

## LA COBERTURA Y CALIDAD DEL PROCESO PARTICIPATIVO EN LA DESCENTRALIZACIÓN: FRANJAS MUNICIPALES Y VARIANTES DE DEMOCRACIA LOCAL<sup>1</sup>

JUAN ARROYO Y MARINA IRIGOYEN

### I. La cobertura del proceso

¿Cuál es el universo de población involucrada en las experiencias participativas en el país? Es difícil precisarlo porque no existe un sistema de información que permita el seguimiento de la participación en la descentralización en base a data objetiva. El Consejo Nacional de Descentralización (CND) calcula que hasta el presente año había Consejos de Coordinación Local (CCL) en 600 municipios del país (Díaz Palacios, 2004:1). La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP) estima que se han instalado CCL en el 59% de los distritos, si bien aún está por ser aplicado un instrumento de recolección de información. A nivel provincial se informa existen CCL en 159 provincias, esto es en el 82% del total<sup>2</sup>. Dada la diferencia de las cifras, hemos preferido basarnos en ambas fuentes para un cálculo propio que nos indica que, dado que existen ahora 1,828 municipios distritales y 194 municipios provinciales en el Perú, aproximadamente el 45% de los municipios habría entrado ya al proceso de reforma de la relación Estado-sociedad a nivel local. Este porcentaje da cuenta aproximada de la "cobertura del proceso participativo".

### II. La calidad de la participación: las franjas municipales participacionista, institucionalista y tradicional

La extensión no da cuenta sin embargo de la "calidad de la participación en la descentralización", variable que también es preocupación del presente informe. Para aproximarnos a ella es necesario diferenciar franjas municipales dentro del proceso de descentralización local.

1 ARROYO, Juan e IRIGOYEN, Marina. "La cobertura y calidad del proceso participativo en la descentralización: franjas municipales y variantes de democracia local", Capítulo I. En: ARROYO, Juan e IRIGOYEN, Marina. *Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización*, 1ª edición, CARE Perú, Lima, Marzo 2005. Pág. 13-23.

2 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.

Del total de 900 municipios con procesos participativos en curso hay aproximadamente 200 municipios conducidos por alcaldes participativos "por convicción", que son los que están vinculados a redes de municipalidades y de espacios de concertación como RED Perú, REMURPE y a asociaciones municipales regionales como AMRA en Apurímac, AMRESAM en San Martín, MUNIRED en Huanuco y AMCEC en el Corredor Crisnejas, Cajamarca. Esta franja es uno de los actores claves del proceso de descentralización nacional. Se puede inferir que en esta franja, que comprende aproximadamente al 10% de los municipios del país, los procesos de participación son más activos y de mayor calidad.

Se deduce entonces que es posible distinguir tres franjas municipales en cuanto a la calidad de la participación en la descentralización:

- la de los municipios con alcaldes participativos por convicción,
- la de los municipios participativos por cumplimiento de las normas o "institucionalistas" y,
- la de los municipios rezagados en el proceso de descentralización participativa, con una relación tradicional o incluso autoritaria con la población.

Hay así *experiencias municipales participacionistas, institucionalistas y tradicionales*. Actualmente —conforme a lo anterior— la primera franja abarca el 10% de los municipios, la segunda el 35% y la tercera el 55% de los mismos.

Nuestras doce experiencias están ubicadas en la primera franja municipal, la de alcaldes participativos. Esto quiere decir que no dan cuenta del conjunto. Sin embargo dichos municipios han sido y son la locomotora del proceso y el laboratorio de la nueva arquitectura institucional, teniendo además una gran influencia en sus respectivos departamentos. Hemos constatado que tienen un "efecto de demostración" sobre los demás municipios de sus departamentos, que en parte desean imitarlos. Esta franja hace diez años era apenas un núcleo de no más de 20 experiencias municipales participativas y hoy ha terminado compartiendo el liderazgo de un proceso nacional. Los cálculos realizados por RED Perú estiman que el año 2004 por lo menos 200,000 personas se han involucrado en los Presupuestos Participativos (PP). Se estima esta cifra podría ser más del doble el próximo año.<sup>3</sup> Lo que suceda con esta franja municipal avanzada tendrá entonces suma importancia en la cobertura, calidad, sostenibilidad e impacto de la descentralización, local sobre la calidad de vida y el empoderamiento de las comunidades y

---

3 Entrevista a Julio Díaz Palacios, 14 de diciembre de 2004.

personas.

En la década del fujimorismo la abrumadora mayoría de gestiones locales era de tipo tradicional y sólo una ínfima minoría, de tipo participativo. A partir del Gobierno de Transición la concertación se convirtió en política oficial al crearse legalmente en enero del año 2001 la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza y luego legislarse la participación local vía los CCLs y PPs, empezando a coexistir las tres franjas municipales actuales: la participacionista, la institucional y la tradicional. Actualmente, como vimos, la franja tradicional aún prima, pero la tendencia para el próximo año debiera ser que las dos primeras franjas crezcan y la tercera disminuya.

Pero todo depende de qué suceda con la descentralización y cuál sea la resultante del accionar de los actores que la vienen moldeando. Los indicadores críticos de éxito a monitorear sistemáticamente son aquí la proporción de municipios integrados al proceso de descentralización y el peso de las franjas municipales participacionista e institucionalista en el conjunto, además del porcentaje del presupuesto nacional redistribuido en los niveles regional y municipal. La evidencia actual indica que - si dos tercios no aplica la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y un 35% lo hace al mínimo – todavía no se define el perfil de salida del proceso de descentralización municipal. Es verdad que el proceso es todavía inicial y no es posible sacar conclusiones definitivas. Pero también es verdad que se ha estado trabajando en el supuesto de que ya existe la descentralización democrática como política de Estado, concepto que no tiene que ver sólo con lo que digan los documentos oficiales sino con el consenso construido en el país, que les otorga irreversibilidad. Y en los países desinstitucionalizados la distancia entre las normas y la realidad es mayor. No es casual "la inefectividad de la ley" se haya convertido en un objeto de estudio en las ciencias sociales latinoamericanas (O'Donnell, 2002). Todo parece indicar entonces, que existe un dilema institucional en el país, una indecisión aún sobre el tipo específico de régimen democrático más conveniente al país. Esto a nivel municipal tiene que ser definido el año 2005, aunque podría ser postergado, que también es una forma de definirlo.

### **III. Las bases sociales de las experiencias estudiadas: democracias inclusivas en zonas de exclusión.**

¿Pero está realmente participando una parte importante de la población, en particular los pobres, en las nuevas estructuras descentralizadas locales? Nuestro estudio puede dar cuenta de lo que sucede al respecto en las doce experiencias participativas estudiadas, y deducir algo de lo que puede estar

sucediendo en las franjas institucionalista y tradicional.

Conforme se puede observar en la Tabla N° 1, las doce experiencias locales estudiadas suman una superficie aproximada de 40 mil kilómetros cuadrados y una población de alrededor de 836,716 personas, de las cuales 460 mil corresponden al departamento de Huancavelica. Es en este universo donde se procesan algunas de las experiencias más profundas y variadas de participación y concertación local en el país.

Lo más resaltante para introducirnos a su comportamiento social y político no es el tamaño de las experiencias, pues las hay muy pequeñas, sino sus características sociales, en particular los elevados niveles de pobreza de todos los distritos y provincias, sus altos porcentajes de ruralidad y las altas tasas de mortalidad infantil y de desnutrición presentes en ellos. Esto quiere decir que las bases estructurales donde se asienta la actividad de esta parte de la franja municipalista participacionista son contextos de gran pobreza y exclusión social, dándose en ellas una mezcla de democracias avanzadas y economías rezagadas. Se trata de experiencias de democracias inclusivas en zonas de exclusión, 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, reactivos, sobre los cuales teorizara Smelser (1989). En una franja de distritos y provincias pobres del país se viene intentando pasar de la teoría de la acción directa de los 70's a la construcción de sociedades civiles y movimientos sociales, de pobres, he ahí la apuesta histórica que la franja municipalista participativa se ha propuesto y que vale la pena el país conozca y valore como otro camino posible.

Salvo la provincia de Yauyos, todas las demás experiencias provinciales se levantan sobre poblaciones con más de 80% de pobres: Azángaro, en donde el alcalde Percy Choque construye una de las Mesas más arborificadas del país, tiene 96,1% de pobres y extremadamente pobres; San Marcos, provincia cajamarquina con una Mesa de larga trayectoria y reconocimiento (CINDESAM), tiene 86,5% de pobres y pobres extremos. Huancavelica, el departamento donde surgió entre 1998 y el 2000 la experiencia de la Mesa de Concertación del Desarrollo de Huancavelica (MECODEH), tiene 88,5% de su población en pobreza y pobreza extrema.

Igual pasa con los distritos estudiados. Salvo Alis en Yauyos, que tiene sólo un 14,8% de pobres y 0,8% de pobres extremos - lo que puede ayudar a explicar su dinámica basada fuertemente en el consenso pasivo -, todos los distritos están por encima del 70% de población en pobreza y pobreza extrema. Huaccana y Curahuasi, ambos de Apurímac, tienen respectivamente

98,7% y 95% de población pobre e indigente. El distrito de Santa Rosa en Puno, aquel en donde Julián Páucar, su alcalde, ha reinventado el esquema normado de gobierno local e instalado un Consejo de Autogobierno Local con 120 miembros, tiene 92,8% de pobres y pobres extremos. Limatambo, el distrito cusqueño desde donde Wilbert Rozas proyectara al país durante los 90 una nueva forma de buen gobierno local, tiene 88,1% en pobreza y extrema pobreza. Santo Domingo, el distrito piurano del alcalde Carlos López, otra de las experiencias modelo en el país, tiene 80,9% de pobres y pobres extremos; cifra muy similar a la de su vecino distrito de Morropón, con 79,1% de pobres. Ichocán en Cajamarca tiene 82% de pobres e indigentes y todos los distritos de la provincia de Canas involucrados en la experiencia de Jabon Mayo tienen una población pobre y en extrema pobreza que va entre 68,5% y 86,7%.

Tabla N° 1  
Características de los Experiencias de Participación Estudiadas

Distrito Estudiado	Km2	Pob2004	Pob 0-6	Pob7-13	Pob 65- más	Mujer 15- 49	% Pob. Rural	TMI 96	Desnut. 99	% Pobres	% Pobr. Extrem.
CURAHUASI	818.0	20.688	4.037	3.642	1.343	4.161	82.9	56.5	46	95.0	62.5
HUACCANA	472.1	11.289	1.410	1.305	489	2.406	94,4	66.1	51.1	98.7	70.3
ICHOCAN	76.1	3.706	672	659	184	862	81.3	44.1	37.2	82.0	15.3
LIMATAMBO	512.9	9.264	1.611	1.555	487	2.219	89.8	69.2	40.6	88.1	24.8
YANAOCA*	293.0	11.787	2.029	1.964	612	2.925	81.9	102.3	48.4	78.8	15.5
CHECCA *	503.8	6.690	1.190	1.147	361	1.670	97,7	153.9	46.3	86.7	12.3
LANGUI*	187.1	3.824	649	627	196	926	86.6	122.8	34.9	82.8	17.3
LAYO*	452.6	7.547	1.320	1.274	400	1.858	93.4	95.9	42.3	85.1	20.6
PAMPAMARCA*	29.9	2.547	446	428	136	630	63.2	131.5	50.6	68.5	4.6
QUEHUE*	143.5	3.289	560	541	174	810	95,9	139.9	52.1	83.3	16.3
TUPAC AMARU*	117.8	3.688	639	616	194	913	81.1	119.5	53.1	83.1	14.7
ALIS	142.1	3.210	254	264	114	872	6.6	43.2	28.3	15.6	0.8
MORROPON	170.0	17.650	2.996	3.005	892	4.386	36.4	62.3	21.1	79.1	21.4
STO. DOMINGO	187.3	10.209	1.603	1.605	478	2.454	89.0	77.4	34.9	80.9	18.8
SANTA ROSA	790.4	7.381	1.158	1.165	473	1.805	56.0	101.3	38.7	92.8	59.5
Provincia Estudiada	Km2	Pob2004	Pob 0-6	Pob7-13	Pob65- mas	Mujer 15- 49	% Pob.Rural	TMI 96	Desnut. 99	% Pobres	% Pobr.Extre m.
SAN MARCOS	1.362	62.215	11.029	10.813	3.052	13.612	83.8	60.8	45.6	86.5	25.1
YAUYOS	6.902	29.091	3.340	3.472	1.440	7.802	39.9	78.6	37.1	54.2	5.8
AZANGARO	4.970	162.659	26.682	26.840	10.810	40.843	78.7	84.5	39.9	96.1	67.3
Depart. Estudiado	Km2	Pob2004	Pob 0-6	Pob 7- 13	Pob 65- mas	Mujer 15- 49	% Pob. Rural	TMI 2000	Desnut. 99	% Pobres	% Pobre. Extrem.
HUANCAVELICA	22.132	459.982	91.583	86.282	26.477	101.805	73,5	71	55.4	88.5	74.1

Fuentes: INEI, Mapa de Pobreza del MEF y Censo de Talla Escolar 1999 del MINEDU.

\* Distritos que corresponden a la experiencia de Jabon Mayo.

La medición del Índice de Desarrollo Humano realizada el 2000 ratifica estas características de las provincias estudiadas: los puntajes de San Marcos, Azángaro y Canas salieron en 0.459, 0.474, 0.477 respectivamente. Sólo Yauvos salió mejor librado, con 0.584 de puntaje. Las altas tasas de mortalidad infantil y de desnutrición son lamentablemente fiel reflejo de las carencias que se viven en estas zonas.

Se trata entonces de experiencias de democracia local participativa en contextos de pobreza y pobreza extrema mayoritarios. La realidad social de las localidades rurales - se aprecia - es casi similar: un pequeño vértice no pobre y un gran cuerpo y base de pobres y extremadamente pobres.

Se deduce de esto que toda apertura institucional municipal en la mayoría de estas experiencias involucra necesariamente a los pobres, hasta por el hecho de que la franja no pobre es a veces muy pequeña. En Huaccana los no pobres son el 1,3%, en Curahuasi son el 5%, en Santa Rosa llegan al 7,2%, en Limatambo son el 11,9%, en la provincia de Azángaro el 3,9% y en el departamento de Huancavelica el 11,5%. En todos los demás distritos y provincias los no pobres suman entre el 15% y 20% de la población. Entre las doce experiencias hay algunas en que prima la pobreza extrema sobre la pobreza, mientras que en otros distritos y provincias los pobres no extremos son mayoría sobre la pobreza extrema. Sólo Yauvos sale de este trasfondo estructural de la participación que nos ha tocado analizar pues el distrito de Ilo tiene un 84,4% de no pobres y en la provincia de Yauyos los no pobres son el 45,8% de la población.

Tenemos así tres situaciones:

- a) localidades muy pobres, en que los pobres y pobres extremos suman cifras superiores a los 90% de la población y encima los pobres extremos son mayoría;
- 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; y
- c) localidades con una distribución similar al promedio nacional entre pobres y no pobres (54%/45% cada uno).

Cinco de las experiencias estudiadas son del *tipo a* (Azángaro, Angaraes, Huaccana, Curahuasi y Santa Rosa), seis del *tipo b* (Limatambo, Ichocán, Jabon Mayo, Santo Domingo, San Marcos y Morropón) y una del *tipo c* (Alis-Yauyos).

#### IV. Variantes de democracias locales: tipos de democracias participativa

La posibilidad de la inclusión de los pobres en las formas participativas depende sin embargo no sólo del nivel de ingresos en las localidades sino del tipo específico de régimen municipal en práctica. Respecto a esto la observación muestra que no sólo existe en la base la democracia representativa y la democracia participativa, sino varios subtipos de ambas y gradaciones diversas entre democracia directa, democracia participativa y democracia representativa. En nuestro recorrido hemos encontrado que el modelo más común es el de "democracia participativa de representantes", que es aquél en que participan los líderes sociales pero no necesariamente hay comunicación con sus bases.

Los regímenes de democracia directa y de democracia representativa son los casos más claros evidentemente en cuanto a la existencia o no de una vocación inclusiva. En los casos de democracia directa hay inclusión de los pobres y en los casos de democracia representativa no: se gobierna en nombre de y hasta a favor de los pobres, pero no con ellos.

El ejemplo arquetípico de la democracia directa es el de las comunidades campesinas clásicas, en este caso las de los Chopccas en Huancavelica, que respetan la autoridad de sus alcaldes varayoqs y en las cuales la voluntad emana de sus asambleas.

Entre nuestras experiencias revisadas el caso de Jabon Mayo es también el de una democracia directa aunque renovada, centrada en el desarrollo local, pero una experiencia centralmente de autogestión. Con un enfoque de desarrollo humano se busca la seguridad alimentaria y en función a ello la vinculación al mercado. Se trata de una experiencia promovida desde la Federación Departamental de Campesinos del Cusco (FDCC), coordinada con los municipios del corredor del Jabon Mayo en la provincia de Canas, pero cuyo eje no es la relación sociedad-Estado sino la relación sociedad-economía, en la construcción de un movimiento social de nuevo tipo, de productores, con una base de solidaridad entre sí. El objetivo es forjar un movimiento campesino en base a una experiencia demostrativa de gestión integral de la micro-cuenca, con un enfoque agroecológico, en base a la capacitación tecnológica y la implementación de tecnologías productivas, conservacionistas y de transformación (FDCC, 2004). Es por tanto un caso aparte de las otras once experiencias municipales de participación y concertación.

Los otros casos claros en que se gobierna sin involucrar a la población y por

tanto a los pobres son, en el otro extremo, los de democracia representativa clásica, que comprenden 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.

El problema más complejo es calibrar la capacidad inclusiva de las experiencias de democracia participativa, porque en este caso hay variantes más cerradas y otras más abiertas.

De un lado están los alcaldes institucionalistas, que sólo aplican lo normado sobre CCL, que en el formato legal actual es una forma de "democracia participativa limitada", por los requisitos para participar y el porcentaje de representación de las organizaciones sociales. Como se sabe, la Ley exige a las organizaciones sociales tener personería jurídica para poder participar en los CCLs y existe un porcentaje limitado de representantes sociales en ellos.

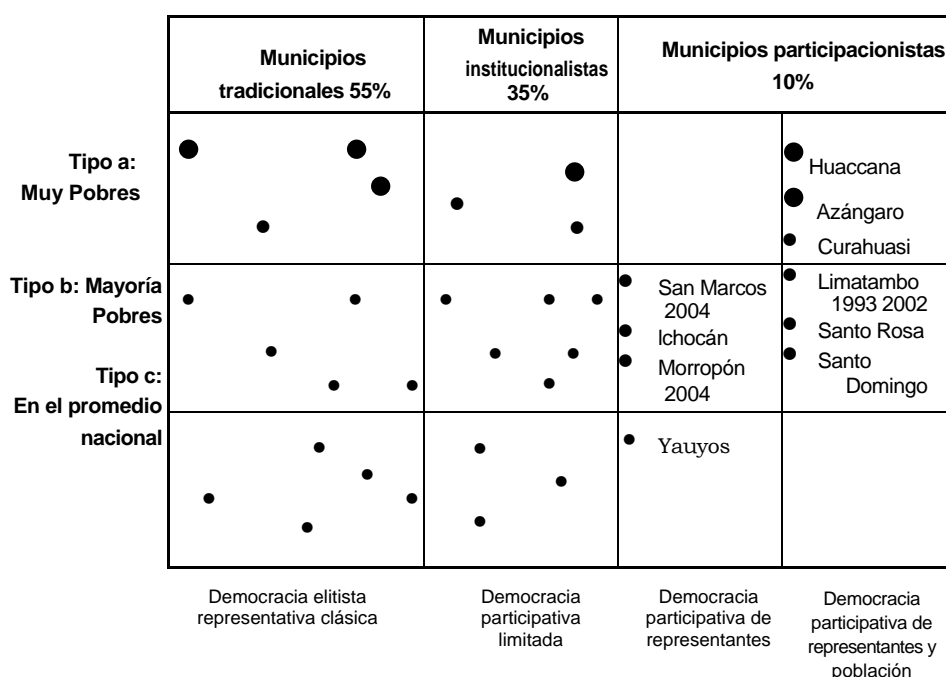
Tabla N° 2  
Capacidad inclusiva de las variantes institucionales

Franja municipal	Variante institucional	Inclusión de pobres y extremadamente pobres	Inclusión de Género
Franja de municipios tradicionales	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
Franja de municipios participacionistas	- CCL con Mesas mononucleares, por ser procesos iniciales o en retroceso luego de arios (Democracia participativa de representantes)	Poco inclusivos	Poco inclusivos aún
	- CCL con Mesas arborificadas y territorializadas, con rendiciones de cuentas, vinculantes de facto (Democracia participativa de representantes y poblaciones)	inclusivos	Algunas acciones que promueven equidad de 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.



De otro lado están los municipios participacionistas, la mayoría de los cuales tienen CCLs y Mesas. Una parte de éstos ha convertido a sus circunscripciones en laboratorios de nuevas formas institucionales de democracia local avanzada, generando articulaciones diversas entre ambas instancias y la población. En contraste, otra parte mantiene formas participativas que involucran básicamente a los dirigentes sociales, sean estos hombres o mujeres. Hemos denominado a 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 y ampliados, como "modelo de democracia participativa de representantes y poblaciones". Esta última 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 como "modelo de democracia participativa de representantes".

Gráfico N° 1\*  
Distritos rurales y Modelos de Democracia



MODELOS DE DEMOCRACIA

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

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

socialmente. 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 CCI, 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 e, con la mitad de la población no pobre, con un esquema de representantes, es de hecho una poliarquía local (Yauyos).