

UNA DESCENTRALIZACIÓN DE DOBLE PISTA: ACTORES QUE CONSTRUYEN INSTITUCIONES E INSTITUCIONES QUE PROMUEVEN ACTORES¹

JUAN ARROYO Y MARINA IRIGOYEN

En realidad todo el proceso de la descentralización local se resume en una trayectoria de doble pista entre actores e instituciones, en que en una primera fase –en los 90s - los actores diseñaron una institucionalidad nueva en vivo, y en una segunda fase los alcaldes y equipos de conducción locales, a partir de esta institucionalidad hecha ley, han ido promoviendo nuevos actores.

Primero los actores participacionistas hicieron el Estado local a su semejanza– en pequeña escala- y luego este nuevo diseño, normado a nivel nacional, ha empezado a reconstituir las sociedades locales.

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, 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."

Evidentemente la relación entre actores e institucionalidad ha variado en el tiempo: no fue lo mismo ser participativo en el punto más alto del autoritarismo fujimorista que en el marco de la transición democrática. Esto hace que se puedan diferenciar tres generaciones de municipios participativos:

- a) la "generación de los municipios precursores", que comprende a Villa El Salvador (VES) e Ilo, no estudiados por nosotros, pero referentes para todas las generaciones municipales posteriores;
- b) la "generación de los municipios pioneros", aquellos que empezaron

¹ ARROYO, Juan e IRIGOYEN, Marina. "Una descentralización de doble pista: actores que construyen instituciones e instituciones que promueven actores", Capítulo II. En: ARROYO, Juan e IRIGOYEN, Marina. *Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización*, 1ª edición, CARE Perú, Lima, Marzo 2005. Pág. 25-29.

sus experiencias participativas en los albores de los 90, que comprende a Cajamarca y Huanta, que no hemos estudiado, y a los casos de Limatambo, Morropón, San Marcos y Yauyos. MECODEH no es una experiencia municipal pero se ubica en los tres últimos años de los 90. Si bien Curahuasi y Santo Domingo cronológicamente deberían estar ubicados en este período, porque empiezan en 1999, se desarrollan más ampliamente con la restauración de la democracia; y

- c) la "generación de los municipios participativos con un contexto a favor" dado por la transición democrática y la descentralización, entre los años 2000 y 2004, que comprende en nuestro estudio a las experiencias de Azángaro, Curahuasi, Huaccana, Santo Domingo y Santa Rosa.

Las experiencias municipales participacionistas, que son las que hemos estudiado, comprenden en parte a experiencias de la generación de pioneros, en donde la participación y concertación local se hicieron sin marco legal a favor, y comprenden también a experiencias de la generación 2001-2004, con contexto a favor, en las cuales existe un esquema de participación y concertación institucionalizadas (CCLs, CCRs, PP) y además, en este caso, por tratarse de gestiones participacionistas, múltiples esquemas de democracia participativa no institucionalizada.

La única experiencia participativa del grupo estudiado que sigue un curso diferente a esta doble vía entre actores locales e institucionalidad local es la de Jabon Mayo, por tratarse de un proyecto de autogestión con diversos puntos de apoyo institucional (FONCODES, Gobierno Regional, municipios, etc.).

La diferenciación de tres generaciones municipales es importante porque permite entender que los nuevos alcaldes y líderes locales que se van involucrando en el proceso de descentralización municipal reciben ya modelos básicos de nueva institucionalidad municipal a seguir, con sus avances y limitaciones, a diferencia de los alcaldes y actores locales participacionistas de la década pasada, que crearon esta institucionalidad.

La diferenciación de generaciones es clave al final para responder a la pregunta que implica el círculo virtuoso planteado por Fung y Wright: ¿Cuánto cambio social y promoción de actores es posible desde una nueva institucionalidad? ¿En qué niveles de resistencia pasiva no funciona el

estímulo para el involucramiento de la sociedad civil? ¿Qué mezcla de acción desde abajo y desde arriba es la mejor para que "prenda" el círculo virtuoso? ¿Cómo puede la franja municipal participacionista heredar al país la cultura participativa, hacerla parte de la cultura nacional, sin que lleve va el sello doctrinal de sus orígenes?

Son éstas las cosas que compete evaluar, porque la vida ha llevado a la comunidad epistémica descentralista municipalista a tener cierta presencia en la formulación legislativa descentralista y legislar para la nación implica invitarla a ser participativa sin adscribir necesariamente a los enfoques desde los cuales se planteó originalmente la democracia participativa en el país, que fue el discurso que animó a los actores sociales en las décadas de los 70 y 80. Después de todo, la comunidad epistémica descentralista municipalista ha obtenido la re-conexión comunicacional con la nación también a partir de un cambio de discurso. La participación social de la acción directa anti-estatal —de décadas atrás- no es la misma que la de la cogestión Estado-sociedad actual.

La generación de los municipios precursores de la actual política nacional de participación y concertación local comprende a Villa El Salvador e o, experiencias que no han sido estudiadas por nosotros pero sobre las cuales hay muchos trabajos. Villa El Salvador se fundó en 1971 siguiendo un modelo de autogestión. De ahí que se generase como Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES) creándose una estructura bastante arborificada de participación por manzanas, grupos residenciales y sectores. Luego Villa El Salvador se convirtió en distrito en 1983 y los acuerdos de la CUAVES tenían carácter vinculante para sus alcaldes participativos, que se sucedieron entre 1984 y 1992. Luego de un lapso de alcaldes tradicionales, a partir de 1998 VES retomó y relanzó su experiencia participativa, con una consulta ciudadana en donde votaron más de 50,000 pobladores para la elaboración del tercer Plan de Desarrollo Concertado y del primer Presupuesto Participativo del distrito. VES se ha constituido así en un referente mundial por la amplitud de mecanismos y procesos innovadores de participación que ha cultivado (Franco, 1993; Zapata, 1996; Remy, 2003).

llo sorprende igualmente por la versatilidad de procesos y prácticas generadas, como sus Asambleas Populares, su Concejo Municipal con integración con voz de representantes de las organizaciones sociales, los Comités de Gestión, el Plan de Desarrollo, los Presupuestos Concertados, todo ello en un contexto de constante conflicto, negociación y acuerdo con la

Southern Perú Corporation en relación al medio ambiente. Ilo construyó durante siete gestiones municipales participativas ininterrumpidas – con los alcaldes julio Díaz Palacios y Ernesto Herrera - múltiples espacios de concertación entre la municipalidad, la ciudadanía y las empresas públicas y privadas locales, para la formulación y ejecución de planes y proyectos para el desarrollo sostenible de Ilo y para la información directa y la toma de posición de la población (Díaz Palacios, 1990; López Follegatti, 2000; Irigoven y Balvín, 2002).

La generación de los pioneros comprende a las experiencias municipales que recorrieron en los 90's la primera pista - la pista de los actores constructores de nuevas instituciones -. Se dieron sobre todo en el primer quinquenio de los 90s y entre ellas las más conocidas son las de Cajamarca y Limatambo. Esta generación comprende también a otras gestiones municipales participativas estudiadas como las de Morropón (Piura), San Marcos (Cajamarca) y Yauyos (Lima). En el segundo quinquenio de los 90 surgieron otras gestiones participativas contagiadas del élan participativo de los pioneros, como la Mesa de Concertación del Desarrollo de Huancavelica (MECODEH), matriz de todas las experiencias participativas posteriores en Huancavelica, entre ellas Angaraes. En este segundo lustro fue importante la labor desplegada por CARE Perú (Proyecto FOGEL), que formó 51 Mesas de Concertación Interinstitucional (MCI).

Por el contrario los gobiernos locales que se introducen recién a la nueva forma de "buen gobierno" recorriendo la segunda pista - inversa a la anterior –son los de la **generación con contexto a favor**, que toman como apoyo la institucionalidad para dialogar y reconstituir sociedades locales.

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 instrumentos sobre cómo formular su plan 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 los diagnósticos, los planes, los presupuestos participativos, las rendiciones de cuentas. Hay normativas, directivas y plazos, todos con múltiples imperfecciones, como se viene señalando en la documentación producida por la comunidad descentralista, pero representando de todos modos un paso adelante respecto a la forma de gobierno edil tradicional. Esta pista la hemos observado más claramente en las experiencias participativas de la etapa 2000-2004 que hemos estudiado: Azángaro, Curahuasi, Huaccana, Santo Domingo y Santa Rosa.

Tabla N° 3
Generaciones de municipios participativos

Generación	Experiencias de participación y concertación
Generación de municipios precursores (Décadas de 70s v 80s)	Villa El Salvador (Lima) e Ilo (Moquegua)
Generación de municipios pioneros (Década de los 90s)	Primer quinquenio de los 90: Provincial de Cajamarca, Limatambo (Cusca), San Marcos (Cajamarca), Morropón (Piura), Yauyos (Lima) Segundo quinquenio de los 90: MECODEH (Huancavelica), Ichocán (Cajamarca)
Generación de municipios con contexto a favor (Periodo 2000-actualidad)	Azángaro (Puno), Curahuasi (Apurímac), Huaccana (Apurímac), Santo Domingo (Piura) y Santa Rosa (Puno)