

# Espacios de participación. ¿Espacios de poder? Una mirada desde el sur del país

---

*Programa Regional Sur-**desco**\**

---



## Caracterización general del ámbito

*descosur* es un programa de la ONG **descosur**, con capacidad para actuar y tomar decisiones autónomamente. Tiene presencia sostenida en Arequipa desde 1985, donde viene promoviendo el desarrollo y la integración de la Macro Región Sur del país<sup>1</sup>. Busca contribuir a mejorar las condiciones de vida de los sectores populares, a través de: (a) la elaboración de propuestas y alternativas de desarrollo con la población; (b) fomento de la participación ciudadana en la gestión pública; (c) contribuir a la mejora de la gestión de los gobiernos locales, para lo cual apoya el desarrollo de capacidades y la formación de líderes; y (d) adecuación e implementación de tecnologías que permitan la conservación y mejora

---

\* El estudio presentado en este volumen, es producto del trabajo en equipo de los integrantes de las distintas Unidades Operativas Territoriales (UOT) del Programa Regional Sur de **descosur**. A continuación, los créditos respectivos en la elaboración del texto: Julianna Aguirre, Silvia Cabana, Percy Cáceres, Evey Condori, Henry García, Rodolfo Marquina, Justo Motta, Fabricio Pérez, Silvia Sánchez y Juan Santa Cruz.

<sup>1</sup> La Macro Región Sur está integrada por 51 provincias, con una extensión de 318,485.89 km<sup>2</sup>, equivalente al 24.78% del territorio nacional. Espacio que incluye los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tacna, y las provincias de Lucanas, Parinacochas y Páucar del Sara Sara del departamento de Ayacucho, así como Nazca en el departamento de Ica, por la relación histórica, económica y socio cultural existente.

de los recursos genéticos y crianzas, sobre una base de desarrollo sostenible y facilitando la gestión comercial.

Su ámbito de acción abarca 12 provincias de 5 regiones: Arequipa (5), Ayacucho (2), Cusco (1), Moquegua (1) y Puno (3)<sup>2</sup>. En las provincias alto andinas de Caylloma, Lampa y Quispicanchi, los temas de intervención apuntan a mejorar la situación de los productores dedicados a la crianza de los camélidos sudamericanos domésticos (alpaca y llama), donde las organizaciones de productores tienen un nivel importante de movilización, logrando el compromiso de las autoridades locales de apoyo al desarrollo de este sector.

En las zonas interandinas de las provincias de Caylloma y Páucar del Sara Sara, los ejes de intervención están relacionados al manejo adecuado de los recursos naturales (agua y suelo), a la ampliación y mejoramiento del portafolio de cultivos andinos y frutales, y la ganadería vacuna (orientada a producción de lácteos y sus derivados).

En los valles costeros de la provincia de Caravelí y en la Cuenca del Ocoña, donde las organizaciones de usuarios también son relativamente fuertes, tienen prioridad los temas vinculados a la olivicultura, la vitivinicultura, los frutales y la agroindustria, con el procesamiento de piscos, vinos y destilados de fruta.

Su trabajo en el ámbito del Contrato de la Administración Parcial de la Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca (RNSAB), busca mejorar las prácticas de manejo y recuperación de los pastos naturales, tolares, yaretales y queñuales. Además, se trabaja por la recuperación de las poblaciones de vicuñas y guanacos, y el mantenimiento de los humedales reconocidos como sitios Ramsar (Convención Relativa a los Humedales de Importancia

---

<sup>2</sup> Arequipa (Arequipa, Caylloma, Caravelí, Camaná y Condesuyos); Ayacucho (Parinacochas y Páucar del Sara Sara); Cusco (Quispicanchis); Moquegua (Sánchez Cerro) y Puno (Lampa, Puno y San Román).

Internacional), ubicadas en las provincias de Arequipa, Caylloma (Arequipa) y General Sánchez Cerro (Moquegua).

En la ciudad de Arequipa, *descosur* impulsa eventos de análisis y debate de la coyuntura política, democracia y gobernabilidad, vigilancia y participación ciudadana, regionalización y descentralización, trabajando conjuntamente con el Grupo Propuesta Ciudadana.

## **Institucionalidad**

La intención del presente trabajo es analizar los procesos participativos en el sur del país, específicamente los Presupuestos Participativos (PP), a partir de los casos levantados desde los territorios en los que interviene el Programa Regional Sur de **desco**. Así, este documento es una síntesis de los diagnósticos de la situación que realizaron los equipos de las unidades operativas territoriales.

En el ámbito del Programa Regional Sur existe un tejido social muy grande, más de 372 organizaciones de la sociedad civil<sup>3</sup>, con una marcada debilidad organizativa y funcional, a excepción de algunas organizaciones económicas con relativo nivel de funcionamiento (alpaqueros y vicuñeros) y comités conservacionistas (dedicados a labores de conservación de recursos naturales), en la zona alto andina (Arequipa, Caylloma y Lampa). Por las características de la economía agropecuaria de estas poblaciones, las juntas de usuarios y comisiones de regantes aparecen como las más importantes.

---

<sup>3</sup> Ayacucho (45), Caylloma (56), Lampa (59), Ocoña (54), Caravelí (83) y el sector de criadores de alpacas (91). Estas organizaciones han sido agrupadas en organizaciones de ayuda solidaria (vasos de leche, comedores, etc.), promoción social, promoción de derechos (organizaciones de jóvenes, culturales, gremios, etc.), económico-productivas y organizaciones de segundo nivel.

De acuerdo a la tipología sugerida para las organizaciones de la sociedad civil<sup>4</sup>, en la zona se encuentran principalmente organizaciones de tipo económico-productivo, seguidas por las de promoción social y las de ayuda solidaria. Asimismo, se han identificado 15 organizaciones de segundo nivel, que representan intereses de tipo económico y de promoción social principalmente.

Las organizaciones de tipo económico se diferencian principalmente por las potencialidades de recursos de cada zona. Así, por ejemplo, en las provincias de Caylloma (Arequipa), Arequipa, Sánchez Cerro (Moquegua) y Lampa (Puno), la representatividad se concentra en los ganaderos de camélidos (alpacas y vicuñas), o como en el valle del Colca (Arequipa), donde destacan las organizaciones de guías de turismo recientemente constituidas. Sin embargo, las más importantes son las organizaciones relacionadas con la administración del agua (juntas de usuarios, comisiones y comités de regantes), ya que albergan a la totalidad de agricultores, y en algunas zonas como Caylloma (Arequipa), tienen una gran capacidad de convocatoria y precisamente son las que tienen mayor poder de negociación en los presupuestos participativos.

Dentro de las organizaciones de promoción social destacan las juntas vecinales y las comunidades campesinas, éstas últimas, con mayor actuación en las provincias de Caylloma (Arequipa) y Lampa (Puno). Así también, prevalecen las juntas y comités vecinales de la administración y abastecimiento de los servicios básicos: agua, electricidad, comunicación (antena, radio), salud, ambiente, seguridad ciudadana y defensa.

Respecto a las organizaciones de ayuda solidaria, en ellas se encuentran principalmente los comités del programa del vaso de

---

<sup>4</sup> A partir de estudios previos, **desco** elaboró una tipología para las organizaciones de la sociedad civil, teniendo como fuentes las diseñadas por CIVICUS, CENOC y otras instituciones. Esta tipología ha sido aplicada en Huancavelica, Junín, Cusco, Cajamarca, además de los ámbitos que abarca el presente estudio.

leche, los comedores populares, y las asociaciones de padres y madres de familia de las instituciones educativas (APAMAFA) en sus diferentes niveles (inicial, primaria y secundaria). Este tipo de organizaciones son las más constantes en la participación en los presupuestos participativos, y en algunas zonas, como la provincia de Caravelí (Arequipa), suelen obtener fondos para sus fines.

En el caso de las organizaciones de segundo nivel, cabe destacar la actuación de las federaciones de mujeres, los frentes de defensa, las juntas de usuarios y las asociaciones de criadores de camélidos, todas ellas principalmente en la provincias de Caylloma, Lampa y Páucar del Sara Sara.

## **Procesos participativos**

La única reforma del aparato público llevada a cabo en la presente década, es el proceso de descentralización iniciado el 2001. Si bien la participación ciudadana fue normada en la década anterior, lo cierto es que devino en un proceso asociado al primero. Así, la participación ciudadana empezó a generar sus marcos legales más firmes durante el inicio de la construcción democrática (2000-2001).

El enfoque predominante en los instrumentos normativos fue el de reconocimiento de los derechos ciudadanos. Sin embargo, el diseño puso más atención a los aspectos técnico legales, que en la sistematización de la experiencia previa y las garantías del ejercicio efectivo del derecho reconocido – dando cuenta de la heterogeneidad social del país –, puntualmente en sectores como las mujeres y los pueblos originarios.

Asimismo, la debilidad de los espacios de concertación – como el Acuerdo Nacional –, dificultó que los lineamientos de política que habían diseñado para la participación ciudadana, se vincularan finalmente con las restantes políticas públicas. También, la armonización del marco normativo de la participación ciudadana,

con las otras políticas de Estado, fue débil, aún cuando, como se ha señalado, fue concebida casi intrínsecamente a otro proceso democrático: la descentralización. Además, la participación encuentra resistencias en la cultura política predominante, entre las autoridades y la cultura del silencio (falta de transparencia) de los funcionarios.

De esta manera, puede explicarse que el proceso de participación ciudadana se haya iniciado con la reforma del capítulo de Descentralización de la Constitución, Ley 27680, en el 2002. Acto seguido, tuvimos la Ley Marco de Modernización del Estado, Ley 27658, que refiere al derecho ciudadano a participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión pública. Así, bajo estas premisas, se enmarcó a las normas posteriores: Ley 27783, de Bases de la Descentralización (2002); Ley 28056, Orgánica de Gobiernos Regionales (2002); Ley 27972, Orgánica de Municipalidades (2003); Ley 28056, Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento (2003). Sumado a ello, tenemos los 6 instructivos aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas, entre el 2003 y 2008, para uniformizar los procedimientos y aspectos complementarios del proceso de PP.

Asociada a la participación, estuvo la creación de los espacios de concertación, como los Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL). Debe tenerse en cuenta que la legislación sobre la constitución de los CCR fue una de las pocas disposiciones —si no la única—, sobre el tema de participación y descentralización, que motivó un amplio debate en el Congreso de la República, lo que hizo que no pudiera ser incluida como hubiera correspondido, en la ley 27867 Ley Orgánica de Regiones, y sea introducida en una modificatoria de la ley 27902, siendo finalmente definidos como entidades consultivas y de coordinación en el PP y los planes de desarrollo concertado, compitiendo en desventaja con los consejos regionales y los concejos municipales porque, finalmente, las decisiones de estos sí tienen fuerza vinculante.



Otra cuestión fue la movilización de las distintas organizaciones sociales alrededor de la elección para representantes ante los consejos de coordinación. El problema de fondo es que quienes asisten por la sociedad civil no pueden definirse estrictamente como representantes de ella. Son elegidos por un grupo de asociaciones que pueden tener muy diferente naturaleza y objetivos, y quienes asisten en ese carácter no tienen que rendir cuentas a ninguna de ellas, ni siquiera a la que pertenecen formalmente. De otro lado, dichas instancias tienen superpuestas sus funciones con los agentes de los presupuestos participativos y compiten con las de las autoridades elegidas.

Asimismo, la combinación de alcaldes y representantes de la sociedad civil, muchas veces no guardan compatibilidad, pues uno y otro grupo tienen diversas agendas de prioridades y difícilmente pueden ponerse de acuerdo. De igual manera, otros escollos identificados son la exigencia de que las organizaciones sociales interesadas en participar, deban estar inscritas en registros públicos y, en segundo lugar, que los CCR y CCL generalmente son instalados, pero en la práctica, no se reúnen: en el caso de los gobiernos regionales todos han instalado un CCR, pero en el caso de los gobiernos locales durante el 2007, sólo en el 78.3% habían instalado su CCL.

En el caso de los CCR, se constata la poca atención de los presidentes regionales a su funcionamiento, implementación y difusión de sus acuerdos, así como el paulatino desinterés de las organizaciones sociales, lo cual se evidencia en la asistencia limitada de los representantes de la sociedad civil (63% de las sesiones), a la que se suma la restringida participación de los alcaldes provinciales (45%), que se relacionan bilateralmente con el Presidente Regional. Con ello se debilita este espacio y comienza a perder sentido para las instancias de gobierno y las organizaciones sociales.

Según el Jurado Nacional de Elecciones, a través de su portal de Gobernabilidad, hay una reducción del 22.25% en la inscripción de

las organizaciones de la sociedad civil para las elecciones al CCR llevadas a cabo en el 2003, 2005 y 2007. De otro lado, también se ha registrado un considerable aumento del ausentismo electoral, pasando del 25.9% en el 2003, a 52.2% en el 2007. En el caso de los municipios, aunque 83% de ellos cuenta con CCL instalado y activo, el número de organizaciones sociales involucradas es relativamente bajo en provincias, aunque su importancia crece significativamente en los distritos.

Además de los problemas existentes en el diseño, los CCR han enfrentado dificultades para su instalación y funcionamiento. La Defensoría del Pueblo ha establecido un conjunto de recomendaciones para que las autoridades brinden información amplia y oportuna, para que las asociaciones se interesen en intervenir en el proceso. De la misma manera sugirió que se contemplara una cuota de participación de género y de representantes de pueblos originarios y comunidades indígenas, obteniendo respuestas positivas en algunos de los gobiernos regionales, once para el caso de género y seis para el de pueblos originarios.

De este modo, todavía es difícil asumir a los CCR y CCL como una instancia de gobierno, incluso por sus propios integrantes. Y en ello hay una corresponsabilidad de los representantes de la sociedad civil pero, sobre todo, de los alcaldes, que son mayoría. Estos no se han empoderado y no han hecho de estas instancias el espacio para concertar intereses y propuestas con la autoridad regional (o provincial en su caso), alrededor del Plan de Desarrollo Concertado y PP.

Sin embargo, cabe destacar un aspecto novedoso que aún no se contempla en los marcos legales sobre la participación: la creciente constitución de espacios institucionalizados y permanentes de concertación de áreas específicas de políticas públicas, entre el gobierno regional y la sociedad civil. En un mapeo realizado en 17 regiones, se han encontrado casi 100 de estas mesas de concertación temáticas y sectoriales. Al respecto, si bien la desarticulación de

tales iniciativas con los CCL y los CCR es lamentable, su potencial es innegable y forma parte de la redefinición de las políticas a las que estamos haciendo mención.

El éxito puede deberse a diferentes motivos como, por ejemplo, la necesidad del Estado de contar con el apoyo de la población en la ejecución y, a veces, en algunos niveles de decisión, en determinadas políticas sociales para que ellas tengan eficacia; los condicionamientos de la cooperación internacional a favor de la participación ciudadana; la creciente exigencia de mayor transparencia y la necesidad de prevenir conflictos; entre otros.

También debe señalarse que si bien no existen evaluaciones a profundidad del PP y Planes de Desarrollo Concertado (PDC), puede aseverarse sin problemas que, a diferencia de lo que viene ocurriendo con los CCR y CCL, es un espacio valorado por los actores de la sociedad civil para la concertación del presupuesto público, así como un reconocimiento de la mejora gradual que se da año a año.

En otras palabras, el PP es el mecanismo de participación más exitoso y consolidado en la gestión local y regional. Un indicador inobjetable de esto es que, según la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, en el año 2007, trece gobiernos regionales destinaron a proyectos priorizados en el PP, porcentajes superiores a 33% de su gasto de inversión, y en cinco casos los porcentajes ascendieron al 50% y más. Asimismo, contra lo que se ha venido suponiendo, no puede demostrarse que los PP sean un factor que favorece a la atomización de los presupuestos regionales.

Bajo esa línea, se ha comprobado que las mejores experiencias de participación son las que han logrado trascender la frontera de la normatividad vigente que, por su carácter reglamentarista y su pretensión «universalista» y «homogeneizadora», opera como camisa de fuerza frente a la posibilidad de innovar o de aprovechar las distintas experiencias previamente acumuladas en diversas regiones y localidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, durante el 2008 se plasmaron en normas una serie de iniciativas dirigidas al fortalecimiento del PP. Por ejemplo, la publicación del Instructivo Multianual del Presupuesto Participativo, que fomenta la estabilidad de los procesos y permite que los gobiernos regionales y locales puedan iniciar a tiempo sus fases. También se promulgó la Ley 29298, que modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo, estableciendo de manera más clara las fases del proceso, el alcance territorial de los proyectos priorizados y la obligación de los presidentes regionales y de los alcaldes de informar sobre el porcentaje del presupuesto institucional, que se destinará a la formulación participativa.

Pero, todavía subsisten algunas tareas pendientes en la línea de contribuir a la consolidación de los presupuestos participativos, como el mejoramiento de la calidad de los proyectos que se presentan, el cumplimiento de los acuerdos, la conformación y funcionamiento de los comités de vigilancia, o el fortalecimiento de las capacidades de los equipos técnicos.

### *El presupuesto participativo en el sur del Perú*

En esta nueva experiencia democrática, los PP han significado la formalización de experiencias de participación que desde varios años antes se venían desarrollando como parte de los avances de la sociedad civil, para lograr una intervención más activa y directa en la gestión pública local y en la promoción del desarrollo. En la experiencia de *descosur* se destaca la elaboración de planes de desarrollo concertado desde 1994, en que se constituye el Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma (CDPC), como instancia de concertación interinstitucional para la promoción del desarrollo, incorporando organizaciones públicas, organizaciones de productores, mujeres, jóvenes, ONG, bajo la presidencia del Alcalde Provincial.

Sin embargo, a pesar de la implementación de estos mecanismos, en el espacio de los gobiernos locales (tanto distritales como provinciales), encontramos que algunos regidores (casi en todas las zonas del ámbito del Programa), no se consideran como parte del CCL, no obstante su pertenencia obligatoria por mandato de Ley. Por otro lado, la mayoría de representantes de la sociedad civil ante el CCL, desconocen sus funciones, atribuciones y limitaciones. Además, usualmente estas organizaciones luego de elegir a sus representantes ante el CCL, no lo acompañan en su labor.

Los integrantes de los Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo, no conocen con certeza su rol, la naturaleza de su mandato, la forma en la que funciona el Gobierno Local, o las herramientas<sup>5</sup> que pueden ayudarles a cumplir y mejorar su función, sumado al abandono de las organizaciones que los eligieron. Todo ello hace que este espacio sea considerado como ineficiente y se convierta en una experiencia frustrante para sus integrantes.

Situación que muestra las debilidades de las organizaciones en sus capacidades de propuesta, negociación y movilización, en los espacios de decisión para la asignación de recursos orientados a la implementación y ejecución de proyectos de desarrollo, que no sólo se traduce en el número de asistentes a los presupuestos participativos. En ninguno de los casos estudiados<sup>6</sup>, los representantes de las organizaciones presentan propuestas discutidas en sus organizaciones; intervienen con pedidos a nombre de su organización —resumiéndose éstos en visiones personales—, y a ello se suma la opinión de que los pobladores tienen limitada capacidad de propuesta<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Procedimiento de Acceso a la Información Pública, o el Proceso de Rendición de Cuentas.

<sup>6</sup> Sara Sara, Caylloma, Caravelí, Lampa, Ocoña, Reserva Nacional Salinas Aguada Blanca.

<sup>7</sup> Opiniones recogidas en el ámbito de la RNSAB, específicamente en los distritos de San Juan de Tarucani y San Antonio de Chuca.

El comportamiento de los agentes participantes no es el mismo en las diferentes zonas del ámbito de intervención de *descosur*. Mientras que en Sara Sara (sur de Ayacucho), se ha producido un incremento en el número de participantes (de 34 a 45 organizaciones inscritas, entre 2008 y 2009), en Caravelí y Caylloma (Arequipa) y Lampa (Puno), se ha observado una disminución<sup>8</sup>. Entre los entrevistados en la provincia de Caravelí, se obtuvo la opinión de que esta reducción se explica por la escasa difusión de los talleres por parte de las autoridades locales y el CCL, pero principalmente, por la pérdida de interés de la población, debido a la falta de transparencia en las decisiones finales de los gobiernos locales, respecto a los acuerdos que terminan siendo modificados sin informar a la población. Esto ha generado desconfianza en el proceso: «para qué participar si no se cumplen las obras priorizadas», situación que se agrava por la inoperatividad de los comités de vigilancia y control<sup>9</sup>, principal mecanismo de vigilancia del proceso. Como ejemplo podemos indicar el caso del PP elaborado en la provincia de Caylloma, en el año 2005, que priorizó la construcción del hospital en Chivay y al momento de la ejecución del presupuesto el año 2006, el alcalde de ese entonces priorizó e inició la construcción de un coliseo cerrado generando un conflicto que ocasionó la confrontación con el Consejo de Coordinación Local, hasta la terminación de su mandato. Dicho sea de paso, ese coliseo se encuentra inconcluso hasta la actualidad.

Es difícil sacar una conclusión definitiva sobre la limitada capacidad propositiva de los agentes participantes. Si cruzamos la información obtenida con los proyectos que se priorizan para el

---

<sup>8</sup> En Ocoña, la convocatoria alcanza a un promedio por taller de 25 representantes de la sociedad civil y de las instituciones (instituciones educativas y de salud), con un 10% de representantes mujeres. En Iquipí (capital del distrito Río Grande), la asistencia llega a 65 representantes (25% mujeres) y en el caso de Urasquí (capital del distrito Mariano Nicolás Valcárcel), la asistencia supera 90 representantes (35% de mujeres).

<sup>9</sup> En la mayoría de los casos no son reconocidos por resolución de Alcaldía.

ejercicio fiscal de cada año (actas de los talleres de PP), se puede deducir que los acuerdos favorecieron al mejoramiento de infraestructura de riego, elaboración de perfiles de riego, construcción de reservorios y riego tecnificado, y proyectos similares para otros sectores<sup>10</sup>. Algunos agentes utilizan este espacio para fines personales, donde se reflejan las contradicciones y oposiciones hacia la autoridad.

La mayoría de agentes participantes se limitan a la asistencia, al trabajo en grupos, pero se presentan sin propuestas elaboradas (documentación que sustente las ideas); en la totalidad de los talleres, las propuestas son sólo a nivel de idea de proyecto. En relación a la valoración subjetiva de los y las participantes del proceso de PP, se puede apreciar que la mayoría de la población no queda satisfecha con los acuerdos, pues muchas demandas se quedan en la lista.

Es importante señalar algunas cuestiones existentes en los entornos participativos que, desde nuestro punto de vista, limitan el fortalecimiento del proceso. Una primera sería la falta de transparencia en las decisiones adoptadas por los gobiernos locales, respecto a los acuerdos que se toman en los espacios participativos: son modificados sin informar a la población que participó y decidió el acuerdo. Esto se agrava por la inoperatividad de los comités de vigilancia y control, principal mecanismo de vigilancia del proceso participativo.

Otro factor que traba los procesos participativos es la falta de información y su adecuada transmisión. Sobre esto, es relevante lo que sucede con el Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo, en la provincia de Lampa. Sus integrantes no conocen

---

<sup>10</sup> Los participantes de Mirmaca (centro poblado de Pauza, provincia de Paucar del Sara Sara, Ayacucho), pudieron lograr priorizar una obra importante como es la construcción del sistema de desagüe del poblado. También los comités de regantes lograron la aprobación para la adquisición de equipos e implementación de la potabilización del agua por sistema de goteo, en los reservorios de Ayraranca y Huayllas, y tres obras más de mejoramiento de infraestructura de riego.

con certeza sus roles, la naturaleza de su mandato, la forma en la que funciona el Gobierno Local, o las herramientas que pueden ayudarles a cumplir mejor su función.

A medida que el proceso participativo fue implementándose, no sólo se evidenciaron las fallas sino también una serie de adaptaciones que tuvieron como finalidad, otorgarle una mejor calidad. Algunas de ellas, si bien corrigen problemas de corto plazo, distorsionan los sentidos de la participación y permiten la reproducción de prácticas políticas reñidas con la institucionalidad democrática. Pero, de otro lado, también han surgido iniciativas que si bien no están contempladas en las normas, vislumbran un enorme potencial para la sostenibilidad de la participación en el Perú.

Entre los primeros ejemplos de ello, esta lo que ocurre en el distrito de Santa Lucía (provincia de Lampa, región de Puno), que es sintomático. En este lugar, la labor del alcalde está muy valorada por los pobladores. Se ha formado esta imagen porque logró organizar y financiar el II Congreso Provincial Alpaquero de Lampa, al que asistió el Viceministro de Agricultura para discutir la problemática del sector. También porque en sus viajes a Lima, obtiene información y recursos en forma directa de los responsables ministeriales, que pone de manifiesto el débil protagonismo de las instituciones públicas en el desarrollo distrital.

Debe traerse a colación también, la multiplicación de las mesas temáticas, especialmente las que se han organizado alrededor de la problemática de la fibra de alpaca, actividad fundamental para las comunidades campesinas del sur del país. En efecto, como sucedió en otros lugares, la crisis del sector alpaquero originada por la caída dramática del precio de la fibra, dio motivo para dinamizar la organización de los productores alpaqueros de la sierra sur y plantear, con éxito, la formación de ámbitos de concertación, en este caso, las mesas temáticas alpaqueras. Sobre esto, un caso resaltante fue la movilización que se generó



en Callalli, localizado en la provincia de Caylloma, Arequipa, lugar donde existe la mayor población de este camélido en dicha región. A partir de julio del 2008, empezaron las convocatorias del Comité de Coordinación Regional de la Región Arequipa<sup>11</sup>, para elaborar un plan de capacitación y de acopio de la fibra para la campaña del 2009, acciones en las que tuvieron un destacado protagonismo las autoridades del referido pueblo. Los resultados de la concertación fueron auspiciosos, permitiendo valorar estos espacios, que si bien no están normados, señalan un dinamismo muy interesante.

## Relaciones de poder

En el mapa de actores sociales y económicos presentes en el ámbito de intervención de *descosur*, existe un amplio tejido de relaciones que responde a características particulares de cada lugar. El tipo de relaciones construidas, con intereses específicos, define de manera concreta las relaciones entre las familias, la comunidad y el entorno provincial y regional. En este cuadro, encontramos líderes y dirigentes de organizaciones e instituciones posicionadas (en algunos casos se mantienen al margen de las organizaciones aunque tienen injerencia en la actuación de estas), con niveles y formas de control social, económico y político local, con relacionamiento a nivel del entorno provincial, y en algunos casos a nivel regional que, en general, ejercen un control desde relaciones socio culturales (el establecimiento de familiaridad a través de relaciones como el compadrazgo).

En Ocoña (provincia de Camaná, Arequipa), los líderes con capacidad de incidencia, son al mismo tiempo personajes que tienen las molinerías a las que acuden todos los productores de

---

<sup>11</sup> Este comité es específico para las acciones de acopio y comercialización de fibra.

arroz. Además, cuentan con maquinaria agrícola (tractores y cosechadoras), a la que acuden los productores, a quienes en su mayoría otorgan préstamos agrícolas. Así, se aseguran con el abastecimiento anticipado de insumos agrícolas por las cosechas. A su vez, tienen injerencia y relación política a nivel regional y nacional (apellidos conocidos: Dongo, Carnero, Cordero, Olaechea). Estas son familias que tienen las mayores extensiones de tierra con cultivos de arroz. Igualmente el mayor acceso al agua, con injerencia en las decisiones a nivel de las comisiones de regantes – la Junta de Usuarios –, con niveles de consideración por parte de la población y los gobiernos locales. Entre los pequeños productores hay expresiones de descontento por esta situación, que no hacen pública porque es la única alternativa con que cuentan para colocar su producción, sujetos al mismo tiempo a las oscilaciones del mercado. Además, los intentos de organización productiva y de comercialización, son rápidamente diluidos por los grupos de poder, debido a la incapacidad de inversión y capitalización de los pequeños productores.

Mientras que en los distritos de Valcárcel (Camaná, Arequipa), Río Grande y Yanaquihua (Condesuyos, Arequipa), la situación se presenta de manera similar, pero en estos casos, con líderes que poseen pequeñas propiedades, que por sus redes familiares, han tenido el control de los recursos, con ciertas capacidades de inversión. Estas familias tienen interés de innovar y posibilidades de inversión y capitalización interna. En este caso, son los productores de vinos y piscos los que ahora buscan recuperar y mejorar sus niveles de producción y relacionamiento e incursión, en el mercado regional. Estos líderes son especialmente gestores de apoyo externo, por las relaciones que mantienen en la provincia o la región, especialmente para obras de infraestructura de riego, defensas ribereñas y saneamiento básico.

En la provincia de Caravelí (Arequipa), se expresa una supe-  
ditación basada en aspectos económicos, de los productores hacia

los acopiadores locales, sobre todo en la palta y olivos, con precios que en general apenas superan los costos de producción, y con una reducida capacidad para negociar. Algunos de estos acopiadores trabajan para exportadoras (hacia Chile), y otros revenden a mayoristas, principalmente en los mercados de Lima.

Es así que en la provincia se tejen un conjunto de relaciones y redes de poder, las que pueden identificarse desde la división por sector económico (agricultura, minería, pesca, comercio y servicios), y que en forma paralela se engranan con los requerimientos de necesidades de la población (alimentación, servicios básicos, salud, educación y recreación).

Paralelamente, existe una gama compleja de relaciones de poder en torno a la minería, que compromete a las empresas formales, a los mineros artesanales informales, a los compradores de oro, a los productores agrarios, autoridades locales y población en general. Si bien es una actividad que causa conflictos por el tema de la contaminación ambiental (aire, agua, suelos) y la escasez de agua, también genera ingresos para acelerar los mercados locales. Las empresas «formales» se ven involucradas porque suelen comprar los relaves a los mineros informales, que explotan en las concesiones a sus nombres. Las autoridades locales además, buscan atender los pedidos de reubicación de las plantas artesanales de procesamiento y compradores de oro en centros poblados, pero la presión de este sector económico es tan fuerte, que prefieren evitarse problemas y evaden el tema.

En el caso de las organizaciones de mujeres, es escaso un liderazgo importante, siendo solo visible en los programas sociales. A pesar de su relativa intervención en un porcentaje promedio de 20% como agentes en los presupuestos participativos, los pedidos de las mujeres refieren fundamentalmente a los comedores populares, con algunas excepciones en Sara Sara (Ayacucho) y Lampa (Puno), en donde las federaciones provinciales de mujeres, han incluido en sus demandas el fortalecimiento

de capacidades relacionadas a proyectos productivos: crianzas menores y artesanía<sup>12</sup>.

En el espacio alto andino, donde las actividades de los pequeños productores están centradas en la crianza de camélidos domésticos, principalmente por la venta de la fibra sujeta al manejo del mercado internacional, pero igualmente por la gran industria Arequipeña, que maneja una red establecida de acopiados e intermediarios que se aprovecha de la incapacidad económica de los productores para manejar el calendario de acopio y comercialización de la fibra. La carne, siendo un volumen importante para el mercado regional y nacional, tiene aún una posibilidad económica complementaria y mucho más las pieles. La fuerza de las organizaciones de los productores agrupados en las asociaciones de alpaqueros, no logra posicionamiento en la negociación de la fibra. La última crisis de precios de la fibra, en la campaña del presente año, período en el que el precio de la fibra bajó a la mitad (de 13 a 6 soles la libra), es una muestra respecto a esta relación desventajosa entre la gran industria y los productores. Finalmente, los centros de acopio se han convertido en una instancia nueva, de concentración y uniformización de la calidad de la fibra, vinculada a la comercialización y con potencialidad de influir en las posibilidades de negociar en mejores condiciones.

Aproximadamente 77% de las familias asentadas en la Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca (RNSAB), dependen de la crianza de los camélidos y de la protección de las vicuñas, por la fibra, la carne y el cuero de alpaca, compradas por acopiadores y/o intermediarios. También tienen como actividad complementaria, el cuidado de la vicuña por la finura de su pelo (fibra), a través de sus organizaciones de vicuñeros. Lo ganado es este

---

<sup>12</sup> Federación de Mujeres Alto Andinas Sumaq T'ikariq, de la Provincia de Lampa (Sumaq T'ikariq es una expresión quechua que significa «bellas flores») y la Federación Provincial de Mujeres de Paucar del Sara Sara.

espacio, es el reconocimiento por parte del Estado por contribuir en la exterminación de la caza furtiva de esta especie silvestre en riesgo de extinción.

En el espacio de los PP, en el que podríamos observar las capacidades de incidencia de los líderes, se reducen a validar obras de carácter multianual (rehabilitación y mejoramiento de carreteras, trochas carrozables, construcción de redes de agua y desagüe, entre otras). Las obras priorizadas están orientadas básicamente al sector educativo (construcción de cercos perimétricos, aulas adicionales, equipamiento, etc.); construcción de locales de usos múltiples; en agricultura, construcción y/o mejoramiento de infraestructuras de riego (canales, bocatomas, defensas ribereñas, etc.); en salud, implementación de salas de parto y laboratorios, etc.; además de cercado de estadios municipales, construcción de losas deportivas e infraestructura de saneamiento (letrinas, sistemas agua y desagüe).

De otro lado, el proceso del presupuesto participativo se despliega como un espacio por invitación, donde quienes participan terminan cumpliendo un papel bajo la normativa establecida, y donde las decisiones son definidas por la autoridad local, quien decide la ejecución o no, de determinadas obras, según la voluntad política que la anime.

Estos son los espacios sociales en los que se gestan y definen las elecciones municipales y su relación con los procesos electorales a nivel provincial y regional, considerando que las municipalidades además de ser el órgano de gobierno local —legitimado por la población a pesar de sus debilidades, limitaciones y cuestionamientos—, es el órgano más importante de promoción del desarrollo local (al que acuden toda la población del distrito o provincia).

Al respecto, sólo resta anotar que en los espacios donde están presentes las Unidades Operativas Territoriales (UOT) de *desco-sur*, la normatividad sobre los presupuestos participativos tuvo como una de sus fuentes, los avances logrados por la población

durante los años 90 en sus demandas de democratización. En este proceso, la sociedad civil ha logrado modificar el rol de los gobiernos locales, forzándolos a ser más protagonistas del desarrollo local, frente a la tradición de un órgano puramente administrativo. Sin embargo, esto ha sido un proceso desigual, que depende de la fortaleza de las organizaciones y liderazgos locales. Así, vale la pena destacar los avances de los municipios del espacio alto andino la crianza de los camélidos sudamericanos, donde los gobiernos locales apoyan la construcción de micro represas y cobertizos, asignando también contrapartidas para la promoción de ferias agropecuarias, y para el apalancamiento de nuevos proyectos como FONDOEMPLEO, FONDAM, CRS, etc.

## Conclusiones

- Los espacios participativos, concebidos para otorgarle legitimidad al sistema democrático ante las limitaciones evidenciadas por el sistema representativo, debieran ser un ámbito consolidado, en tanto los roles cruciales que se le asignan para el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, en el caso peruano, la poca voluntad expuesta por los gobernantes no ha permitido superar las dificultades, ni desarrollar los aspectos que debieran permitir su fortalecimiento.
- A su vez, los espacios participativos debieran ser motivo para el desarrollo de las organizaciones sociales, y lo que hemos obtenido luego de casi una década de aplicación de la participación en el Perú, es muy poco en relación a esta aspiración. Los espacios participativos no han generado una potenciación progresiva de las organizaciones sociales.
- Los factores no contemplados por el diseño normativo de la participación resultan cruciales para el desempeño de su aplicación. Esto revela una baja institucionalidad, en tanto el éxito depende aún en gran medida de la discrecionalidad

de los gobernantes, las denominadas «capacidades» de las organizaciones sociales, entre otras.

- Existe una fuerte debilidad organizativa y funcional de las organizaciones e instituciones a nivel local y regional.
- El fortalecimiento organizativo y los procesos de participación, son importantes espacios de consolidación de la democracia y la descentralización en el nivel de las comunidades.
- La ciudadanía se ejerce, sobre todo, en los ámbitos públicos, y puede realizarse de manera individual o asociada. Por ello, el proceso de construcción de ciudadanía se vincula estrechamente con el proceso de construcción, fortalecimiento y consolidación de los espacios públicos. Así, es necesario que las organizaciones asuman un enfoque constructor de ciudadanía al momento de plantear sus actividades.
- El empoderamiento de las mujeres en las zonas rurales está en proceso de construcción. En algunos distritos se cuenta con regidoras, gobernadoras, teniente gobernadoras, asociaciones de artesanas, lideresas comunales, etc., las que se desenvuelven e inciden en espacios locales.
- Democratizar el poder exige el empoderamiento de las comunidades.
- El espacio de priorización de los presupuestos participativos, es un medio importante para la discusión de la orientación de los planes de desarrollo local, la participación ciudadana, las capacidades de negociación y de fiscalización.
- Los mecanismos de vigilancia y control ciudadano aún no consolidan su actuación en los procesos participativos, por falta de información y financiamiento.
- A nivel político, las municipalidades distritales son quienes ejercen el poder como consecuencia lógica del ejercicio de sus funciones (las personas que ocupan cargos representativos), dentro de un sistema de gobierno. Y el pueblo ha legitimado esta autoridad por medio de las elecciones. Sin embargo, es

---

necesario resaltar que la población es capaz de influir en la política gubernamental al instalar sus demandas en la agenda. En algunos distritos, las autoridades locales no reconocen la importancia de trabajar en forma conjunta con la población, y se pierde la perspectiva que esta opción les brinda, al legitimar su gestión; en otros lugares, existen relaciones normales y cordiales entre el gobierno local y la población



# ANEXO

Organizaciones presentes en las zonas de intervención de <i>descosur</i> , según proyecto									
Proyecto	«Desarrollo agropecuario sostenible y articulación competitiva de las provincias de Parinacochas y Páucar del Sara - Ayacucho»	«Mejora de la producción agropecuaria y servicios articulados al turismo en el Valle del Colca»	CAMELAMPA	CAMELTEC	Cuenca Ocoña	PROCA-MELIDOS	RNSAB	«Fortaleciendo capacidades para la gestión, producción y comercialización de frutales»	TOTAL
Provincias	Pausa Sara Sara	Parinacochas	Lampa (Ocuwiri, Paratia)	Lampa (Santa Lucía)	Camaná (Ocoña, Mariano Melgar)	Caylloma (Sibayo, Tisco)	Arequipa, Caylloma y Sánchez Cerro	Caravelí	
Ayuda solidaria	1	6	1	4	0	1	0	47	60
Comité vaso leche	1		1	1				16	19
Comedores populares								4	4
Club de madres		1						1	2
APAFAS		5		1				24	30
Organizaciones religiosas				2		1		2	5
Promoción social	11	6	0	12	0	0	15	28	72



	12	4	54	1	25	18	9	62	0	185
12 Económicas-productivas										
Junta de usuarios	1		1							2
Comisión regantes	9	2	31			18	1	2		63
Comités de riego			10					7		17
Asociación de productores agropecuarios			7							7
Asociación de Ganaderos/Alpaqueros		2		1	17		7	24		51
Comité manejo viciuña								18		18
Asociación de carniceros	1				1					2
Asociación de comerciantes					1					1
Asociación de artesanías/os	1				3			4		8
Asociación de pescadores						16				
Asoc. de guías			5							5
Empresas comunales					2					2

Asoc. / Comités Conservacionista						1				7		8
Asoc. turismo								1				1
De segundo nivel	2	0	1	5	0	4		0	3	0		15
Federación de mujeres	1			1					1			3
Frente de defensa	1		1	1								3
Central de org. alpaqueiros				1								1
Asociación de técnicos agropecuarios.				1								1
Asoc. comunidad campesina				1								1
Asociación de guardaparques									1			1
Asoc. regional de criadores de vicuña									1			
TOTAL	26	19	56	9	50	38		11	80	83		356