una población de 26.152.265 habitantes (INEI, 2006). La población se distribuye de manera desigual en tres regiones naturales: costa, sierra y selva, así como en dos áreas geográficas socialmente distintas: rural y urbana. La costa con el 11% de la superficie territorial alberga a más de la mitad de la población (52,6%); la sierra con el 26% a la tercera parte (33,5%) y la selva con el 63% apenas al 13,9%. En las ciudades reside la mayor parte de peruanos (72,6%), mientras que en el campo, una minoría, 27,4%. Dentro de estos espacios habita una policromía étnica, 72 grupos étnicos y 15 familias lingüísticas, que hacen del Perú un país diverso, pluricultural y multilingüe y con amplias brechas sociales.

En el Perú el 54,3% de la población vive en condiciones de pobreza y 23,9% en pobreza extrema (INEI, 2002). La pobreza, que no es un fenómeno reciente, se ha expandido y hecho más evidente en las últimas décadas. Ha invadido las ciudades del país pero sigue siendo más profunda en el campo. En el área rural, donde se sitúan las experiencias estudiadas, ocho de cada diez habitantes son pobres, mientras que en el área urbana lo son cuatro de cada diez. Además, uno de cada dos habitantes del campo es pobre extremo, mientras que en las ciudades, uno de cada diez. Se trata así de dos realidades fuertemente contrastadas donde se instauran jerarquías y valoraciones sociales.

El territorio peruano está integrado por 25 regiones, 194 provincias y 1828 distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional,

¹ Ley de Reforma del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, de la Constitución. Ley N° 27680, publicada en marzo del 2002. Además: Ley N° 27783 de Bases de la Descentralización

² El Acuerdo Nacional es un cuerpo de 33 Políticas de Estado suscrito en julio del 2002 por representantes de los partidos políticos, de la sociedad civil y del Gobierno destinadas a orientar la vida del país hasta el año 2021.

regional y local. El ámbito del nivel regional de gobierno son los anteriores departamentos, y el ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

Los gobiernos regionales son ahora y gracias a la descentralización, los encargados de promover el desarrollo y la economía regional, fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, éstos últimos elaborados de manera concertada con la población. Y es que hoy la gestión del desarrollo local es competencia conjunta del binomio Estado-sociedad civil.

Para tal efecto, los gobiernos regionales y locales deben promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Además de garantizar el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a la información pública, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas³.

Entre las instancias e instrumentos de concertación creados por Ley destacan los CCLs, el PP y el Plan de Desarrollo Concertado (PDC). El CCL es un espacio de coordinación y concertación entre autoridades del gobierno local -sea provincial o distrital- con representantes de la sociedad civil y con autoridades municipales del nivel local inmediatamente superior⁴. La participación de la sociedad civil es del 40% y la de autoridades ediles del 60%. Los representantes de la sociedad civil son elegidos y antes deben estar inscritos en el libro de registros de su municipalidad, además de acreditar personería jurídica y un mínimo de 3 años de actividad institucional comprobada.

El PP es el proceso mediante el cual se definen, de manera concertada entre los representantes públicos y sociales de un municipio y con base en las orientaciones del Plan de Desarrollo Concertado, las prioridades de asignación de recursos, las acciones que se llevarán a cabo y los resultados que se alcanzarán en determinado ejercicio presupuestal anual.

El PDC contiene la visión, los objetivos, las estrategias y las acciones que establecen, de común acuerdo, las autoridades locales con la sociedad civil, para el desarrollo de su municipio con perspectiva de mediano o largo plazo, y las responsabilidades que las partes asumen para su realización. Está legislada su formulación.

Toda esta institucionalidad ha sido creada para promover la democracia participativa en el Perú. Existen así normas, directivas y plazos, todos con múltiples imperfecciones, pero que siguen representando un paso adelante respecto a la forma de gobierno edil tradicional.

³ Artículo 17º de la Ley N° 27783 de Bases de Descentralización

⁴ Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, en sus artículos 98º y 102º.

1. Tres franjas municipales en la implementación de los CCLs: tradicionales, institucionalistas, participacionistas

El Consejo Nacional de Descentralización (CND), órgano conductor del proceso de descentralización en el Perú, calcula que hasta el 2004 había Consejos de Coordinación Local en 600 municipios del país (Díaz Palacios, 2004:1). La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza estima que hasta inicios del 2005 se han instalado CCL en el 59% de los distritos. A nivel provincial, existen CCL en 159 provincias, esto es en el 82% del total.⁵ Dada la diferencia de cifras, preferimos basarnos en ambas fuentes para un cálculo propio que indica que aproximadamente el 45% de los municipios habría entrado ya al proceso de reforma de la relación Estado-sociedad a nivel local, porcentaje que da cuenta aproximada de la *cobertura del proceso participativo en el país*.

En relación a la *calidad de la participación en la descentralización*, es posible distinguir tres franjas municipales dentro del proceso de descentralización local: *i) la franja participacionista*, conformada por municipios con alcaldes participativos por convicción; *ii) la franja institucionalista*, integrada por municipios participativos por cumplimiento de normas o "institucionalistas" y, *iii) la franja tradicional*, la de los municipios rezagados en el proceso de aplicación de la ley de municipalidades, con una relación tradicional o incluso autoritaria con la población.

Actualmente, la primera franja -entre las que figuran las experiencias analizadas- abarca el 10% de los municipios, la segunda el 35% y la tercera el 55%. Pero la tendencia para los años siguientes sería que las dos primeras franjas crezcan y la tercera disminuya; ello depende de qué suceda con la descentralización. Por el momento, los cálculos realizados por Red Perú⁶ estiman que el año 2004 al menos 200.000 personas se han involucrado en los Presupuestos Participativos, cifra que podría ser más del doble el próximo año.

Pero el panorama actual de las franjas municipalistas ha cambiado mucho. En la década del fujimorismo, la mayoría de gestiones locales era de tipo tradicional y sólo una ínfima minoría, no más de 40, participativo. A partir de la creación de la MCLP y luego de legislarse la participación local vía los CCLs y PPs, empezaron a coexistir las tres franjas municipales actuales.

2. Pobreza y democracia: economías rezagadas con democracias avanzadas

Las bases estructurales donde se asienta la actividad de esta parte de la franja participacionista estudiada son contextos de gran pobreza y exclusión social,

⁵ La información del CND ha sido tomada del informe de Julio Díaz Palacios y la de la MCLP fue proporcionada por Roxana García Bedoya, estimada en base a una evaluación rápida en un Taller de la MCLP.

⁶ Red Perú es una organización que integra alrededor de 200 experiencias peruanas de concertación para el desarrollo local, en diferentes ámbitos (distritales, microregionales, provinciales y regionales). Fue formada el año 2000, a partir de las Mesas de Concertación existentes en todo el país antes de que existiese una legislación apoyándolas.

dándose en ellas una mezcla de democracias avanzadas y economías rezagadas, una cosa inimaginable para quienes piensan que el único esquema de comportamiento social de los pobres son los movimientos irruptivos e inorgánicos, sólo de protesta, sobre los cuales teorizara Smelser (1989).

Todas las experiencias analizadas -salvo el distrito de Alis en Yauyos donde sólo 14,8% son pobres y 0,8% pobres extremos- se levantan sobre poblaciones con más del 70% de la población en condición de pobreza y pobreza extrema. La realidad social de estas localidades rurales es casi similar: un pequeño vértice no pobre y un gran cuerpo y base de pobres y extremadamente pobres. Sin embargo, se puede distinguir tres situaciones:

- a) localidades muy pobres, en que los pobres y pobres extremos representan al 90% de la población, siendo los pobres extremos mayoría (Azángaro, Angaraes, Huaccana, Curahuasi y Santa Rosa);
- b) localidades mayoritariamente pobres, en que los pobres y pobres extremos varían entre 70% y 89% y en los cuales la franja de pobres no extremos es mayoría (Limatambo, Ichocán, Jabon Mayo, Santo Domingo, San Marcos y Morropón); y
- c) localidades con una distribución similar al promedio nacional entre pobres y no pobres, 54% y 45% cada uno (Alis-Yauyos).

3. Subtipos de democracia participativa: De Representantes y De Representantes y Poblaciones

La posibilidad de la inclusión de los pobres en las formas participativas depende, sin embargo, no sólo del nivel de ingresos local sino del tipo específico de régimen municipal en práctica. Respecto a esto, hemos visto que no sólo existe en la base la democracia representativa y la democracia participativa, sino varios subtipos y gradaciones diversas entre ambas. (Tabla N°1)

Tabla N° 1: Capacidad inclusiva de las variantes institucionales

Franja municipal	Variante institucional	Inclusión de pobres y extremadamente pobres	Inclusión de Género
Franja de municipios tradicionales (sin aplicación de Ley Municipal)	Municipio vertical (Democracia local elitista)	No inclusivos	No inclusivos
Franja de municipios institucionalistas	Sólo CCL – Aplicación estricta de la Ley (Democracia participativa limitada)	Muy poco inclusivos	Acciones mínimas para la participación de mujeres
	- CCL con Mesas mononucleares, con representantes sociales poco vinculados a sus	Poco inclusivos	Poco inclusivos aún Alguna acciones que promueven equidad de

Franja de municipios participacionistas	bases (Democracia participativa de representantes) - CCL con Mesas arborificadas y territorializadas, con rendiciones de cuentas, vinculantes de facto (Democracia participativa de representantes y poblaciones)	Inclusivos	género, básicamente interés de invitación a organizaciones de mujeres a reuniones de trabajo y algunas acciones de capacitación a liderazgos. Liderazgos intermedios emergentes en las municipalidades y organizaciones sociales.
-----------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

El modelo más común encontrado es el de “democracia participativa de representantes”, donde participan líderes sociales pero no necesariamente hay comunicación con sus bases. Se supone teóricamente que la justificación de la democracia representativa es la magnitud de las unidades políticas, que exige se escojan representantes. Pero en la práctica peruana y latinoamericana en los casos de democracia representativa se gobierna en nombre de y hasta a favor de los pobres, pero no con ellos. Y en la mayoría de casos, es en nombre de las mayorías pero no a favor de ellas.

La democracia representativa comprende todas las gestiones ediles de la franja municipal tradicional, que aún se mantienen prácticamente en el régimen municipal anterior a la actual Ley Orgánica de Municipalidades.

Los alcaldes institucionalistas que sólo aplican lo normado sobre CCL, ejercen una forma de “democracia participativa limitada”, pues se limitan a cumplir con los requisitos impuestos por la ley, con un mínimo de reuniones, actas y un porcentaje limitados de representantes de las organizaciones sociales. El estudio reconoce sin embargo una diferencia entre lo que dispone la Ley de Municipalidades y la democracia representativa edil tradicional, pero es una diferencia mínima.

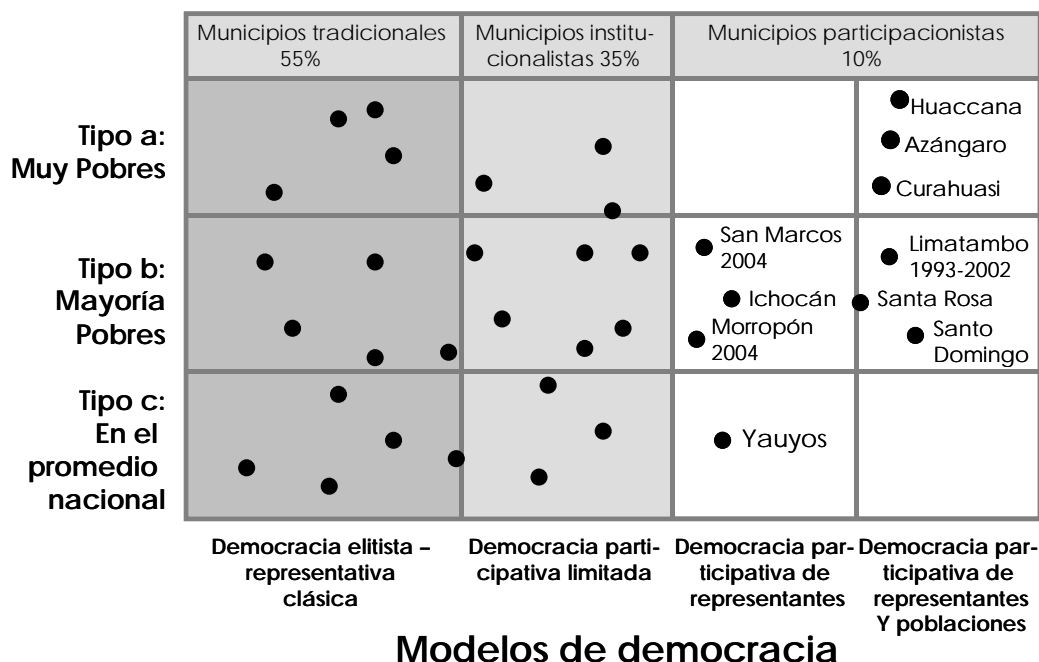
Los municipios participacionistas, la mayoría de los cuales tienen CCLs y Mesas, ejercen otros dos tipos de modelos de democracia participativa. Los casos más abiertos e inclusivos, en que las Mesas son arborificadas y se crean por cuencas y zonas, y en que los CCLs han sido reformados para ser ampliados, ejercen el “modelo de democracia participativa de representantes y poblaciones”, la cual se acerca al modelo de democracia directa sin dejar de ser un modelo de cogestión. Los casos más cerrados, en que los CCLs son instancias formales y las Mesas tienen baja actividad y suelen ser mononucleares, las hemos denominado “modelo de democracia participativa de representantes”.

En las variantes institucionales más cerradas la participación social es todavía centralmente de la sociedad civil mesocrática y no de la sociedad civil popular ni de los pobres y pobres extremos. Y viceversa, cuanto más abierta la institucionalidad de

participación y concertación, más inclusiva socialmente. Conforme puede observarse en el Gráfico N° 1, una localidad tipo a, muy pobre, con un modelo de democracia participativa de representantes y poblaciones, activa, de hecho involucra a pobres y pobres extremos (Azángaro, Curahuasi). Una localidad tipo b, con mayoría pobre y un esquema de democracia de representantes y poblaciones, con Mesas arborificadas, también involucra a los pobres y probablemente a los muy pobres (Santo Domingo). Una localidad tipo b, con mayoría pobre y un esquema institucional de CCL en los términos normados y una Mesa mononuclear, con reuniones periódicas de sólo líderes y rendiciones de cuentas formales, difícilmente involucrará a la población y a los pobres de ella (Ichocán). Una localidad tipo c, con la mitad de la población no pobre, con un esquema de representantes, es de hecho una poliarquía local (Yauyos).

Gráfico N° 1*

Distritos rurales y Modelos de democracia



Modelos de democracia

4. Una descentralización de doble pista: actores que construyen instituciones e instituciones que promueven actores.

El proceso de la descentralización local en el Perú se resume en una trayectoria de doble pista entre actores e instituciones. Primero, en los 90s los actores diseñaron una institucionalidad nueva en vivo, abajo, y en una segunda fase sus planteamientos se convirtieron en ley de descentralización, con lo cual los alcaldes y equipos de conducción locales, a partir de esta institucionalidad hecha ley, comenzaron a promover nuevos actores sociales. Como dicen Fung y Wright (2003:15), el modelo de “Gobierno Participativo con Poder de Decisión” (EPG), que es el que en general estaríamos siguiendo en la reforma descentralista participativa,

* No se han incluido las experiencias de MECODEH y Jabon Mayo porque no corresponden a experiencias municipales de concertación.

se construye “explorando nuevas alternativas de reorganización de las instituciones formales del Estado que puedan estimular la participación democrática de la sociedad civil, y de esta forma formar un círculo virtuoso de refuerzo recíproco.”

Esto implica visualizar que en las últimas décadas debemos distinguir tres generaciones de municipios participativos en el Perú:

- a) La “generación de los municipios precursores” de la actual política nacional de participación y concertación local. Comprende a las dos experiencias más famosas, las de Villa El Salvador (VES) e Ilo, referentes para todas las generaciones municipales posteriores por la amplitud de mecanismos y procesos innovadores de participación que han cultivado (Asambleas Populares, Concejo Municipal con integración con voz de representantes de las organizaciones sociales, Comités de Gestión, Planes de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo antes de la ley respectiva);
- b) La “generación de los municipios pioneros”. Comprende a las experiencias municipales que recorrieron en los 90’s la primera pista, la de los actores constructores de nuevas instituciones, entre ellas la de Cajamarca y Limatambo;
- c) La “generación de los municipios participativos con un contexto a favor” dado por la transición democrática y la descentralización, luego del año 2000, que se apoyan en la institucionalidad para dialogar y reconstituir sociedades locales. Experiencias de Azángaro, Curahuasi, Huaccana, Santo Domingo y Santa Rosa.

Las doce experiencias estudiadas pertenecen a las generaciones de pioneros y con contexto a favor, con esquemas institucionalizados de participación y concertación (CCLs, CCRs⁷, PP) y múltiples esquemas de democracia participativa no institucionalizada. La única excepción es la experiencia de Jabon Mayo, por tratarse de un proyecto de autogestión con diversos puntos de apoyo institucional (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social -FONCODES, Gobierno Regional, municipios, etc). No es una experiencia participativa a partir de un gobierno local sino a partir de las organizaciones campesinas mismas.

Los nuevos alcaldes y líderes locales que ahora se van involucrando en el proceso de descentralización reciben a través de las leyes modelos básicos de la nueva institucionalidad municipal a seguir, con sus avances y limitaciones, a diferencia de los alcaldes y actores participacionistas de la década pasada que crearon esta institucionalidad.

La participación social de la acción directa anti-estatal – promovida en las décadas de los 70 y 80 por la izquierda peruana - no es la misma que la participación y concertación de la cogestión Estado-sociedad actual. Esta etapa es la que estamos viviendo ahora, de progresiva extensión en el país de la participación concertada. En la etapa previa cada municipalidad o Mesa intentaba tener su propio manual e

⁷ Consejos de Coordinación Regional (CCR). Órgano consultivo y de coordinación del Gobierno regional con sus Municipalidades, integrado por Alcaldes Provinciales y representantes de la sociedad civil.

instrumentos sobre cómo formular su plan de desarrollo, cómo hacer el PP, o cómo procesar su gestión. Hoy la participación está más institucionalizada, con organizaciones formalizadas de concertación, instrumentos de gestión como: diagnósticos, planes, presupuestos participativos, rendiciones de cuentas. Hay normativas, directivas y plazos, todos con múltiples imperfecciones, pero representando un paso adelante respecto a la forma de gobierno edil tradicional.

5. La fórmula de la sostenibilidad de las experiencias

El estudio encontró la existencia de siete elementos centrales en la sostenibilidad de las experiencias municipales participacionistas:

- a) la presencia de alcaldes con voluntad de liderazgo participativo;
- b) la existencia de formaciones políticas con adhesión a la participación;
- c) la presencia o creación de un equipo de conducción;
- d) la presencia de ONGs y/o agencias cooperantes con esquemas inclusivos de inversión local;
- e) el involucramiento activo de la sociedad civil y las organizaciones sociales;
- f) la generación de una comunicación fluida en la localidad, con la consiguiente formación de una esfera pública local deliberante; y
- g) el tiempo de maduración de las experiencias.

Hay experiencias con dos, tres, cuatro, cinco y hasta con los siete factores. A veces un factor empezó y trajo a los otros. Al revés, procesos con varios de estos elementos a veces se elitizaron en el camino y perdieron algunos de estos elementos, que son las fuerzas motrices de la sostenibilidad. Los procesos orgánicos tienden a tener todos.

El factor sin el cual no hay concertación entre Estado y sociedad es el primero. La presencia de partidos políticos no es determinante; la mayoría en todo caso corresponde a movimientos locales o regionales poco estructurados. Pero si lo fundamental del proceso reposa sólo en la acción del alcalde participativo, desaparece cuando éste pierde las elecciones; cuando hay equipo de conducción, la experiencia tiene mayor sostenibilidad. Cuando no existen los alcaldes, estamos hablando de otra participación social, la de los movimientos sociales, de experiencias desde abajo, que no necesariamente terminan en concertación con el Estado.

Al revés, todas las experiencias de concertación requieren la presencia de la autoridad. La concertación es para la autoridad una etapa superior pues la autoridad concertadora acepta la interlocución y el diálogo para buscar arribar a acuerdos. Pero puede haber una concertación sin mayor participación social, sólo con los representantes sociales y no con la sociedad local.

El factor más raro pero clave cuando existe es el involucramiento y empoderamiento poblacional, sobretodo el de las mujeres y los jóvenes, cuya participación, si existe,

es episódica, más presencial que cualitativa. Cuando la democracia participativa se convierte en cultura cívica poblacional, el proceso adquiere garantía de mayor sostenibilidad.

Un factor que otorga mucha sostenibilidad es una buena comunicación entre el municipio y la población, los líderes y sus bases, las instituciones y la gente. Ello puede generar una esfera pública local deliberante, que supera la equivalencia que se suele hacer “democracia = asambleas” y forja, en un razonamiento colectivo permanente, voluntades compartidas.

Pero la sostenibilidad no sólo tiene que ver con la presencia de estas fuerzas motrices sino con el factor tiempo. Experiencias participativas largas llegan a un punto de no retorno en que la dinámica tiene un nivel de autosostenibilidad (caso de VES). Sin embargo, no existe nunca la garantía de perdurabilidad.

6. Viejas y nuevas institucionalidades mezcladas en la franja avanzada: Democracia participativa limitada, democracia participativa de representantes y democracia participativa de representantes con poblaciones.

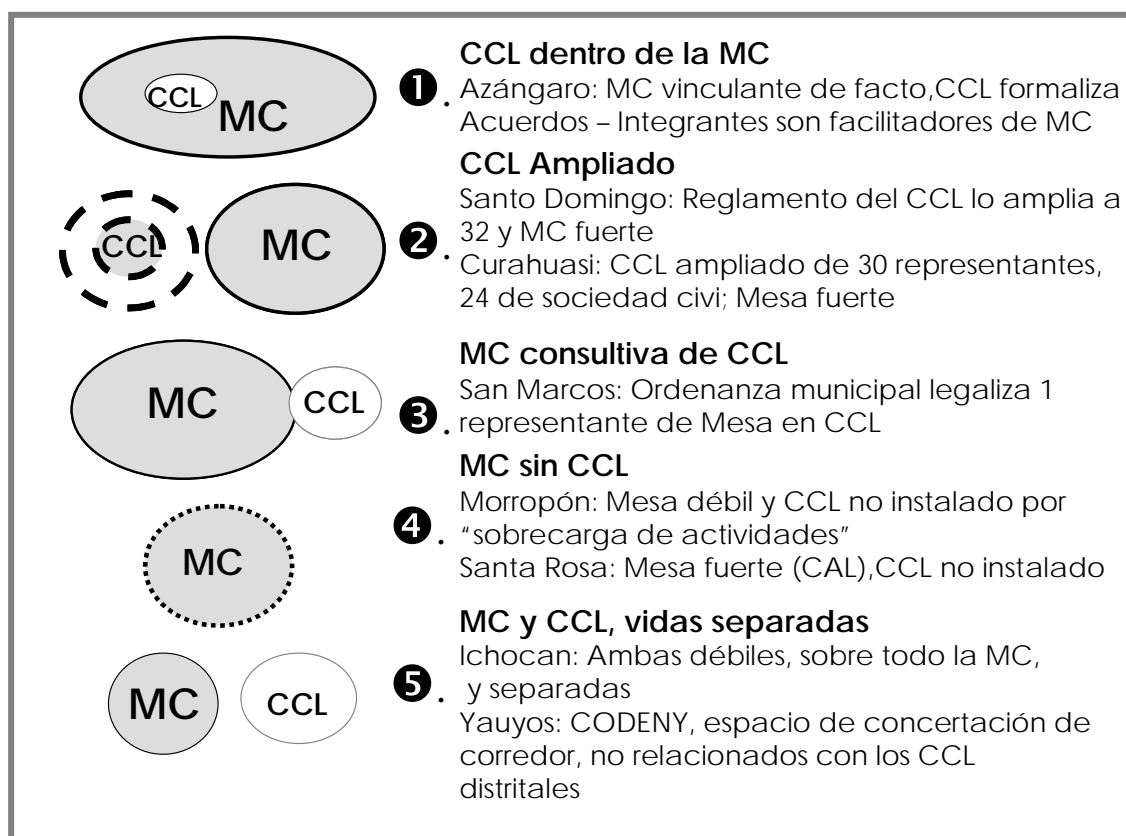
La realidad de la participación social de las experiencias locales analizadas está más allá de las normas sobre CCL y PP, es decir, hay *una coexistencia de dos democracias participativas*, la institucional y no institucional. Esta situación es inversa en la franja municipal institucionalista y en la tradicional, en que se cumple el mínimo legal o no se cumple la ley. La actual composición y funciones de los CCL los hacen poco atractivos para los que creen en la democracia como un fin y para los que creen en la democracia como un medio. Los primeros, los participacionistas, sienten a los CCLs poco democráticos, y los segundos, los institucionalistas y tradicionales, los sienten poco útiles como organismo con interlocutores sociales numerosos y representativos, con los cuales legitimar sus gestiones.

Reingenierías institucionales: Mesas y CCLs. Dado que en la franja de municipios participacionistas se da la superposición de funciones entre las Mesas de Concertación y los CCLs, ello ha obligado a los liderazgos y equipos locales a buscar soluciones novedosas al nuevo problema.

El problema de la superposición de funciones y competencias es característico del Estado peruano, por su modelo de gestión burocrático-patrimonialista. Pero lo nuevo es que se ha trasladado dicho traslape constante de cosas al terreno de la participación y concertación. Recordemos que en el país ha habido tres olas de creación de instancias de concertación. El paso de una oleada a otra siempre ha originado un reacomodo, no sin conflictos y duplicidades (Remy, 2004:38). Esto indica que hace falta ordenar las diversas instancias territoriales y temáticas de participación y concertación en un *sistema político local*, como ha planteado Varillas (2004).

Hemos encontrado cinco tipos de soluciones a la relación entre Mesas y CCLs en estos casos de existencia simultánea, cuatro de las cuales buscan darle efectividad a la participación evitando la duplicidad y en algunos casos darle un valor agregado a los CCL (ver Gráfico N°2)

Gráfico N° 2:
Tipos de Relación entre Mesas de Concertación y CCLs



El CCL actual es casi una reedición –algo ampliada- del consejo municipal y es necesario la mayor presencia de la sociedad civil para hacerlo atractivo, tanto para los que enfatizan la democracia como un fin, como para los que creen en la democracia como medio. Respecto a éstos últimos, un incentivo para la vigencia de los CCL es su rol en el proceso de los PP. Lamentablemente durante el ejercicio del PP del 2004-2005 el Ministerio de Economía y Finanzas aflojó este requisito por los márgenes de incumplimiento, con lo cual mermó su atractivo. La fórmula de CCL Ampliados podría ser la que mejor funcione en la franja institucionalista, pues en ella no hay Mesas previamente, mientras en la franja participacionista podría ser la dinámica articulada entre las Mesas pre-existentes y CCLs Ampliados.

Presupuesto participativo y rendiciones de cuentas: cumplimientos formales y reales.
En general, se observa el cumplimiento de los PP con una tendencia general a una amplia participación en la definición de prioridades y proyectos. Evidentemente hay

interés de la población por definir cosas a su favor, habiéndose recogido los siguientes problemas:

- 1) La desligazón relativa entre los PCD y los PP por la no conservación de la visión distrital o provincial en el procesamiento de los PP, fragmentándose el gasto y dispersándose los recursos;
- 2) El déficit de capacidades para ejecutar las obras y proyectos aprobados en el PP, en particular para cumplir con los requisitos técnicos para el diseño de perfiles y proyectos;
- 3) La complejidad de pasos y requisitos del instructivo, que obligan a los municipios a buscar "rutas cortas";
- 4) La rigidez actual del concepto de inversión pública sinónimo de "obras tangibles", que no recoge intervenciones propiamente sociales, por ejemplo el tema de equidad de género o el de desarrollo de capacidades;
- 5) El rol impreciso y en algunos casos marginal de los CCL en la actualización de los PCD y en los procesos de PP;
- 6) La necesidad de proyectos de mayor envergadura y por tanto la coordinación con otros niveles para proyectos provinciales y regionales.

En relación a las Rendiciones de Cuentas (RC), hasta el momento se pueden identificar tres formas para su realización:

1. *Cabildo abierto*: modalidad más utilizada en las experiencias;
2. *Rendiciones de cuentas en los presupuestos participativos y espacios de concertación*: por lo general todo proceso comienza con una rendición de cuentas, explicando los montos de ingresos, egresos y el monto asignado al presupuesto participativo;
3. *La Rendición de Cuentas como proceso específico*: se trata de procesos ad hoc, que van más allá del acto de informar. Se trabaja concertadamente con la sociedad civil la metodología de rendir cuentas y su ejecución, y en algunos casos es reglamentada por ordenanza municipal.

En la aplicación de instrumentos y mecanismos de participación hay una mejor ejecución de las Mesas, los Planes Concertados de Desarrollo y los Presupuestos Participativos, seguida de los CCL y por último, de las Rendiciones de Cuentas.

Democracias locales participativas. Hemos identificado tres modelos de democracia participativa. Se trata de "tipos ideales" pues las gradaciones entre uno y otro modelo imperan en la realidad:

- a) *El modelo de democracia participativa de representantes*. Lo medular es la participación de los directivos de instituciones y líderes de organizaciones sin mandato de sus representados ni rendición de cuentas de sus actos. Suelen ser o devenir en democracias de élites o poliarquías locales. Sus acuerdos, sin mucho respaldo, por lo general tienen carácter consultivo para los decisores. La fórmula organizativa más común es la que denominamos Mesa mononuclear,

esto es, una Mesa única, sin un organigrama de mesas temáticas ni territoriales.
Casos: Ichocán y Yauyos

- b) *El modelo de democracia participativa de representantes con poblaciones.* El poder moral de la población reunida periódicamente se convierte en vinculante de hecho y hay una co-gestión entre Estado y sociedad. Corresponde generalmente a Mesas arborificadas, esto es, instancias que cuentan con un núcleo central pero funcionan también por cuencas o zonas, y ejes temáticos, involucrando a parte de la población. Los representantes tienden a la consulta de sus actos y votaciones y rinden cuenta de su labor. Casos: Azángaro, Santo Domingo y Limatambo en los años 1993 - 2002.
- c) *El modelo de democracia participativa limitada.* Los municipios sólo tienen el CCL, cumpliendo formalmente lo normado, que tiene insuficiencias ya señaladas, entre ellas el porcentaje de miembros de las organizaciones sociales y los requisitos legales para su inscripción. El modelo CCL actual es, dentro de la clasificación de espacios de participación de Andrea Cornwall (2002:17-21), una “institución regulada de intermediación”, esto es, una instancia de participación por invitación. Hay aquí menos márgenes de libertad y menos horizontalidad que en el caso de las Mesas surgidas desde abajo, en que la relación alcaldes-Mesas endógenas es más fluida.

De todo esto se deduce que el modelo real de democracia local en las circunscripciones en las que existe CCL y Mesa es un “modelo híbrido” entre un modelo institucional de participación limitada” (CCL) y alguna de las dos variantes participativas, sólo de representantes o de representantes con poblaciones. El modelo más abierto –de representantes con poblaciones- es el de CCL Ampliado y Mesa arborificada (o descentralizada).

El ciclo de vida de los movimientos: experiencias emergentes, persistentes y declinantes. Es importante advertir que la “calidad de la democracia” (O’Donnell, 2003) es móvil y puede ampliarse o retrotraerse, en este caso conforme a la mixtura entre su variante institucional y no institucional. Esto quiere decir que hay democracias participativas “de ida” y “de venida”, de menos a más o viceversa, en retroceso. Esto es, hay localidades de ida hacia un modelo de representantes con poblaciones y otros, de venida hacia un modelo de representantes o de participación limitada, con todas sus etapas intermedias.

Cohen y Arato (2000:615-622) enseñaron que había un “ciclo de vida de los movimientos sociales”. Dicho ciclo cubre un arco que va de las primeras formas no institucionales de los movimientos, en que priman las redes amplias y flexibles, la asociatividad voluntaria, la distinción mínima entre líderes y seguidores, a una segunda etapa en que se avanza hacia la organización formal, la inclusión y la institucionalización, con los peligros de la cooptación, la profesionalización, la burocratización y la centralización. Pero este tránsito no es ineluctable y la sostenibilidad de los movimientos participativos locales tiene que ver con el manejo

adecuado de la tensión entre organización misionaria e institucionalidad (Mintzberg et al, 1997). Justamente la diferencia de los adherentes a la democracia participativa respecto a los que postulan la democracia representativa clásica es que para los primeros la democracia es no sólo un método – un diseño institucional para arribar a decisiones - sino un modelo de sociedad (Pateman, 1970). Aplicado al caso, se observa así que hay democracias participativas emergentes, persistentes y declinantes.

7. Demanda participativa elástica e inelástica: la franja de desempeño óptimo de la participación.

Las experiencias de participación y concertación local revisadas tienen su “núcleo duro” en la presencia de tres actores: las autoridades municipales, las ONGs y las organizaciones sociales. Las empresas privadas no participan. Los representantes de entidades del Estado vienen a veces y en algunos casos, con cierta regularidad. Las mujeres y los jóvenes participan poco, los muy pobres a veces, los partidos eventualmente. Este es el perfil de la participación efectiva.

Si la “calidad de la democracia” supone un nivel de actividad e involucramiento mayor cabe preguntarse, cómo lo hacemos nosotros, cuál es la “elasticidad de la demanda participativa”, esto es, cuáles son las variables que hacen variar el desempeño de la participación, con mayor razón si en el Perú actual hay una proliferación de instancias de participación. En las doce experiencias estudiadas se descubre el rastro de viejos debates en las ciencias sociales sobre las razones y modalidades de la participación:

- a) sobre las motivaciones de los que participan, los casos muestran una entremezcla de intereses y valores, pero en las ciencias sociales hay un largo debate al respecto entre la teoría de la movilización de recursos (Olson), que analiza los comportamientos a partir de intereses, y la teoría de los movimientos sociales e identidades colectivas (Touraine), más inclinada hacia valores;
- b) sobre la utilidad del involucramiento en instancias sin carácter vinculante formalmente establecido, que convoca al debate sobre la delegación y el poder de decisión descentralizado entre los puntos de vista partido-céntricos y socio-céntricos; y
- c) sobre la posibilidad de expandir la participación y representabilidad de los excluidos desarrollando elementos comunicacionales de la democracia deliberativa en los actuales entornos participativos, lo que supone debatir la equivalencia “democracia participativa = asamblea”.

Quiénes participan y quiénes no. La pregunta aquí es si ya llegó a su techo la participación en el país y sobre todo en la franja avanzada que hemos estudiado, o si hay razones para pensar en que puede seguir desplegándose y cómo.

- a) *El perfil de las organizaciones sociales en las localidades.* Lo nuevo con la descentralización local participativa no es el surgimiento de organizaciones

sociales sino su reactivación y articulación en otro piso, el territorial. El tejido social en las doce experiencias se podría resumir en una fórmula de pisos históricos agregados: federación campesina + organizaciones de mujeres de sobrevivencia + organizaciones urbanas vecinales o barriales + organizaciones de productores por producto o por cuenca/zona.

La forma de comportamiento social es de sociedad civil: diálogo, negociación permanente, momentos de tensión, deliberación, consensos, acuerdos. No es centralmente el de movimientos irruptivos desinstitucionalizados. Todavía falta mucho para considerar que se han constituido movimientos sociales estructurados de sociedad civil, que ponderen adecuadamente la propuesta, el diálogo, la intervención, la vigilancia y la movilización.

- b) *La ausencia del sector privado y la presencia variable del Estado.* Una verdadera concertación local debiera involucrar a las tres patas de la mesa: la sociedad, el Estado y el mercado. Pero en la tradición peruana de la concertación es muy rara o episódica la presencia de las empresas privadas y variable la presencia del Estado. Sin embargo, en tiempos recientes las instituciones públicas han ido involucrándose en las MCLP y en las Mesas independientes, involucramiento que se ha visto afectado por la nueva Ley Orgánica de Municipalidades que no considera al sector público en los CCL, lo que ha motivado que municipalidades como Azángaro, Ichocán y San Marcos hayan tomado el acuerdo de integrarlos como invitados.
- c) *El viraje al desarrollo agropecuario y las organizaciones de productores.* En mérito a propiciar una mayor participación de productores en relación al mercado y al desarrollo local, se han creado múltiples asociaciones de productores en provincias y distritos. Estas asociaciones son una opción para sostener una oferta agregada y tener competitividad; además, se han venido articulando a las mesas de concertación buscando beneficios tangibles para su desarrollo. Los PP han sido también una oportunidad para presentar sus demandas. La organización campesina tradicional se nutre ahora de estas asociaciones de productores.
- d) *La participación de los partidos.* En general, existe una desconfianza de los partidos hacia la sociedad civil. Los partidos prácticamente no participan. La mayoría de militantes que participa son de partidos locales o regionales, con amplio predominio de liderazgos masculinos. Estos militantes participan en las Mesas de Concertación pero ello no significa una representación orgánica de sus partidos ni una modificación de los enfoques y políticas de sus partidos respecto a la relación entre sociedad civil y sociedad política o entre el Estado y la sociedad. En la base hay mayor entendimiento que en los niveles superiores: en términos generales las dirigencias partidarias son partido-céntricas y en algunos casos se cree que la sociedad civil es sinónimo de ONGs. Hay en este terreno mucho techo para una modernización de la política en el país, desafío que replanteé la forma de ejercicio del poder político.

¿Por qué se participa?: valores e intereses. El Perú es uno de los países latinoamericanos con mayor densidad organizacional (López, 1997). Sólo un 26,5% no participa en ninguna organización (Tanaka y Zárate, 2000). Pero venimos de una etapa de fragmentación, de retroceso de lo social. Ya no existe la sociedad civil autónoma anterior: quedan algunas viejas estructuras organizacionales pero sin bases sociales renovadas. Hemos denominado “clasismo tardío” al gremialismo corporativo que ha quedado del clasismo emergente de los 70 y que ahora es una forma social desfasada con la nueva fisonomía social del país. Y sobre este piso se han agregado las generaciones sociales posteriores, como vimos.

IMASEN (2004), en un estudio comparativo con 7 países latinoamericanos, concluye que la participación social en el Perú es similar a la de otros países en cuanto a la primacía de la participación en organizaciones comunales, del barrio o ciudad (33,3%), en organizaciones religiosas o actividades religiosas (26,4%) y en actividades de apoyo a la educación (25%). Esto se corrobora en las experiencias estudiadas: en todos los ámbitos hay comunidades campesinas o juntas vecinales, organizaciones ligadas a las parroquias de la Iglesia Católica u otras iglesias especialmente evangélicas, y las Asociaciones de Padres de Familia. Lo diferente encontrado por IMASEN respecto a otros países es que en los demás el peso de la participación en actividades benéficas o voluntariado es en promedio del 18,2% y en el Perú el 3,4%.

Esto evidencia que la participación social en el Perú expresa mayoritariamente intereses. El estudio de Hurtado (2004) en Melgar, Puno, concluye que la gente “desea finalmente resolver sus problemas de subsistencia; al final sus demandas se convierten en activos que les asegure fuentes de trabajo”. Esta motivación tiene que ver con el hecho de que en nuestro país la participación se da en sectores de bajos ingresos, a diferencia de otros países de América Latina en que la mayor participación se da en otros sectores (IMASEN, *ibidem*).

Sin embargo, no funciona mecánicamente la fórmula de “a más pobreza más participación”. Hay muchos sectores pobres que se autoexcluyen de participar justamente por no tener las condiciones socioeconómicas que les permitan asumir el costo de la participación. Se produce así un cálculo de costos y beneficios de la participación, de cosas materiales pero también de ganancias afectivas o de capacidades. Dado que venimos de una década de primacía de una cultura pragmática, promovida por el fujimorismo, la franja que participa inicialmente tiende a exigir sólo derechos y no el cumplimiento de deberes y responsabilidades. Es en el proceso de participación que se produce la oportunidad del tránsito a una mayor conciencia de obligaciones y un reencuentro más claro de intereses y valores. Esto quiere decir que *no toda participación social es participación ciudadana*, pero que, a la vez, no puede haber participación ciudadana sin participación social.

En pocas palabras, los valores e intereses, la democracia como fin y como medio, el hombre egoísta y el hombre solidario, están entremezclados. Se equivocan quienes analizan unilinealmente las cosas, sea quienes perciben el movimiento

descentralista local como un gran juego de agentes y principales, la construcción artificial de algunos facilitadores y ONGs, o quienes, en el otro extremo, ven en él sus propias representaciones ideológicas y no las relaciones sociales reales.

Esto tiene implicancias para la franja municipalista participacionista, pues en dicha franja priman las convicciones participativas como fin y no necesariamente como medio. Al convertirse en alcaldes y regidores, han comenzado a conducir municipios y sociedades rurales y ello la han llevado a integrar el tema del desarrollo local, la calidad de vida, el desarrollo agropecuario. Pero no hay muchas intervenciones de calidad e impacto para atacar la pobreza o mejorar los programas sociales, menos aún para lograr una mayor equidad de género. Sin embargo, las bases sociales de sus experiencias participativas, al igual que las de las franjas institucionalista y tradicional, tienen una óptica pragmática de la democracia como medio. Por tanto, los procesos participativos van a funcionar cuando esos procesos respondan no sólo a principios, convicciones, sino generen resultados en términos de calidad de vida como de empoderamiento.

La cuestión de la representación y la representabilidad: la elasticidad de la demanda de participación. En las experiencias pioneras la presencia de actores era voluntaria y abierta a todas las organizaciones y personas interesadas. Ahora, en muchas experiencias hay sólo presencia de líderes sociales.

En muchos casos hay una distancia entre los dirigentes y sus bases y no hay correas de transmisión que posibiliten un flujo de comunicación entre representantes y representados. Retomando un concepto forjado por Chirinos (1991), el de “representación sin mandato”, hoy en día los líderes representantes de Organizaciones Sociales (OS) tienen la tendencia a sentirse autónomos frente a quienes los eligieron y no dan cuenta de su accionar. Los balances recientes de la MCLP (Henríquez, 2004) y de la Red Perú (Basombrío y Frías, 2004) evidencian la debilidad de las representaciones de las OS en las Mesas y CCL, en términos de su representatividad y relación con las bases.

Sin embargo, pareciera existir no sólo una debilidad en la calidad de la representación social sino también una dificultad de los propios representados para hacerse representar, tema que alude a su representabilidad. La extrema pobreza y exclusión generan limitaciones para fijar intereses y opciones algo más permanentes. Los procesos de participación requieren de niveles de compromiso y organicidad que no todos tienen en la sociedad, con mayor razón los más pobres, limitados al mínimo, con muchas dificultades para involucrarse en procesos que requieren tiempo, toma de distancia frente al drama inmediato y visión de mediano plazo (Basombrío y Frías, *ibidem*).

La participación tiene un costo y el primer costo es el tiempo. La gente no participa por falta de tiempo. El estudio auspiciado por el Instituto de Estudios Peruanos (2000) reveló que un 52,5% de los encuestados declaraba que le gustaría participar más en las organizaciones, pero el 61,4% no lo hacía por falta de tiempo (Tanaka y

Zárate,2000). En nuestras experiencias sucede igual. Esto ha contribuido a abrir una brecha, más evidente ahora que antes, entre la sociedad civil mesocrática, de capas medias, y la sociedad civil popular, además de poner barreras para que la franja más pobre pueda constituirse en sociedad civil (Ames et al, 2000; López, 1997).

Esto quiere decir que en nuestro país, ahora *la demanda de participación no es inelástica sino relativamente elástica a los cambios en los costos y calidad de la participación*, esto es, es muy variable al factor costo-tiempo, al factor calidad-de-la-reunión o al factor importancia-de-la-agenda. Hay una franja que no puede pagar el costo de oportunidad de las horas-reunión (más viaje) que significa participar y no entra a la democracia participativa. Esta requiere abaratar los costos del enrolamiento de esta franja ausente, con otras modalidades, flexibilizando el ingreso. Pero quien ya ha pagado el costo-tiempo de ir a las reuniones, está atento a la calidad de la instancia de participación-concertación. Si la reunión es larga, tediosa, desordenada y sin buenos acuerdos, la demanda de participación se retrae. Si la Mesa es descentralizada y en su zona, baja el costo-tiempo y es posible asistir. Pero si la participación implica engancharse a todas las reuniones del nuevo instructivo de Presupuesto Participativo hecho en Lima, que incluye 8 pasos para un PP, el costo sube y el interés, después de un punto, decaerá. Si la agenda va a debatir algunos proyectos del PP que sabe lo beneficiarán, va a tratar de asistir, pero si asiste y después no se ejecuta nada, va a ser más difícil volverlo a enrolar. Si la elasticidad fuera muy volátil, todos se irían a la primera; pero felizmente hay un sector duro, que funciona como colchón del sistema y que paga incluso los costos de los errores de diseño y ejecución.

Es cierto que conforme hay más interés y compromiso la gente está más dispuesta a pagar el costo de oportunidad de la participación y viceversa. Pero siendo la gente pobre y muy pobre, el costo siempre es muy alto. Esto exige reconsiderar la concepción de democracia participativa con que se ha venido trabajando, concepción asambleística, de presencia siempre física, muy emparentada a la concepción de democracia directa rousseauiana, para enriquecerla con elementos del modelo de democracia deliberativa, más comunicacional.

La participación como discrecionalidad del decisor y el carácter vinculante. Los participantes evalúan también otro costo-beneficio de la participación: su utilidad. Como han enseñado autores como Andrea Cornwall (2002:17), la mayor diferencia entre los diversos tipos de espacios de participación está entre los constituidos voluntariamente por la gente misma y los creados por el Estado para la “participación por invitación”. En los primeros, la utilidad depende de sus integrantes, pero en los segundos, la efectivización de los acuerdos depende de sus normas de constitución y en este caso, cuanto más consultiva la instancia, menos posibilidad de que se lleven a la práctica los acuerdos tomados. La discrecionalidad del decisor es amplia.

Esto genera incertidumbre en los participantes, que lógicamente piensan que las instancias de concertación local debieran tener legalmente un carácter vinculante. La

práctica demuestra que las Mesas activas tienen un carácter vinculante de facto, estableciéndose un contrato implícito entre el decisor y los actores locales: el poder moral del consenso se asume por la institucionalidad posteriormente, por el consejo municipal y la alcaldía. Con esto se establece un trade-off entre la Mesa y el alcalde, en que conforme se redistribuye poder hacia abajo se incrementa la legitimidad hacia arriba, hacia la autoridad. Ambos ganan.

En síntesis, la democracia participativa no institucionalizada (Mesas) es autorregulada por sus actores y si cuenta con el respaldo de la autoridad municipal, tiene todos los grados de libertad que la democracia participativa institucionalizada (CCL) no tiene. El tema es evaluar esta segunda, su pertinencia y fórmula óptima dentro del contexto nacional actual. Porque en el campo de la democracia participativa no institucionalizada, la franja participacionista prosigue avanzando fórmulas, que mientras no signifiquen el agotamiento de la población, responden a la heterogeneidad de situaciones.

El tema-problema son los CCL porque sus restricciones actuales llevan a algunas autoridades y líderes a dos posiciones diferentes: a) algunos plantean que no deberían existir CCL y creen mejor la alternativa de seguir con la participación y concertación anterior, “endógena”; y b) otros postulan que los CCL, CCR y todo tipo de instancia de concertación institucionalizada debiera tener un carácter vinculante, esto es, sus acuerdos deberían tener mandato sobre las autoridades ediles, con lo cual se exige una reforma global del Estado y un cambio constitucional pues se trataría de otro régimen institucional en el país. Pero la mayoría de autoridades y líderes se encaminan en un tercer camino, el de resolver la cuestión del carácter vinculante en términos prácticos, a través del poder moral que otorga la población reunida y de arreglos institucionales que resuelvan la articulación entre Mesas y CCL mediante las múltiples fórmulas que se vienen ensayando. Nuestra recomendación marcha en este sentido, en buscar implementar la fórmula de CCL Ampliados en la franja institucionalista, que no tiene Mesas previas, y articular la presencia de CCLs Ampliados con las Mesas pre-existentes en la franja avanzada, como ha pasado en parte del país.

La posibilidad de enriquecer la democracia participativa con elementos de la democracia deliberativa. La tipología establecida de franjas municipales ayuda a resolver la pregunta sobre si vivimos en el país un exceso de participación o falta aún más participación. Existen dos opiniones contrapuestas sobre la participación social en la descentralización peruana: la que defiende que es insuficiente y la que postula que existe en demasía. En cierto sentido ambas opiniones son verdad pues la participación social se da mayormente en la franja de municipios participacionistas. En el país falta aún más participación porque la franja municipal tradicional es aún mayoritaria y porque la franja municipal institucionalista implementa formalmente un esquema de democracia participativa limitada.

Es verdad, sin embargo que en la franja municipalista participacionista hay una multiplicación un tanto desordenada de instancias de participación, que se añaden al

hiper-reglamentarismo legislativo. Parte de los alcaldes favorables a la participación manifiesta con razón sentirse abrumado por la cantidad de esfuerzo que implica. Si el modelo es de democracia participativa de representantes las esferas públicas de las sociedades locales son pequeñas y ello lleva a que todas las semanas se reúnan bajo diferentes rótulos – comités, redes, mesas temáticas u otros- casi los mismos grupos de líderes locales. Si el modelo es de una democracia participativa de representantes y poblaciones, los alcaldes y líderes entran y salen continuamente de reuniones y asambleas. De otro lado están todos los pasos a seguir por las directivas y normas sobre CCL, PP y RC. De hecho se necesita flexibilizar la legislación vigente y reexaminar si los arreglos institucionales formales y no formales se adecuan a la democracia participativa, o si son más bien mecanismos que desincentivan la demanda de participación, en particular de los más pobres, aumentando los costos de la participación.

Una buena posibilidad de expandir la participación en el país, de mejorar la relación entre los dirigentes y las bases y de traspasar la barrera de la baja representabilidad actual de los excluidos es desarrollando elementos comunicacionales de la democracia deliberativa en los actuales entornos participativos, lo que supone rediscutir la equivalencia en uso “democracia participativa = asamblea”.

Como afirman Fung y Wright (2003) el modelo de Gobierno Participativo con Poder de Decisión “impulsa los valores de la participación, la deliberación y el poder decisión hasta los límites de la prudencia y la factibilidad.” Ahora hay en la franja municipal avanzada más participación que deliberación y algún poder de decisión compartido (carácter vinculante de facto). Pero en la franja municipal tradicional hay poder de decisión concentrado en la autoridad, sin mayor deliberación ni participación. En la franja institucionalista se repite con pocos cambios esta situación.

En el modelo de democracia participativa en práctica, las asambleas son un espacio de deliberación limitada. Como señala Elster (2001:14), “en asambleas de tal magnitud –se refiere a las atenienses pero aplica a las nuestras- la “deliberación” significa a lo sumo una discusión entre un pequeño número de oradores delante de un auditorio y no un debate entre todos los miembros.” De ahí que la preparación de acuerdos por diversas vías previas a las asambleas resulta crucial, pero este razonamiento se hace entre funcionarios, regidores y líderes, en representación de los representados, obviándole a la comunidad la deliberación. En la mayoría de experiencias la política de comunicación social todavía está en construcción y es de ida pero no de ida y vuelta: tiende a informar pero no establece un diálogo, salvo en asambleas y por un tiempo limitado. Existe además voluntad de transparencia pero es más fácil aumentar la disponibilidad de la información que su uso.

Esto hace que –más allá de los propósitos explícitos- se propenda al modelo de democracia representativa en que el representante delibera en nombre de los representados y tiene el poder de decisión sin mandato imperativo. Según el alegato clásico de Burke en defensa de la representación, no conviene que los

representantes sean intermediarios de sus representados porque “el Parlamento no es un congreso de embajadores” sino una “asamblea deliberante de una nación” (Sartori, 1992:229). Pero ahora, en la nueva sociedad electrónica, podemos deliberar todos o casi todos, por las mayores posibilidades de construcción de una esfera pública más amplia, en que se combine la intervención a través de los representantes y aquella con voz propia. Esta es la democracia participativa que el punto de vista partido-céntrico no acepta en el Perú.

El modelo de democracia deliberativa enfatiza, entonces, la necesidad de la argumentación pública y la deliberación entre ciudadanos y representantes antes de la toma de decisiones (Gutmann y Thompson, 2004). En el modelo participativo clásico, que es la versión rousseauiana, lo central es el momento de la decisión colectiva, en asamblea, para la constitución de la voluntad de la mayoría. En el modelo deliberativo se busca el intercambio de opiniones y el cambio de las preferencias. Tiene por ventaja brindar más posibilidades para superar las concepciones agregativas de la democracia, en que no se justifican las preferencias sino se combinan, que es lo que a veces se constata en los procesos de PP, en que se fragmenta la inversión local y posterga el PCD.

Se trata, sin embargo, de hacer la combinación más adecuada entre los elementos de la democracia representativa, participativa y deliberativa. No se trata de oponer los principios de cada modelo de democracia sino de articularlos en una fórmula sinérgica, adecuada al mundo local. La deliberación pública debe aligerar los organigramas y los acuerdos. De paso la vía comunicacional educa y reeduca. Obliga además a la presentación de argumentos. Pero hay “patologías de la deliberación”, así como patologías de la votación y patologías de la participación. Todo ello es cierto, pero el modelo de decisión en nombre de todos, que es el representativo, y el modelo de decisión siempre juntos, que es el participativo, han llegado a un punto en que necesitan el auxilio comunicacional de la deliberación y la comunicación todos-con-todos.

Las experiencias desarrolladas en el marco de una democracia participativa tienen cosas avanzadas al respecto. El alcalde de Curahuasi hizo que la asamblea de rendición de cuentas se transmitiera por radio. La misma red electrónica local es un ejemplo de democracia deliberativa. Pero en la mayoría de experiencias hay todavía más prensa y propaganda que comunicación. Lo que sugiere que este aprestamiento va a requerir invertir en dinámicas, metodologías apropiadas, innovadoras, que es el costo que la franja avanzada deberá pagar para terminar de aportar al país un nuevo modelo de gobernabilidad democrática.

8. Transición democrática descentralista en post-transición nacional.

De todo lo anterior, se deduce que existe una paradoja en el país: hay “un exceso de oferta sobre la demanda” en términos de participación, esto es, la institucionalidad descentralista puede ser criticada por ser limitadamente participativa e incluso en esas condiciones no logra la convocatoria plena de quienes debían participar en el

proceso. Este raro caso de un marco normativo sobre gobernabilidad local más avanzado que la realidad social y cultural actual, tiene que ver con los orígenes del actual proceso de descentralización y el destino que ha tenido en nuestro país la transición democrática.

La descentralización no tiene necesariamente que coincidir con un proceso de democratización del Estado, como se ha visto en países latinoamericanos como Chile con Pinochet. En esos casos se abren procesos de descentralización subnacional del Estado pero sin una apertura del Estado hacia la sociedad. La delegación de autoridad y de recursos es del nivel nacional al nivel regional y local pero se trata de un rediseño de la institucionalidad para la gobernanza, no de la institucionalidad que tiene que ver con la gobernabilidad (Arroyo, 2001:35-64). Es esto lo que está en cuestión cuando se debate ahora el proceso de transferencia de los programas sociales, las capacidades técnicas, la descentralización fiscal y el rediseño institucional de los gobiernos regionales y municipios para las nuevas competencias.

En nuestro caso, hay un doble dilema en torno a la descentralización: existen quienes están por la descentralización técnico-financiera pero no por la descentralización participativa, siendo más raro el caso, pero existen también, quienes ponen el énfasis en la descentralización participativa sin apreciar la dimensión técnico-financiera del proceso. Tenemos también los que están en contra de ambos tipos de descentralización. En realidad el frente nacional por la descentralización es más amplio que el frente por una descentralización como proceso de democratización ciudadana. La descentralización democratizadora ha llegado sin contar con una sociedad activa, más bien con una con mucha fragmentación social y desconfianza, y eso explica el desfase entre la nueva institucionalidad y los actores, que aparece como si fuera exclusivamente de capacidades cuando es centralmente de ciudadanía activa.

La descentralización como proceso de democratización del Estado viene implementándose así como si fuera una reforma desde arriba. Es cierto que un movimiento social amplio contribuyó a la salida del régimen dictatorial fujimorista pero luego éste volvió a disolverse en el momento de la reforma descentralista. Como estamos en una etapa de fragmentación social, su diseño e inicial implementación no tienen el acompañamiento de un movimiento social organizado y vigilante. Sin embargo el diseño es participativo, lo que genera un desfase con actores sociales que en mucho se siguen moviendo en la dinámica de la década pasada. Como resultado, desde una nueva institucionalidad se promueve el proceso de organización de los actores sociales. Es el Estado en busca de su sociedad, como expresa Huber (2004).

La razón de esta búsqueda de una arquitectura institucional más abierta que la democracia representativa es la grave crisis de representación política que se vive en el país, que ya va por su segunda década. La crisis de representación hace que los partidos políticos otorguen el consentimiento para que la franja descentralista

municipalista modele parte del Estado subnacional conforme a las experiencias locales que solitariamente brillaron en el decenio fujimorista. Algunos representantes de las experiencias avanzadas han pasado así a ser parte de los diseñadores de la descentralización. La comunidad epistémica descentralista municipalista tiene iniciativa legislativa no sólo desde fuera –desde las redes de articulación y grupos de apoyo como Red Perú, MCLP, Red de Municipalidades Regionales Peruanas (REMURPE), Grupo Propuesta Ciudadana, etc.- sino desde dentro de los espacios de decisión.

¿Cómo así han llegado diferentes miembros de esta comunidad epistémica descentralista a tener una relativa importancia en casi la única reforma del Estado en desarrollo, la descentralización participativa? La respuesta tiene que ver con el protagonismo desarrollado entre 1999 y el 2000 por los frentes regionales de defensa y los municipios participativos en el amplio frente nacional que estuvo muy activo luchando por el final del fujimorismo. A fines de los 90 surgió la Coordinadora de Frentes Regionales y en febrero del año 2000 las experiencias municipales de concertación dieron vida a la Red Perú; ambas vertientes participaron activamente en la Marcha de los 4 Suyos en julio del 2000. En setiembre de ese año se destapó el escandaloso video Kouri-Montesinos y semanas después Fujimori fugó a Japón. Luego se instaló el Gobierno de Transición que institucionalizó en enero del 2001, la experiencia de las Mesas de Concertación creando legalmente la MCLP. En esos meses de preparativos de las elecciones de abril del 2001, la Coordinadora de Frentes Regionales negoció con Perú Posible⁸ colocar a sus propios candidatos en su lista parlamentaria, candidatos que luego en el congreso se convirtieron en diseñadores de la descentralización. El 28 de julio el año 2001 ingresó el nuevo gobierno del Presidente Toledo y anunció en el primer mensaje presidencial la descentralización y las elecciones regionales. El gobierno debió convocar a expertos para afrontar la promesa hecha, con lo cual representantes de esta comunidad descentralista llegaron a algunas instancias de formulación y decisión política (Congreso, CND y Ministerio de la Presidencia), y compartieron la tarea del diseño e implementación de la descentralización con especialistas y funcionarios procedentes de otras experiencias. Esto explica las hibridaciones existentes en la legislación descentralista.

La transición democrática peruana ha tenido un curso particular, pues se truncó como proceso nacional pero con la descentralización, se continúa desarrollando como proceso subnacional y local. A fines del 2003 se cerró el “momento creativo” del periodo de gobierno. Los ministros civilistas salieron y los proyectos de reformas sectoriales se extinguieron. La reforma constitucional se pasmó y la reforma del Estado se postergó, viviéndose la continuidad del Estado burocrático-patrimonialista. La descentralización rural es así la veta viva de un proceso de transición muerto en otras esferas. De ahí la importancia de lo que se está discutiendo en la comunidad descentralista municipalista, sobre la forma institucional que ajusta mejor para

⁸ Partido político con que Alejandro Toledo alcanzó la Presidencia del Perú.

promover ciudadanía y calidad de vida en un entorno nacional de dificultades para la acción colectiva y fuertes tendencias centrífugas.

La descentralización participativa es una gran reforma constituyente de su propia base social, en que representantes y representados se constituyen mutuamente, no existen por separado (Novaro, 2000). La comunidad descentralista municipalista⁹ ha mantenido por años un discurso que en los tiempos del centralismo autoritario era una subcultura de minorías. Ahora, a través de talleres, mesas, CCL, comisiones, este discurso tienta su paso a una cultura de masas, intentando convertirse en política de Estado. El discurso descentralista ruralista articula los legados del desarrollo humano, del gerencialismo social, de la democracia participativa, del desarrollo de capacidades, del enfoque de derechos, y alienta un proyecto nacional que solo es posible sin embargo transformándose en el mismo proceso.

9. La comunidad epistémica descentralista y el cambio de discurso de la acción directa a la construcción de sociedades civiles con movimientos sociales.

Las preguntas que surgen ahora son en cierta medida una reedición del debate entre voluntaristas y realistas, solo que con varias décadas de experiencia. ¿Las transformaciones sociales que se vienen produciendo en una franja nacional de localidades rurales, a partir de los procesos de concertación, autorizan a pensar en una mutación progresiva significativa de lo social, en una real participación ciudadana? Si fuera así, ¿cuáles son los desafíos de este proceso en torno a su propia construcción como movimiento de ciudadanía?. En una mirada histórica: ¿estaremos abriendo un nuevo ciclo social de largo plazo, cuyos primeros pasos se sienten en las experiencias locales participativas, o la democracia participativa concertadora es más de lo mismo, una nueva envoltura para el mismo entramado de intereses particulares y pequeñas pasiones de alcaldes, ONGs, iglesias y líderes sociales, como afirman las versiones más críticas, desde el lado pesimista?

Lo visto en las doce experiencias lleva a pensar que el nuevo marco institucional de la descentralización viene propiciando esta otra transición de los actores y sus formas colectivas. La comunidad descentralista ruralista es la protagonista central de la descentralización democratizadora pugnando con la cultura del pragmatismo, que es aún mayoritaria. Como se ha dicho, la concertación es más que un mecanismo de gestión, es una contra-cultura.

Este movimiento actual tuvo su origen, como hemos visto, en la generación de municipios precursores y pioneros que construyeron sus experiencias participativas en el momento más profundo de la derrota de todas las ideas que fundaron el ciclo social 1965-1990. En las experiencias pioneras estudiadas encontramos siempre un patrón de surgimiento: Wilbert Rozas en Limatambo, Maximilano Ruiz en Morropón y Luis Guerrero en Cajamarca ganaron las elecciones en 1992 con movimientos

⁹ Integrada por alcaldes participacionistas, especialistas en descentralización, ONGs ruralistas y municipalistas y agencias cooperantes comprometidas con el proceso

independientes de izquierda, fundados luego de la diáspora de Izquierda Unida a partir de 1990. En Limatambo se llamó Unidad Campesina Popular, en Morropón Unidad Popular y en Cajamarca Frente Independiente Regional. Ahí empezó el éxodo de la izquierda, que todavía no termina. La generación municipalista siguiente recibió gestiones con viento a favor, pero esta generación de pioneros comenzó a construir nuevas formas de institucionalidad, con Mesas de Concertación Interinstitucional y Consejos Comunales Vecinales, se apropió del planeamiento estratégico local y las novedades del gerencialismo, replanteó la visión-objetivo social hacia el desarrollo local y emprendió rediseños organizacionales municipales. Esta generación hizo un viraje profundo fundando una nueva práctica social, pero sin un balance del mundo que se había extinguido, hasta ahora pendiente.

En realidad se estaba dando fin a la hegemonía del viejo discurso movimientista, que sobredimensionaba a la plaza pública, la calle, la confrontación con el Estado, como las escuelas de conciencia política, ciudadanía diríamos hoy. Con ese ethos durante los 70s se construyó un movimiento social estructurado en el Perú. El contexto de una dictadura facilitó el predominio de la teoría de la acción directa, que es en buena cuenta la apuesta al actor sin institución o incluso anti-institucional. El Perú de ese entonces tenía clases sociales, no era predominantemente informal como hoy. Todo estaba a favor de esa forma de lo social: los actores, las instituciones y las estructuras. Pero cuando en el Perú de los 80s empezaron a disolverse las bases estructurales del clasismo, se reabrió el régimen democrático y aparecieron formas de canalización institucional de lo social, y encima se debilitó el ethos movimientista, el dinamismo social cambió y empezó la mezcla actual de disgregación y fragmentación, organizaciones sociales prebendalistas y movimientos sociales irruptivos.

Los alcaldes participativos pioneros produjeron entonces un cambio más grande que el imaginado. De la concepción de democracia directa y en cierta medida anti-representativa, se pasó a la de democracia participativa. De la idea de un cambio al todo o nada se pasó a la expectativa en el desarrollo micro sin necesariamente un apoyo importante de los niveles meso y macro, al aprovechamiento de las autonomías relativas respecto a esos niveles y en última instancia a la aplicación consecuente de lo “glocal”, esto es, la vinculación directa con el mundo vía la exportación. Del soslayamiento de lo técnico y la subestimación de la eficacia se pasó a la admisión y renovación del gerencialismo como gerencialismo social. De la idea de municipios de registros públicos y servicios a municipios-nodos de red y promotores del desarrollo. Carlos Paredes, asesor de la Federación Campesina del Cusco, cuenta que la Federación, una vez que constató en 1992 que no habría más préstamos agrarios por desaparición del Banco Agrario ni apoyo del Estado, hizo un Congreso con el lema “Qué podemos hacer sin el Estado”.

Nació así el actual civilismo ruralista, que pasó entonces a otra forma de construcción de lo social, el de las sociedades civiles con movimientos sociales, con una doble apuesta a nuevos actores y nuevas instituciones. Evidentemente nadie puede asegurar que lo que está apenas en embrión tenga el futuro asegurado. Es

más, el Perú tiene cruzados los dos tipos de relación sociedad-Estado, el desinstitucionalizado, del tipo visto en la asonada de Ilo-Ilo, y el institucionalizado, tipo experiencias de concertación. Además, el proceso está lleno de errores. Como se ha dicho, la descentralización es una reforma democratizadora que avanza sin norte ni conducción estratégica (Azpur, 2004). La nueva preocupación es ahora, habida cuenta de la hiper-reglamentación de los presupuestos participativos y de las inscripciones para los CCL, cuánta institucionalidad necesitamos para promover actores sin asfixiarlos.

Pero la mudanza de ideas ha otorgado oxígeno a este nuevo desarrollo. Hay pasivos que se visibilizarán seguramente más tarde. Pero un nuevo enfoque, restablece el diálogo con la realidad y ese beneficio inmediato permite la expansión del mensaje. Por eso el ascendente que vienen teniendo en el mundo municipal las experiencias participativas. Su número es relativamente pequeño, pero su impacto es ascendente. Y tiene un enorme desafío en sus manos: heredar a la nación sus veinte años de experiencia local.

Bibliografía

- Ames, Rolando, Enrique Bernales et.al. (2000), "*Situación de la Democracia en el Perú. 2000- 2001*", Lima, Fondo Editorial de la PUCP.
- Arroyo, Juan (2001), "La función de gobierno, la intersectorialidad y la sociedad civil en salud", en CIES, *Políticas de Salud 2001-2006*, Lima, CIES, pp 35-94.
- Avila, Javier (2003), ¿Descentralización "desde abajo"? Cultura política, sociedad civil y estrategias de concertación en Huanta, en Ludwig Huber (editor), *Ayacucho, Centralismo y Descentralización*, Lima, IEP, Estudios de la Sociedad Rural 22, pp. 105-153.
- Azpur, Javier (2004), "La descentralización: una reforma democratizadora que avanza sin norte ni conducción estratégica", en Javier Azpur, Rosa Pizarro, Luis Sirumbal et al, *Perú Hoy: Los mil días de Toledo*, Lima, DESCO, pp 101-147.
- Basombrío, Carlos y Carlos Frías (2004), "La Red Perú. Una reflexión en Perspectiva de su Plan Estratégico", Documento de Trabajo, Lima, mimeo, diciembre de 2004.
- Ccama Aroni, Domisiano (2001), Mesa de Concertación Interinstitucional de Santa Rosa, en *Revista Concertando N° 2*, Septiembre, pp 6-7.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2000), *Sociedad Civil y Teoría Política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Consejo Nacional de Descentralización (2003), *Documento de trabajo N° 1: Plan nacional de descentralización 2003 – 2006; Plan nacional de Desarrollo territorial*, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 112pp.
- Córdova La Torre, Alejandro (2003), La Mesa de Concertación Provincial de Huanta. El Desafío de la Concertación: consolidando lo iniciado, en *Concertando N° 4*, Marzo, pp 17 – 21.
- Cornwall, Andrea (2002), *Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development*. Brighton, Sussex: Institute of Development Studies, Working Paper 170.
- Chirinos, Luis (1991), La participación sin mandato, en Henry Pease editor, *Construyendo un Gobierno metropolitano. Políticas Municipales 1984-1986*, Lima, IPADEL.
- Dammert Ego Aguirre, Manuel (2003), *La Reforma Descentralista Peruana, enfoque territorial y autonómico*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 292pp.
- DESCO (2001), Fortalecimiento de la gestión local – FOGEL Sistematización del Programa, Lima, Desco, mimeo.
- Díaz Palacios, Julio (1990), *Municipio: Democracia y desarrollo*, 1ª. Edición, Lima, CIDAP-IPADEL-LABOR-Ilo-TAREA.
- (2004), *Guía Metodológica sobre el buen gobierno local*, Lima, Proyecto Fortalece, convenio DFID – MIMDES, 34pp.
- (2004), *Estrategias para un buen gobierno local*, Lima, Proyecto Fortalece, convenio DFID – MIMDES, cartilla de difusión.

- (2004), *La incidencia política: nuevos caminos para la sociedad civil*, Lima, DFID, Calandria, 78pp.
- Diez Hurtado, Alejandro (2003), *Élites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización. Los casos de Puno y Ayacucho*, Lima, DFID, Servicios educativos rurales – SER, 153pp.
- DFID. Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (2003), *Democracia participativa en los Andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú*, Lima, DFID, Remurpe, Oxfam, CICDA, 158 pp.
- Dienel, Peter C. y Harms Hans (2000), *Repensar la Democracia. Los nuevos núcleos de intervención participativa*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 214 pp.
- Elster, Jon (comp.) (2001), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Federación Departamental de Campesinos del Cusco (2004), *Lineamientos para el desarrollo del mercado interno en base al progreso de la pequeña producción campesina*, Cusco, FDC.
- Fung, Archon and Erick Olin Wright (2003), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- García, Soledad y Steven Lukes (1999), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo veintiuno editores, 288 pp.
- Grey Figueroa, Carlos y José Ventura (2003), *Democratizando el presupuesto público, presupuesto participativo, metodología y herramientas al alcance*, Lima, CARE Perú, 262 pp.
- Grompone, Romeo (1998), La descentralización y el desprecio de la razón política, en Bruno Revesz, editor, *Descentralización y Gobernabilidad en tiempos de globalización*, Lima, CIPCA, IEP.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2001), *Cuadernos Descentralistas 1, Las condiciones de la transición democrática para la reforma descentralista*, Lima, Escuela para el desarrollo, Grupo Propuesta Ciudadana, 90 pp.
- Gutmann, Amy (1999), Democracia deliberativa y regla de la mayoría: una réplica a Waldron, en Harold Hongju Koh y Ronald C Slye, *Democracia deliberativa y Derechos Humanos*, Barcelona, Editorial Gedisa, pp 269-278.
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson (2004), *Why Deliberative Democracy?* Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Haas, Peter M (1992), *Introduction: Epistemic communities and international policy coordination*, International Organization, 46, 1: 1-35.
- Hongju Koh Harold y Ronald C. Slye (comps.) (2004), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, 1ª. Edición, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Henríquez, Narda (2004), Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza: Situación actual y principales procesos, Informe preliminar, Lima, MCLP, julio 2004.
- Huber, Ludwig (2004), El Estado en busca de su sociedad: fomentando la participación ciudadana en San Marcos y Cajabamba, Informe de Consultoría, Lima, SER, julio/agosto.
- Hurtado, Isabel (2004), Una aproximación metodológica al Índice de Participación Ciudadana: Validación en el Norte de Puno. Informe, Proyecto DECIDES, Lima, CARE Perú, mimeo.
- IMASEN. Investigación Sociológica y de Mercados (2004), *Índice de Participación Ciudadana en 7 países de la Región*, Lima, Red Interamericana para la Democracia, Partners of the Américas – SER.
- Instituto de Estudios Peruanos (2002), *La opinión de los peruanos y las peruanas sobre la descentralización: una mirada a los resultados de las encuestas de opinión*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 22pp.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI (2002), Encuesta Nacional de Hogares 2002, Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, <http://www.inei.gob.pe> 15/01/2006
- Irigoyen, Marina (1996), Concertación Interinstitucional y Mejoramiento ambiental, en Miranda L (editora) *Ciudades para la Vida. Experiencias exitosas y propuestas para la acción*, DGID, IPADEL, IHS, PROA. Lima.
- Lizárraga, Raúl (2003), *La Descentralización y el desarrollo Regional y local en el ojo de la tormenta*, Cusco, Instituto REDES, 124pp.
- Lynch, Nicolás (1991), *Demandas sociales y confrontación política en un periodo de transición democrática*, Lima, FOMCIENCIAS, 49 pp.
- López Follegatti, José Luis (2000), *Ilo: Los Sueños de una Ciudad*, 1ª. Edición, Lima, Asociación Civil Labor.
- López, Sinesio (1997), *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima: IDS-Instituto de Diálogo y Propuestas, 1997.

- Mansilla, Julio (2004), Gestión municipal del distrito de Curahuasi. Asumiendo con responsabilidad y aprendiendo de nuestros aciertos y errores. Exposición del alcalde distrital al Seminario Internacional "La Nueva Ruralidad. Desafíos y Propuestas"
- Mayta Quispe, Teófilo; Cruz C. Georgina y Castillo E. Julio (2001), Implementación del plan estratégico e inicio de la gestión concertada del desarrollo de Azángaro, en *Revista Concertando N° 2*, Septiembre, pp 8-9.
- Mena Melgarejo, Máximo (2004), *Sociedad civil y presupuesto participativo*, Lima, Congreso de la Republica, 170 pp.
- Mesa de Concertación departamental de Huancavelica –MECODEH (2002), Plan de Desarrollo Humano, Sostenido, Concertado y Participativo del Departamento de Huancavelica 2000 – 2021, Huancavelica, Consejería de Proyectos, 88 pp.
- Mintzberg Henry, James Brian Quinn y John Voyer (1997), *El proceso estratégico: Conceptos, contextos y casos. Edición Breve*, México, 1a. edición, Prentice Hall Hispanoamericana S.A.
- Municipalidad de Huanta (2000), Plan estratégico de desarrollo Huanta al 2010, Huanta, Care – Perú, Asociación SER, 35 pp.
- Municipalidad de Santa Rosa (2000), Plan estratégico concertado Santa Rosa al 2013, Puno, Care – Perú, Oxfam – DFID, 32pp.
- Muñoz, Fanni (2002), *¿Qué pensamos en la descentralización?: Visiones y expectativas de alcaldes, líderes de opinión y funcionarios públicos*, Lima, ESCUELA para el desarrollo.
- Novaro, Marcos (2000), *Representación y Liderazgo en las Democracias Contemporáneas*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens Ediciones.
- O'Donnell, Guillermo (2002), Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina, en Méndez Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, 1ª. Edición, Buenos Aires, Piados, pp 305-336.
- (2003), Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos, en Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (comp.), *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía, Reflexiones sobre la Calidad de la Democracia en América Latina*, 1ª Edición, Rosario, Homo Sapiens, pp. 25-147.
- Olson, Mancur (1992). La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos. México: Editorial Limusa.
- Panfichi, Aldo (Editor) (2002), Sociedad Civil, Esfera Política y Democratización en América Latina, Andes y Cono Sur, Lima, Fondo Editorial PUCP-FCE.
- Paredes, Carlos (2004), Introducción. Lineamientos para el Desarrollo del Mercado interno en base al progreso de la pequeña producción campesina, Cusco, FDC, La Escalera del Progreso.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press, 1970.
- Ramírez Augusto y Oscar Butteler (2003), Proceso de Formulación del Presupuesto Participativo 2004, Curahuasi, Informe Final.
- Red Perú (2001), *IV Encuentro Nacional de la Red Perú: Descentralización, concertación y democracia participativa*, Lima, Red Perú, 169 pp.
- Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) (2003), *II Encuentro Nacional de la Red de Municipalidades Rurales del Perú*, Lima, DFID, 22pp.
- Remy, Maria Isabel (2003), Los Múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones, *Borrador*, 78 pp.
- Ruiz Rosales, Maximiliano (1999), La Concertación para el Desarrollo Local y Regional en Piura, en *ONG, Concertación y Desarrollo Local*, Lima, CEPES, ALOP.
- Sartori, Giovanni (1992). Elementos de teoría política. Madrid: Alianza Editorial.
- Smelser, Neil (1989). Teoría del comportamiento colectivo. México, 1a. edición en español: Fondo de Cultura Económica.**
- Távora, Gerardo (1999), *Concertación y gobierno local. La mesa de concertación de la provincia de Huanta*, Lima, SER
- Tanaka, Martín (Compilador) (1999), *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 330 pp.
- (1999), *La participación social y política de los pobladores populares urbanos: ¿Del movimientismo a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino*, Lima, IEP, Documento de Trabajo N° 100, 39 pp.
- (2001), *Participación popular en políticas sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente, y cuando todo lo contrario*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Colección mínima N° 44, 78 pp.

- Tanaka Martín y Patricia Zárate (2000), *Valores Democráticos y Participación Ciudadana en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Tocón Armas, Carmen (1999), *Entre ollas y cucharones: Movimiento social o movimiento de base?*. Chimbote, Asociación la Casa de la Mujer, 200pp.
- Touraine, Alain (1987).** *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. **Santiago de Chile: PREALC.**
- Tumi Quispe, Jesús (2004), Balance de experiencias de planes concertados y presupuestos participativos, en *Revista Concertando N° 5*, Marzo, pp. 24–30.
- Urrutia, Jaime (2001), Pueblos, Villas y ciudades intermedias. Gobiernos locales, procesos y dinámicas de descentralización y articulación de los espacios, en SEPIA IX, ponencia de balance “Espacio, Poder y Mercado: Preguntas actuales para una vieja agenda”, Puno, CARE, SEPIA, 2-33pp.
- Varillas, Walter (2004), Propuesta de Sistema Político Local para la Participación y la Concertación, Documento de Trabajo, Lima, Centro IDEAS-Red Perú, abril.
- Vigil, Nila; Roberto Zariquiey (editores) (2003), *Ciudadanías inconclusas. El ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, CTZ.
- Zárate Ardela, Patricia (2002), *Percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización del estado: una aproximación cualitativa*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 45pp.
- Zevallos Aguilar, Emma (2001), *¿La Política? Percepciones y conductas políticas en mujeres y varones rurales*, Lima, CEDEP.