



**UNIVERSIDAD NACIONAL**  
**“PEDRO RUIZ GALLO”**  
**DE LAMBAYEQUE**



**FACULTAD DE CIENCIAS HISTÓRICO SOCIALES  
Y EDUCACIÓN**

**ESCUELA PROFESIONAL DE SOCIOLOGÍA**

**“ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN POPULAR  
SEGÚN EL GRADO DE COMPLEJIDAD DE  
MARTÍN TANAKA, PARA MEJORAR LA  
PRÁCTICA DE CONCERTACIÓN CIUDADANA,  
CASOS DISTRITOS DE POMAHUACA - JAÉN Y  
CALLAYUC - CUTERVO - AÑO 2011”**

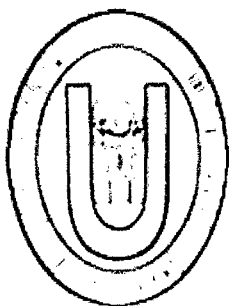
**TESIS**

**PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE  
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**AUTOR: Bach. Wilmán Alexander Herrera Lizana.**

**LAMBAYEQUE - PERÚ**

**2014**



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
"PEDRO RUIZ GALLO"  
DE LAMBAYEQUE**



**FACULTAD DE CIENCIAS  
HISTÓRICO SOCIALES Y EDUCACIÓN**

**ESCUELA PROFESIONAL DE SOCIOLOGÍA**

**"ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN  
POPULAR SEGÚN EL GRADO DE  
COMPLEJIDAD DE MARTÍN TANAKA,  
PARA MEJORAR LA PRÁCTICA DE  
CONCERTACIÓN CIUDADANA, CASOS  
DISTRITOS DE POMAHUACA - JAÉN Y  
CALLAYUC - CUTERVO - AÑO 2011"**

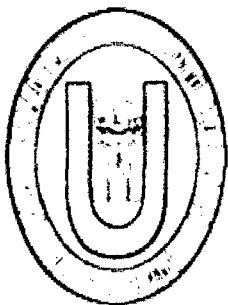
**TESIS**

**PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE  
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**AUTOR:**

**Bach. Wilmán Alexander Herrera Lizana.**

**LAMBAYEQUE-PERU  
2014**



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
"PEDRO RUIZ GALLO"  
DE LAMBAYEQUE**



**FACULTAD DE CIENCIAS HISTÓRICO  
SOCIALES Y EDUCACIÓN**


**ESCUELA PROFESIONAL DE SOCIOLOGÍA**

**TESIS**

**"Estrategias de Participación Popular según el Grado de Complejidad  
de Martín Tanaka, para mejorar la Práctica de Concertación Ciudadana,  
casos distritos de Pomahuaca-Jaén y Callayuc-Cutervo - Año 2011"**

**PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE  
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**PRESENTADO POR:**

  
Bach. HERRERA LIZANA Wilmán A.  
**AUTOR**

  
M. Sc. CARDOSO MONTOYA Cesar A.  
**ASESOR**

**APROBADO POR:**

  
Dr. SEVILLA EXEBIO Julio  
**PRESIDENTE**

  
Dr. MAQUÉN CASTRO José  
**SECRETARIO**

  
M. Sc. RÍOS RODRÍGUEZ Martha  
**VOCAL**

## DEDICATORIA

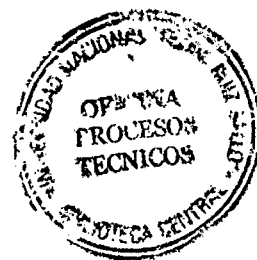
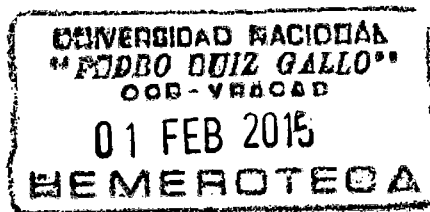
*A Dios, a mi madre Reina y a  
mis hermanos Fernando y  
Alejandro*

## AGRADECIMIENTO

A Dios, por todo lo que fui, soy y seré.

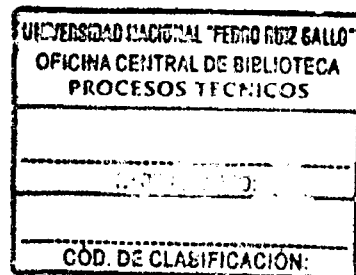
A mi madre Reina por su paciencia, lucha,  
entrega, comprensión, su inmenso amor y  
su compañía. ¡Gracias mama!

A mis hermanos Fernando y Alejandro que  
con su alegría me brindaban fuerzas para  
terminar los que empecé.



## INDICE

DEDICATORIA  
AGRADECIMIENTO  
INDICE  
RESUMEN  
ABSTRACT  
INTRODUCCIÓN



### CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	1
1. ASPECTOS DE LA PROBLEMÁTICA .....	2
1.1. REALIDAD PROBLEMÁTICA .....	2
1.2. COMPROMISOS NACIONALES E INTERNACIONALES Y PRINCIPALES ASPECTOS NORMATIVOS EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN PERUANO, EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ....	10
1.2.1. NORMAS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES .....	10
1.2.2. ASPECTOS NORMATIVOS DE LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	16
1.3. DESCRIPCIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN .....	24
1.3.1. RENDICIÓN DE CUENTAS .....	24
1.3.2. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y PLANES DE DESARROLLO CONCERTADO .....	25
1.4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	29
1.5. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	36

1.6. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA.....	48
1.7 METODOLOGIA EMPLEADA.....	49
1.7.1 OBJETO DE ESTUDIO.....	49
1.7.2 OBJETIVOS.....	49
1.7.3 CAMPO DE ACCIÓN.....	50
1.7.4 HIPÓTESIS.....	50
1.7.5 MATERIALES, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS.....	50
1.7.6 UNIVERSO Y MUESTRA.....	51
 CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO.....	55
2. MARCO TEÓRICO.....	56
2.1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.....	56
2.2 BASE TEÓRICA.....	60
A.Participación Popular en Políticas Sociales de Martín Tanaka.....	60
B.Oportunidades de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales.....	65
2.3. MARCO CONCEPTUAL.....	80
 CAPÍTULO III	
RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN.....	87
3. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS.....	88
3.1.PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POMAHUACA.....	89
3.1.1.MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POMAHUACA.....	89
3.1.2.ESPACIOS O FORMAS MÁS COMUNES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POMAHUACA.....	94

3.1.3.ORGANIZACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POMAHUACA.....	97
3.1.3.1.Organizaciones e Instituciones. ....	97
3.1.3.2.Nivel de relación entre Gobierno Municipal y las Organizaciones. ...	99
3.1.3.3.Organizaciones o instituciones que más participan en espacios de concertación y participación ciudadana. ....	101
3.1.3.4.Nivel de participación de las organizaciones en espacios de concertación y participación ciudadana. ....	103
3.1.4.NIVEL DE PARTICIPACION CIUDADANA EN POMAHUACA.....	105
3.1.4.1.Ejercicio de la participación ciudadana. ....	105
3.1.4.2.La población y la generación de una buena participación ciudadana.	107
3.1.4.3.Sociedad civil informada y capacitada. ....	110
3.1.5. LIDERAZGOS LOCALES Y MUNICIPAL EN POMAHUACA.....	111
3.1.5.1.Liderazgo municipal. ....	111
3.1.5.2.Líderes locales. ....	114
3.2.CONCERTACIÓN EN POMAHUACA.....	118
3.2.1 VOLUNTAD POLÍTICA Y DIALOGO SOCIA EN POMAHUACA. ....	118
3.2.1.1.Voluntad política. ....	118
3.2.1.2.Dialogo social.....	119
3.2.2 CONFIANZA EN POMAHUACA. ....	121
3.2.2.1 Confianza Interpersonal. ....	121
3.2.2.2 Confianza Institucional. ....	123
3.2.3 PRÁCTICA DE LA CONCERTACIÓN EN POMAHUACA.....	124
3.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CALLAYUC. ....	127



3.3.1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	127
3.3.2 ESPACIOS O FORMAS MÁS COMUNES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CALLAYUC.....	129
3.3.3.ORGANIZACIONES Y PARTICIPACION CIUDADANA EN CALLAYUC.....	132
3.3.3.1 Organizaciones e Instituciones. ....	132
3.3.3.2. Nivel de relación entre Gobierno Municipal y las Organizaciones. ....	133
3.3.3.3 Organizaciones o instituciones que más participan en espacios de concertación y participación ciudadana. ....	134
3.3.3.4. Nivel de participación de las organizaciones en espacios de concertación y participación ciudadana. ....	136
3.3.4. NIVEL DE PARTICIPACION CIUDADANA EN CALLAYUC.....	138
3.3.4.1. Ejercicio de la participación ciudadana. ....	138
3.3.4.2 La población y la generación de una buena participación ciudadana.....	142
3.3.4.3 Sociedad civil informada y capacitada. ....	143
3.3.5 LIDERAZGOS LOCALES EN CALLAYUC.....	145
3.3.5.1 Liderazgo municipal. ....	145
3.3.5.2 Líderes locales de la sociedad civil.....	148
3.4. CONCERTACIÓN EN CALLAYUC.....	153
3.4.1 VOLUNTAD POLÍTICA Y DIÁLOGO SOCIAL. ....	154
3.4.1.1 Voluntad política. ....	154
3.4.1.2 Dialogo social.....	156
3.4.2 CONFIANZA EN CALLAYUC. ....	159
3.4.2.1 Confianza Interpersonal. ....	159
3.4.2.2 Confianza Institucional. ....	162

3.4.3. PRÁCTICA DE LA CONCERTACIÓN EN CALLAYUC.....	164
3.5. PROPUESTA TEÓRICA.....	166
3.5.1 REALIDAD PROBLEMÁTICA.....	166
3.5.2 OBJETIVOS DE LA PROPUESTA. ....	169
3.5.3 FUNDAMENTACIÓN.....	169
3.5.4 ESTRUCTURA. ....	172
3.5.5. CRONOGRAMA DE TALLERES Y ACTIVIDADES.....	189
3.5.6PRESUPUESTO.....	189
3.5.7 FINANCIAMIENTO DE LOS TALLERES.....	190
CONCLUSIONES .....	191
RECOMENDACIONES.....	192
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	193
LINKOGRAFÍA.....	196
ANEXOS.....	199

## **RESUMEN**

Un rasgo importante del modelo peruano de descentralización es la incorporación de la participación ciudadana como un componente clave y decisivo en todos los planos y momentos del proceso y de la gestación del desarrollo regional y local. Además, la participación ciudadana apertura mecanismos de concertación y participación ciudadana, donde la población tiene la capacidad de ser partícipe del desarrollo de su localidad, junto con las autoridades municipales locales, mejorando la calidad de decisiones públicas y de los servicios, vigilando la adecuada gestión de los recursos públicos, entre otros.

Se cree que para mejorar y lograr un desarrollo local sostenible, es necesario el acercamiento tanto de las autoridades como de la sociedad civil. Acercamiento que debe darse utilizando mecanismos de concertación y participación donde se llegue a acuerdos comunes. Es así que para lograr una buena concertación es necesario capacitar a los diferentes actores locales. Estos son los que deben dar el primer paso en la mejora de la calidad de vida, en el desarrollo del distrito, es por ello que se construyó nuestra propuesta basada en múltiples dinámicas y en el desarrollo de diversos temas que contribuyan al mejoramiento de la organización e integración de los ciudadanos.

Se cree que los ciudadanos integrados y bien organizados están en la capacidad de practicar una buena concertación ciudadana, de gestionar sus recursos, gestionar proyectos, participar de manera conjunta en actividades locales, compartir sus ideas, expresar sus propuestas entre otras.

Metodológicamente se encuestó a líderes y lideresas de los distritos de Pomahuaca y Callayuc. Las encuestas fueron elaboradas teniendo en cuenta los indicadores de la participación y concertación ciudadana. Estos indicadores se obtuvieron luego de haber operacionalizado conceptualmente la variable dependiente. Asimismo se ha aplicado entrevistas estructuradas. También se ha recurrido a los métodos cualitativos, o sea a la entrevista en profundidad y al recojo de testimonios.

El análisis de las encuestas exigió, primero, un minucioso y repetido trabajo de categorización y re categorización de las respuestas a las preguntas que permiten comprender la limitada participación y concertación; finalmente, se realizó la interpretación de estos últimos.

Como alcance justificamos nuestro problema y elaboramos teóricamente la propuesta, pues nuestra investigación es de tipo descriptivo propositiva.

**PALABRAS CLAVES:** Estrategias de Participación Popular; Concertación Ciudadana; Sociedad Civil; Gestión Municipal; Líderes Locales.

## **ABSTRACT**

An important feature of the Peruvian decentralization model is the incorporation of citizen participation as a key and critical component at all levels and stages of the process and the gestation of the regional and local development. In addition, public participation and consultation mechanisms open citizen participation, where people have the ability to be involved in the development of your city, along with local municipal authorities, improving the quality of public decisions and services, monitoring the proper management of public resources, among others.

It is believed that the approach of the authorities and civil society to improve and achieve a sustainable local development needs. Approach that should be used for consultation and participation mechanisms where common agreement is reached. Thus, to achieve a good agreement is necessary to train the different local actors. These are the ones to take the first step in improving the quality of life in the development of the district, which is why our proposal based on multiple dynamic was built and the development of different issues which contribute to the improvement of the organization and integration of citizens.

It is believed that integrated and well organized citizens are in the ability to practice good citizen consultation, manage their resources, manage projects, jointly participate in local activities, share ideas, and express their proposals among others.

Methodologically he surveyed leaders and leaders of districts and Callayuc Pomahuaca. The surveys were developed taking into account indicators of citizen participation and consultation. These indicators were obtained after

conceptually operationalized the dependent variable. Have also been applied structured interviews? He also has used qualitative methods, that is, in-depth interviews and gathers testimonials.

The analysis of the surveys required, first, a thorough and repeated work categorization and re categorization of answers to questions that provide insights into the limited participation and consultation; finally, the interpretation of results was performed.

As powerful and theoretically justify our problem we developed the proposal because our research is descriptive purposeful.

**KEYWORDS:** Strategies Popular Participation; Public Consultation; Civil Society; Municipal Management; Local Leaders.

## INTRODUCCIÓN

El trabajo aborda el **problema** presentado en los distritos de Pomahuaca-Jaén y Callayuc-Cutervo, manifestado en una débil práctica de la concertación ciudadana, lo que genera ciudadanos apáticos y distritos rezagados; frente a esta situación presentamos como **solución** el diseño de un modelo de participación popular para mejorar la práctica de la concertación ciudadana.

El trabajo tiene como **objetivo**: Diseñar un modelo de participación popular a fin de promover la práctica de la concertación en los distritos de Pomahuaca-Jaén y Callayuc-Cutervo año 2011. La **hipótesis**: “Si se diseñan estrategias de participación popular sustentadas en las teorías de Marín Tanaka, Luis Chirinos y Norberto Bobbio, **entonces** se mejorará la práctica de concertación ciudadana, casos distritos de Pomahuaca - Jaén y Callayuc - Cutervo – 2011”.

Para lograr los objetivos de la investigación se ha aplicado entrevistas estructuradas y en profundidad, encuestas y testimonios.

**Objeto de estudio** la inadecuada práctica de concertación ciudadana. **El campo de acción**: estrategias de participación popular para mejorar la práctica de concertación ciudadana, casos distritos de Pomahuaca-Jaén y Callayuc-Cutervo – 2011.

**La propuesta se fundamenta en la Teoría de la Complejidad de Martín Tanaka.** De acuerdo a este enfoque se debe concebir la participación popular como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, es decir

las diversas organizaciones, instituciones y líderes locales y municipales deben ser instancias de participación, articulación, concertación e integración ciudadana.

La teoría sobre la democracia de Norberto Bobbio y Oportunidades de Participación de Luis Chirinos complementa la hipótesis de Martín Tanaka.

**En el capítulo I** realizamos el análisis del objeto de estudio. Comprende la realidad problemática, planteamiento del problema, la formulación del problema, la justificación y la metodología empleada.

**En el capítulo II** se concretizó el marco teórico, el cual está comprendido por el conjunto de trabajos de investigación que anteceden al estudio y por la síntesis de las principales teorías que sustentan la propuesta. Tanto las teorías como los antecedentes permiten ver el por qué y el cómo de la investigación.

**En el capítulo III** analizamos e interpretamos los datos recogidos en las encuestas y entrevistas aplicada a los líderes locales del distrito de Pomahuaca y Callayuc. Luego se elaboró la propuesta en base a las tres teorías de nuestra base teórica. Los elementos constitutivos de la propuesta son: Realidad problemática, objetivos, fundamentación, estructura, cronograma, presupuesto y financiamiento. La estructura de la propuesta como eje dinamizador está conformada por cuatro talleres con sus respectivas dinámicas.

El esquema capitular comprende también la bibliografía, conclusiones, recomendaciones y anexos.



# **CAPÍTULO I**

## **PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**



## **1. ASPECTOS DE LA PROBLEMÁTICA.**

### **1.1. REALIDAD PROBLEMÁTICA.**

En el contexto latinoamericano las experiencias de participación de la sociedad civil frente a las oportunidades del Estado son recientes e inclusive su teorización es fresca y no consensualizada, pues las experiencias son diversas.

El proceso de participación ciudadana acaecido en América Latina en la última década, tanto por la vía jurídica (leyes de participación popular o promoción ciudadana en Perú, Bolivia o Colombia) como por la vía orgánica estatal. Sin embargo, como lo señalara Cunill, las evidencias recientes muestran que no se han producido avances a favor de una mayor participación de la sociedad civil, particularmente de los actores no tradicionales, en la formulación de las políticas y decisiones públicas.

Al respecto Cunill señala que "no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CUNILL, Nuria. 1991. Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización

Esta hipótesis planteada por Cunill, se sustentaría en el supuesto de que la participación ciudadana constituye una potencialidad democratizadora, capaz de producir cambios en las asimetrías de la representación política y social. Sin embargo, también se puede admitir que los mecanismos de participación pueden asentar o aliviar las inequidades, generando condiciones para legitimar o problematizar, respectivamente, sobre el modelo de desarrollo que las implica.

De ahí que para poder abordar los temas de la institucionalización de la relación del Estado con la Sociedad Civil por medio de la participación en las políticas y gestión públicas es necesario considerar a los sujetos de la participación social, las modalidades de participación, así como los ámbitos en los que se ejerce.

No obstante ello, el Estado no sólo ha contribuido al constreñimiento de la sociedad, sino que también se ha fomentado un acceso diferencial a sus instancias de decisión por lo que le cabe a él la responsabilidad del establecimiento de las condiciones que aumenten la capacidad de representación e influencia, particularmente de los actores tradicionalmente excluidos, para que puedan acceder y expresarse con autonomía frente a los aparatos estatales.

De lo que se trataría por tanto es de la necesidad de la politización de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, frente a los procesos de fragmentación y exclusión social, política y económica que caracteriza a la mayoría de los países en la región<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> <http://www.monografias.com/trabajos17/participacion-civil/participacion-civil.shtml>

Dentro del desarrollo de participación ciudadana, **Ecuador** está atravesando un momento de gran importancia en su historia política: la adopción de una nueva Carta Fundamental que establece el nuevo ordenamiento jurídico político del país.

La nueva Constitución generada en Montecristi, y aprobada por la ciudadanía en Referéndum por el 64,02% de la población el 28 de septiembre de 2008, marca un cambio radical, tanto en lo conceptual e ideológico, cuanto en la estructura institucional y jurídica del Estado.

Su comprensión sin duda no es fácil, la complejidad de nuevos postulados como los principios del buen vivir, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza y el nuevo régimen de tutela de estos derechos, marcan un cambio en la concepción misma de la relación Estado- ciudadanos y Estado-naturaleza.

Por otra parte, la nueva Carta Política abre espacios muy claros a la participación ciudadana, ya sea a través de la Función de Participación Ciudadana y Control Social, la cual contempla la creación de Consejo de Participación, así como la aplicación de mecanismos de control social, como las veedurías, la consulta, la silla vacía, entre otros elementos que exigen mayor análisis y capacidades por parte de la ciudadanía.

El doctor Echeverría resaltó que, con la Constitución vigente, la caracterización del Estado sufre una radical transformación, que se evidencia en el cambio de concepto de "Estado de derecho", al de "Estado constitucional de derechos"; dijo que esto implica que ahora el Estado aparece como responsable de la realización de derechos y al hacerlo, modifica el sentido que la Constitución tiene frente al proceso

político, ya que ésta abandona su función de estructura de protección de la sociedad frente al poder político, y pasa a convertirse en instrumento del poder político para la realización de los derechos.

Analizó la participación directa por parte de la sociedad civil en las actividades del Estado, y mencionó que el modelo de sociedad presente en la Constitución de Montecristi, permite que los actores sociales tengan más posibilidades de reclamar derechos y exigir su cumplimiento, pero quien los otorga y los realiza es en lo fundamental el Estado. Si antes la sociedad había avanzado en términos de reclamar y exigir mecanismos de gestión compartida con el Estado, ahora la sociedad reduce su capacidad de intervención a una lógica de vigilancia y exigencia de cumplimiento de esos derechos, pues solamente el Estado puede atenderlos mediante su lógica de intervención, y la sociedad es reducida a una función de vigilancia y control cuya conformación aparece como problemática.<sup>3</sup>

En Colombia la multiplicación de espacios de participación y, en particular, de concertación en el nivel local estuvo estrechamente ligada a la reforma descentralista del Estado. Las circunstancias en las que se desarrolló el proceso de descentralización a comienzos de la década del 80 del siglo pasado en Colombia llevaron a que los legisladores le otorgaran un peso importante a las estrategias de apertura política a nivel territorial mediante la institucionalización de la participación en la gestión pública.

---

<sup>3</sup><http://www.ceda.org.ec/descargas/publicaciones/MemoriaForoParticipacion.pdf>

Las reformas descentralistas de mediados de la década del 80 y la reforma constitucional de 1991, buscaban una verdadera democracia "en la que el ciudadano signifique más que un agente sufragante, más que votar cada cuatro años, más que "estar enterado" de lo que sucede en el país, se pretendía que, el ciudadano fuera el protagonista de la construcción de una nueva sociedad cuyo fundamento fuera la participación democrática"<sup>4</sup>

Se entregaron atribuciones y recursos a los municipios y departamentos, instituyeron mecanismos y canales formales de participación ciudadana en los asuntos públicos. La reforma municipal de 1986 reglamentó las Juntas Administradoras Locales, dio vía libre a la contratación comunitaria y estableció la representación de los usuarios en la Junta Directiva de las empresas estatales que prestan servicios públicos domiciliarios. Además, ordenó la elección popular de alcaldes y abrió la posibilidad de que se realizaran consultas populares en los municipios.

Colombia cuenta actualmente con una amplia infraestructura institucional para la participación ciudadana en los asuntos públicos. Esta comprende, de un lado, mecanismos de participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones, reglamentados en la ley: iniciativa legislativa, plebiscito, consulta popular, referendo, revocatoria del mandato, cabildos abiertos; de otro, instancias de intervención ciudadana en los asuntos públicos locales, unas de carácter sectorial (en las áreas de salud, medio ambiente, educación, servicios públicos domiciliarios, ordenamiento territorial, prevención de desastres, seguridad ciudadana, cultura, recreación y deporte, política social), otras de carácter

---

<sup>4</sup> Álvaro Mina Paz. Revista Aportes Andinos N° 14 Participación y Ciudadanía. Participación Ciudadana en Colombia. Colombia. 2005.

poblacional (jóvenes, grupos étnicos, población desplazada, niños, etc.) y otras de carácter global (consejos de planeación, de desarrollo rural, veedurías ciudadanas)<sup>5</sup>.

Sin embargo, “en definitiva, la participación ciudadana en Colombia ha contado, por un lado, con la proliferación de espacios institucionales de participación, los cuales, con el paso del tiempo, se han desnaturalizado, han levantado múltiples obstáculos para alcanzar los objetivos que se plantearon y no logran suscitar una movilización y participación masiva de ciudadanos en los mismos; no han logrado, luego de más de 20 años de creación, sentar las bases para que los ciudadanos sean actores protagónicos luego de los procesos electorales”. Además “Colombia requiere de una nueva acción política, con carácter civilista que, desde la acción dialógica, fundada en la razón humanista, logre los mínimos posibles en la participación democrática y en el aprovechamiento de los recursos para las mayorías nacionales. Es preciso entonces que la participación ciudadana deje de ser un simple enunciado formal y se convierta en verbo permanente, ligado a la formación del nuevo ciudadano constructor de paz y del nuevo país. Para ello se debe ser más solidarios, más pluralistas, más tolerantes y sobre todo más equitativos. El país requiere de un sector dirigente que renuncie a toda pretensión de huananimismos, amiguismos, clientelismo y cuyo imperativo ético sea la responsabilidad”<sup>6</sup>.

En el **Perú** los últimos años y con el proceso de descentralización que se apertura bajo “los preceptos del ejercicio equilibrado del poder y desde el

---

5 Fabio E. Velásquez C. “Los diseños de planeación y participación, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. Una mirada a partir del caso Colombiano”. Bogotá. Colombia. 2004.

6 <http://www.uasb.edu.ec/padh>

nivel central al regional"<sup>7</sup>, la participación ciudadana está en escena: en los debates, en las políticas y acciones que llevan adelante funcionarios, académicos y dirigentes sociales de toda procedencia ideológica y sectorial. Experiencia simbólica de participación ciudadana en el Perú; se tiene las experiencias de Villa El Salvador en Lima, Ilo en Moquegua y, en el departamento de Ancash se reconoce la experiencia de la provincia de Sihuas. A partir de ellas empezaron a crecer y diversificarse sectores que proponen promover la ampliación y mayor efectividad de los canales de participación ciudadana, aumentando el control social en los procesos en que se decide la distribución del poder económico y simbólico; generado por el conjunto de la población.

En este tránsito el Estado peruano, ha promulgado un marco legal de políticas de participación, aprobando acuerdos, leyes, reglamentos y lineamientos que apertura la participación ciudadana. Cito las principales: El Acuerdo Nacional, la Ley Marco de Modernización de la gestión del Estado, la Ley de Bases de la descentralización, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Marco del Presupuesto Participativo, la Ley de Participación y Control Ciudadanos, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la Ley de Reforma Constitucional sobre la Descentralización, publicadas en el Diario Oficial **"El Peruano"**<sup>8</sup> (2002-2004).

Como es de verse, el proceso participativo registra avances en la normatividad jurídica; garantizado por un Estado de derecho, pero hay que tener en cuenta de que se trata de un proceso constructivo en base

---

7 Ministerio del Interior-SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo). Descentralización en América Latina: un Análisis Comparado de los Casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina. Primera Edición, Julio, 2009. Chile.

8 EL PERUANO, Diario Oficial. Leyes publicadas en diversas fechas de los años 2002 al 2004.



a aciertos y errores, dependientes de la complejidad: social, cultural, económica y política de cada jurisdicción territorial. Es así que cada región, distrito, caserío, etc. es un espacio en que se construyen y desarrollan distintas dinámicas; la cual está igualmente sujeto al tipo de actores que participan y a sus intereses puestos en juego.

Existe también dificultad para traducir la participación ciudadana en una cultura y praxis democrática más allá de lo formal. **Shack<sup>9</sup> (2005)**, afirma "...la participación de la sociedad en tomar decisiones sobre cómo asignar los recursos públicos, requiere para su implementación exitosa y consolidación en el tiempo, no sólo de un adecuado arreglo institucional y jurídico y de una decidida voluntad política de las autoridades, sino también de una mejora sustancial en las capacidades técnicas y de gestión en los órganos sub nacionales de gobierno y en la burocracia en general ; de forma tal, que el proceso participativo sea un mecanismo legítimo, eficiente y ágil para lograr consensos básicos, acuerdos y compromisos en materia de asignación de recursos públicos y privados". Concluye indicando: "... Sólo ampliando la participación, el control y la vigilancia social en las acciones públicas; especialmente en materia de asignación y ejecución de recursos de inversión e incrementando la productividad en el uso de los mismos para el logro de objetivos... propiciaremos el fortalecimiento institucional; en un marco de probidad y transparencia en la gestión pública, y construir una ciudadanía activa y participativa, que incorpore a los grupos excluidos".

---

<sup>9</sup> SHACK, Nelson. Instructivo para el proceso participativo 2006. MEF, Dirección Nacional de Presupuesto Público, Normas Legales del Diario El Peruano. Pág. 286261 y 286262, 5 de febrero de 2005.

## **1.2.COMPROMISOS NACIONALES E INTERNACIONALES Y PRINCIPALES ASPECTOS NORMATIVOS EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION PERUANO, EN MATERIA DE PARTICIPACION CIUDADANA.**

### **1.2.1. NORMAS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES.**

La participación ciudadana en los asuntos públicos constituye un derecho fundamental cuyo ejercicio ha ido afirmándose y extendiéndose a lo largo de los años. Este proceso se expresa en los múltiples compromisos y normas internacionales que el Perú ha suscrito y que reconocen, garantizan y regulan los derechos ciudadanos a participar en los asuntos públicos y promover el buen gobierno.

La participación es un derecho fundamental, toda persona tiene derecho a participar en los asuntos públicos de su país. Este derecho está reconocido por los tratados y pactos internacionales, desde la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, firmada en 1948, hasta los recientes tratados de protección y promoción de derechos.

La participación ciudadana incluye una gama amplia de posibilidades para su ejercicio: desde la forma más elemental de participación, que se produce a través del voto o ejercicio del sufragio (derecho a elegir y a ser elegido) hasta el reconocimiento de que los ciudadanos y ciudadanas tienen la capacidad de intervenir en el ejercicio y la dirección de los asuntos públicos, tal como lo establecen tanto la

**Convención Interamericana de Derechos Humanos<sup>10</sup> como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas<sup>11</sup>.**

La participación en los asuntos públicos puede darse a través de la asociación de las personas en sindicatos, partidos políticos o cualquier otra forma de organización. Asimismo, la participación supone el ejercicio de otros derechos fundamentales como son el derecho de reunión, el acceso a la información generada por el Estado y el derecho de petición para que las autoridades respondan a las demandas ciudadanas; todos estos y muchos más derechos y libertades han sido reconocidos en convenios y pactos internacionales de derechos humanos.

Una de las condiciones para el ejercicio de la participación ciudadana es que este derecho sea ejercido respetando el principio de igualdad. Las normas internacionales de derechos humanos proclaman que no se debe hacer ninguna distinción en el ejercicio de los derechos por razones de sexo, raza, idioma, condición social, étnica, etc. De esta manera se busca asegurar que todas las personas puedan acceder a los asuntos públicos de su país.

**La Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer<sup>12</sup> de 1955** reconoce a las mujeres los derechos de votar en las elecciones en condiciones de igualdad que los varones, de poder ser elegidas y de ocupar cargos y ejercer funciones públicas en cualquiera de los organismos estatales establecidos por la legislación de cada país.

---

10 Artículo 23

11 Artículos 22 y 25

12 Convención realizada el 5 de Noviembre de 1955. Resolución Legislativa N° 12 409

La Convención Sobre la **Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer**<sup>13</sup> (CEDAW, por sus siglas en inglés) dispone que los Estados tomen medidas para evitar la discriminación política contra la mujer. Esto significa que debe garantizarse a las mujeres el derecho al voto y a presentarse como candidatas a cargos de elección popular, así como a participar en la formulación y ejecución de políticas públicas, en el ejercicio de la función estatal y en las distintas formas de asociación que permitan intervenir en la vida pública y política del país. El Perú está obligado a informar anualmente a un comité internacional sobre el cumplimiento de esta Convención.

De otro lado, el **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT** establece obligaciones y responsabilidades del Estado para lograr que los pueblos indígenas participen en las decisiones que los afectan. Se establecen para ello mecanismos de consulta y de participación informada, previa y libre en los procesos de desarrollo, de elaboración de normas legales y de formulación de políticas públicas.

Estos mecanismos de consulta y participación no se relacionan únicamente con proyectos de desarrollo, como por ejemplo la explotación de recursos naturales ubicados en sus tierras y territorios por empresas extranjeras, sino también con decisiones políticas o medidas legislativas, administrativas o de otra índole en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y municipal). El Convenio 169 establece que las consultas deben realizarse mediante procedimientos apropiados, de buena fe y a través de las instituciones representativas de los pueblos indígenas.

---

13 Artículos 7 y 8

**El artículo 7** del referido Convenio establece que los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de “....decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural”.

Diversos documentos internacionales suscritos por los países de Iberoamérica resaltan la importancia de la participación ciudadana para mejorar la gestión pública.

Así, el **Código Iberoamericano de Buen Gobierno** adoptado por los Jefes de Estado en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana realizada en Montevideo en 2006, define al buen gobierno como “aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.”

Este Código señala que el Poder Ejecutivo debe impulsar el debate político con transparencia y destaca la importancia de los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate. En lo que se refiere a las reglas de la gestión pública, señala el compromiso de los Estados de fomentar la participación ciudadana en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad.

La **Carta Democrática Interamericana**, suscrita el 11 de setiembre del 2001 en Lima, no se limita a defender la Democracia como forma de elección y de gobierno de mayorías, sino que, al mismo tiempo la

identifica con un conjunto de valores y derechos que constituyen también parte del contenido esencial.

Buena parte de la carta está dedicada a consagrar rasgos considerados como elementos constitutivos de la democracia representativa como son el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; el ejercicio del poder sobre la base del estado de derecho y de la voluntad popular; la separación e igualdad de los poderes públicos; la transparencia en la gestión de los gobiernos; la libertad de prensa y a libre expresión; la existencia de mecanismos que permitan la participación ciudadana en la definición de su propio destino y el fortalecimiento de los partidos y organizaciones políticas; el respeto por las diferencias étnicas, raciales y culturales y la importancia de la equidad de género, particularmente en términos de participación política; y el vínculo esencial que debe existir entre la democracia y el desarrollo económico y social.

Al incluir estos elementos, la carta trasciende la idea de una democracia electoral-a la cual también le asigna, sin embargo, un carácter esencial para optar por una tendencia bien definida del progreso democrático del tiempo: la democracia no solo se practica en la generación del poder, sino también en su ejercicio. Democracia no solo significa solo elegido democráticamente, sino también gobernar democráticamente.

Por su parte, la **Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública**, suscrita el 2009 en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, señala como mecanismos participativos fundamentales aquellos que permiten intervenir en las distintas fases de la formulación e implementación de

las políticas públicas. En esa medida, la Carta recomienda que las administraciones públicas establezcan medios específicos de participación en la gestión pública que permitan a los ciudadanos y ciudadanas:

- Conocer los derechos de participación en la administración pública.
- Acceder a información pública.
- Intervenir en las distintas etapas del proceso de formación de políticas públicas.
- Presentar solicitudes, proyectos y propuestas en los ámbitos correspondientes.
- Participar en la elaboración, modificación y revisión de leyes y normas.
- Vigilar y controlar los servicios públicos.
- Hacer seguimiento y evaluación de la gestión pública y sus resultados.
- Denunciar los casos en que se pone obstáculos a la participación.

**La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública**, del año 2008, desarrolla los contenidos del derecho a una gestión pública de calidad que comprende, entre otros, el acceso a cualquier servicio o prestación, la solicitud y obtención de información pública, la participación en el ciclo de diseño y mejora de los servicios públicos, en la formación de las políticas públicas y en la mejora de la calidad de la gestión pública<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Márquez Calvo Jaime y Távara Castillo Gerardo. Participación Ciudadana y Buen Gobierno. Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza. Lima, marzo del 2010

### **1.2.2. ASPECTOS NORMATIVOS DE LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Desde el año 2002 está vigente en el Perú un nuevo intento de descentralización (el octavo en la historia republicana), caracterizado por ser una política permanente y de carácter obligatorio, que busca la organización democrática del Estado, para promover el desarrollo integral del país. Con el debate y promulgación de la reforma del capítulo XIV del título IV, sobre descentralización<sup>15</sup> de la constitución de 1993 y la aprobación de normas complementarias se ha ido perfilando este modelo. Esto no quiere decir que la constitución, antes de su reforma, no haya tenido un contenido legal de derechos de participación ciudadana, es así que en el texto original de la **Constitución Política del Perú** de 1993 enuncia en su primer capítulo los derechos fundamentales de la persona humana:

- El derecho a la libertad de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento a través de diferentes medios (Artículo 2º inc. 4).
- El derecho a solicitar información a cualquier entidad pública (Artículo 2º inc. 5).
- El derecho de reunirse pacíficamente y sin armas en cualquier local privado o abierto al público, sin necesidad de aviso previo. (Artículo 2º inc. 12).
- El derecho a asociarse libremente y constituir organizaciones sin fines de lucro (Artículo 2º inciso 13).

---

<sup>15</sup> Ley N°27680 Reforma Constitucional sobre descentralización.



- El derecho a participar, individualmente o en grupo en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. (Artículo 2º inc. 17).
- El derecho a formular peticiones, de manera individual o colectiva, ante las autoridades competentes (Artículo 2º inc.20).

Sin embargo, como se puede apreciar, la Constitución preveía, de una manera limitada, como derechos y mecanismos de participación a aquellos reconocidos en su artículo 2º, sobre todo el inciso 17, es decir, el derecho a participar, en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural del país, y en particular, el derecho al voto, a elegir y ser elegidos, los derechos de formar y participar en partidos políticos, y el derecho a participar directamente en los asuntos públicos a través de referéndum, iniciativas legislativas y derechos de control como la rendición de cuentas y la revocatoria y remoción de autoridades (artículo 31º). Este artículo es desarrollado por la Ley N° 26300, **Ley sobre los Derechos de Participación y Control Ciudadanos**<sup>16</sup>, que establece los requisitos, plazos y procedimientos que deberán tenerse en cuenta para poder ejercer estos derechos. La presente ley establece y considera derechos de participación al referéndum y a las iniciativas legislativas. En el primer caso, los ciudadanos y ciudadanas se pronuncian sobre la reforma total o parcial de la Constitución y la aprobación o desaprobación de normas con rango de ley, y, la iniciativa legislativa consiste en presentar un proyecto de ley para ser discutido por el Congreso.

---

<sup>16</sup> Ley publicada en el diario oficial, el 2 de Mayo del 1994.

En cuanto a los derechos ciudadanos de control sobre autoridades y funcionarios, la Ley 26300 incluye la demanda de rendición de cuentas, la remoción y la revocatoria de autoridades. La demanda de rendición de cuentas consiste en solicitar –a través de la autoridad electoral– que se informe a la población respecto a la ejecución presupuestal y uso de recursos propios de una autoridad municipal o regional. La revocatoria es el derecho de retirar a una autoridad del cargo para el que fue elegida, siempre y cuando esto sea aprobado por el 50% de electores en una consulta popular. La remoción se aplica a funcionarias y funcionarios que ocupan el cargo por designación, como podrían ser los gobernadores, gerentes y directores regionales, entre otros.

No obstante, la reforma constitucional que dio inicio al proceso de descentralización en el Perú, realizada en el año 2002, incorporó nuevos mecanismos de participación que completaron el abanico de opciones que configura el régimen constitucional de participación ciudadana. Esta reforma implicó un cambio positivo respecto a la forma de distribución del poder estatal y un perfeccionamiento de los mecanismos de participación mediante los cuales la ciudadanía se relaciona y contribuye a la toma de decisiones públicas. Esto queda expresado en el artículo 199° de la Constitución que dispone que los gobiernos regionales y las municipalidades deben formular sus presupuestos con la participación de la población, así como rendir cuenta de su ejecución anual, bajo responsabilidad y conforme a lo que establezcan los dispositivos legales.

En el marco del **Acuerdo Nacional**<sup>17</sup>, se aprobaron en julio de 2002 las 31 Políticas de Estado para lograr los objetivos de democracia, justicia social, competitividad y un Estado eficiente, transparente y descentralizado. La segunda política de Estado asume el compromiso de “promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas”; la cuarta política expresa el compromiso de fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil; la octava se refiere a la descentralización y la necesidad de institucionalizar la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas, dentro de ellas en los programas de lucha contra la pobreza, en la gestión y evaluación de servicios públicos de salud, en el control y vigilancia de la seguridad alimentaria, entre otros; la vigésima cuarta política se refiere a instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno.

La reforma descentralista complementó los mecanismos de participación directa desarrollados en la Ley N° 26300 y cuyo impulso recae esencialmente en la ciudadanía, con mecanismos de concertación cuya realización es una responsabilidad de las autoridades descentralizadas. **La Ley de Bases de la Descentralización**<sup>18</sup>, estableció como uno de los objetivos de la descentralización la participación y fiscalización de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad. En su Artículo 17.1° señala que los gobiernos regionales y locales “están

---

17 El Acuerdo Nacional fue firmado el 22 de Julio del 2002, durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo; en este acuerdo los representantes de las organizaciones políticas, religiosas, del gobierno y de la sociedad civil firmaron el compromiso de trabajar, todos, para conseguir el bienestar y desarrollo del país.

18 Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, publicada en el Diario Oficial el 20 de julio del 2002.

obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública” y en su Artículo 17.2° establece que “la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley”. En esa línea, la propia Ley de Bases y la posterior legislación descentralista, como se verá más adelante, incorporaron los siguientes mecanismos: los consejos de coordinación regional y local; los presupuestos participativos; la obligación de los gobiernos regionales y locales de rendir cuentas, cuando menos, dos veces al año; y el planeamiento concertado con la ciudadanía (elaboración de planes de desarrollo concertado de nivel regional y local).

La mayoría de los nuevos mecanismos de participación creados en el marco del proceso de descentralización se orientan a incorporar a la ciudadanía en la gestión pública a través de mecanismos de concertación, control y transparencia. Los mecanismos de concertación se orientan a dar mayor legitimidad a ciertas decisiones políticas que competen al nivel regional y local de gobierno, como son los planes de desarrollo o los presupuestos participativos<sup>19</sup>.

Al respecto, también es preciso indicar que algunos de los mecanismos mencionados, como los presupuestos participativos y el planeamiento concertado, recogen experiencias que fueron implementadas durante las décadas de los '80 y '90 por algunas municipalidades distritales y provinciales. Así, destacan los casos de

---

<sup>19</sup> Grompone, Romeo. La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados, nuevos enfoques. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, 2007, pp. 152 – 153.

Ilo en Moquegua, de San Marcos en Cajamarca, de Villa El Salvador en Lima Metropolitana, entre otros. Es decir, la reforma descentralista recoge aspectos de lo que fueron políticas locales de participación implementadas en base a la voluntad política de autoridades ediles y al impulso de organizaciones de sociedad civil en contextos políticos específicos<sup>20</sup>.

Asimismo, es preciso destacar que en el mismo año en que se produjo la reforma constitucional que dio inicio al proceso de descentralización, se aprobó la **Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**<sup>21</sup>. Esta ley, desarrolla y dispone diversas garantías para la efectivización del derecho fundamental de acceso a la información pública, reconocido en el Artículo 2° Inciso 5 de la Constitución, además, dispone que las solicitudes de información sean respondidas por las entidades públicas en un plazo máximo de siete días útiles (es decir, sin contar sábados, domingos y feriados), pudiendo prorrogarse este plazo hasta cinco días más (Artículo 11°). Las excepciones están expresamente establecidas en la Ley y el Reglamento. Asimismo, establece la obligación de las distintas entidades del Estado de implementar y actualizar portales institucionales donde se publique información sobre diversos aspectos de la gestión pública (normas, documentos de gestión, presupuesto asignado y ejecutado, agenda de la principal autoridad, entre otros)<sup>22</sup>. De esta forma, se busca poner a disposición de las personas información clave y de utilidad sobre la marcha de la gestión pública, a través del Internet.

---

20 USAID/Perú Descentralización y Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza. Participación y descentralización. Percepciones y expectativas Ciudadanas. Lima, Diciembre del 2009.

21 Publicada en el Diario Oficial el 3 de agosto de 2002.

22 Para este caso revisar los artículos 5°, 6° y 25° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

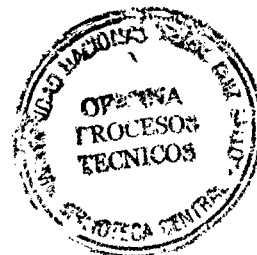
El derecho de acceso a la información pública faculta a las personas a solicitar de cualquier entidad pública información que se halle en su poder, con las excepciones referidas a la intimidad de las personas y la seguridad nacional. En esa medida, se trata de un derecho que permite a la ciudadanía hacer vigilancia y controlar a sus autoridades y sus decisiones. De esta forma, el ejercicio del derecho de acceso a la información constituye un presupuesto de la participación ciudadana porque permite el acceso a información necesario para intervenir en las diversas etapas de la gestión pública.

El desarrollo legal de los nuevos mecanismos de participación que trajo consigo el proceso de descentralización fue llevado a cabo a través de La **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**<sup>23</sup> que incorporó en su Artículo 8º los principios rectores de las políticas y la gestión pública regional: la participación, la transparencia, la gestión moderna y rendición de cuentas y la inclusión y la **Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)**<sup>24</sup> que define a los gobiernos locales como "...canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos". La LOM señala que los vecinos intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de diversos mecanismos; indica también que es responsabilidad de los gobiernos locales promover la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de los planes de desarrollo y presupuestos y en la gestión misma (Artículo 112º). Son las leyes orgánicas mencionadas las que regulan la conformación y funciones de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL), así como la obligación de los

---

23 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada en el Diario Oficial el 27 de mayo del 2003.

24 Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada en el Diario Oficial el 27 de mayo de 2003.



gobiernos regionales de rendir cuenta, cuando menos, dos veces al año. De igual modo, la **Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo**<sup>25</sup>, desarrolla cómo los gobiernos regionales y las municipalidades deben cumplir con su obligación constitucional de formular sus presupuestos con la participación de la población, tal como lo dispone el artículo 199° de la Constitución.

En la **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)**, aprobada el año 2007 en el marco de la reforma descentralista, se establece el principio de inclusión y equidad para promover la participación de los sectores más vulnerables, así como el principio de participación y transparencia, mediante el cual las personas tienen el derecho de participar y vigilar la gestión del Poder Ejecutivo.

Esta ley asigna al Presidente del Consejo de Ministros la responsabilidad de dirigir las relaciones del Poder Ejecutivo con la sociedad civil, así como la coordinación intergubernamental.

La **Ley N° 29785 Del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización internacional del Trabajo (OIT)**<sup>26</sup>, establece que el Estado para poder tomar alguna medida legislativa o administrativa que afecte directamente los derechos colectivos de algún pueblo indígena u originario, estos deben de ser consultados previamente. Además, "corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos (Artículo 2°)".

---

<sup>25</sup> Publicada en el Diario Oficial el 8 de agosto de 2003.

<sup>26</sup> Publicada en el Diario Oficial el 7 de Setiembre del 2011

### **1.3.DESCRIPCIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.**

#### **1.3.1. RENDICIÓN DE CUENTAS.**

La Ley de Bases de la Descentralización establece que la fiscalización de la ciudadanía a la gestión pública regional y local constituye un objetivo de la descentralización. De esa forma, se plantea a la descentralización como un escenario en el que se acerca a la ciudadanía a la gestión del Estado, en particular, de los niveles de gobierno que le son más cercanos, como son el gobierno regional y el gobiernos local . Precisamente en esta línea, el Artículo 24° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que los gobiernos regionales deben realizar como mínimo dos audiencias públicas al año para rendir cuentas de los logros y avances de la gestión. Las audiencias se realizaran una en la capital de departamento y otra en una provincia distinta.

Si bien la actual Ley Orgánica de Municipalidades no se refiere a las audiencias públicas, si incluye la rendición de cuentas como un principio de la gestión municipal y precisa que los servicios públicos locales son fiscalizados por los vecinos<sup>27</sup>, además del concejo municipal (Artículo 31°). Es responsabilidad de la Municipalidad establecer instrumentos para hacer efectiva la fiscalización ciudadana (Artículo 73°, 5.1). Incluye también los Cabildos Abiertos, considerados como una instancia de consulta directa del gobierno local a la

---

<sup>27</sup> Ver Artículo 121°, Ley Orgánica de Municipalidades-27972



comunidad. Al mismo tiempo hay que tener en cuenta que la obligación de rendir cuentas no recae solo en la alcaldía sino también en el Concejo Municipal, el cual debería dar cuenta de: su función normativa, su rol de fiscalización, su vínculo con la comunidad.

Además, el Artículo 199° de la Constitución establece que los gobiernos locales deben formular sus presupuestos con la participación de la población y rendir cuentas de su ejecución anualmente. En este proceso de los presupuestos participativos la norma contempla actividades de rendición de cuentas mediante la conformación de Comités de Vigilancia que se encargan de supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos y los proyectos priorizado. Asimismo, la “Ley de Bases de la Descentralización en su Artículo 17° establece la obligación de las municipalidades de promover la participación ciudadana en las distintas etapas de la gestión pública; así como, la de poner en funcionamiento espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas”<sup>28</sup>.

### **1.3.2. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y PLANES DE DESARROLLO CONCERTADO.**

El Plan de Desarrollo Concertado (PDC) está llamado a ser el instrumento orientador de las políticas y acciones que deberán implementar los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales con el propósito de alcanzar el desarrollo regional y local. El PDC tiene un carácter “concertado”; es decir, ha de

---

28 Márquez Calvo Jaime y Távara Castillo Gerardo. Participación Ciudadana y Buen Gobierno. Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza. Lima, marzo del 2010.

ser la expresión de los acuerdos alcanzados entre las autoridades regionales y municipales y los diversos sectores de la sociedad civil. Cabe recordar que la Ley de Bases de la Descentralización señala que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos (Artículo 17°). Las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades señalan, a su vez, que los Planes de Desarrollo Concertados son instrumentos de gestión con los que deben contar las Municipalidades y los Gobiernos Regionales.

Las normas de la descentralización incluyen a los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL) como parte de la estructura orgánica básica de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales y distritales. Estos consejos tienen como función principal la de coordinar y concertar la formulación de los Planes de Desarrollo Concertado y los Presupuestos Participativos Anuales, además de otras que le asigne el Consejo Regional o Municipal respectivo<sup>29</sup>.

El CCR está integrado por el Presidente del Gobierno Regional, los alcaldes y alcaldesas provinciales y por representantes de la sociedad civil elegidos cada dos años. Puede sumarse también a los alcaldes distritales.

El CCL está integrado por el Alcalde o Alcaldesa Provincial o Distrital, según corresponda, los regidores y regidoras y por representantes de

---

<sup>29</sup> Ver los Artículos 11.A y 11.B de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y, el Artículo N°104 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

la sociedad civil elegidos también cada dos años. En el CCL Provincial se incorpora a los alcaldes y alcaldesas distritales y en el CCL Distrital a las autoridades de las municipalidades de centro poblado, allí donde existen.

La Ley de Municipalidades asigna a los CCL la función de proponer prioridades en los proyectos de inversión de infraestructura y servicios públicos, promover convenios de cooperación, cofinanciamiento y fondos de inversión. La Ley de Incentivos para la Integración Regional, por su parte, asigna a los CCR la responsabilidad de opinar sobre los proyectos de conformación de regiones. Además, los CCR, aparte de emitir opinión y concertar sobre el Plan Anual, el Presupuesto Participativo, el PDC, etc. Este funciona como una instancia de consulta y concertación entre la autoridad regional, las municipalidades y representantes de la sociedad civil.<sup>30</sup>

Por cierto, las normas dejan abierta la posibilidad de constituir otros espacios de concertación y participación, en ejercicio de la autonomía de los gobiernos regionales y locales. Así, la Ley Orgánica de Municipalidades señala expresamente que “Las municipalidades determinarán espacios de concertación adicionales a los previstos en la presente ley” (Décimo sexta disposición complementaria).

De especial importancia para la gestión descentralizada son los presupuestos participativos. La Ley Marco del Presupuesto Participativo, del año 2003, desarrolla el mandato constitucional según el cual los gobiernos regionales y locales formulan sus presupuestos

---

30 Eso de acuerdo a lo establecido en el artículo 191° de la Constitución y el artículo 3° de la Ley N° 27902

con participación de la población. El presupuesto participativo es definido como un proceso de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos.

Para lograr este propósito, la norma señala que la programación participativa del presupuesto debe hacerse en armonía con los planes de desarrollo concertados (PDC) en los gobiernos regionales y locales. La Ley N° 29298 modificó la Ley Marco del Presupuesto Participativo disponiendo que éste se formule tomando en cuenta las competencias específicas que corresponden a cada nivel de gobierno, incorporando criterios de alcance, cobertura de población y montos de ejecución; dichos criterios han sido precisados mediante el Decreto Supremo 097 del año 2009.

La Ley dispone también que ninguna directiva o instructivo puede restringir la participación de la comunidad en el establecimiento de prioridades y programación del gasto del presupuesto participativo; es decir que los instructivos que emite el MEF o las ordenanzas regionales y municipales deben respetar el carácter participativo del proceso de formulación de los presupuestos. Asimismo, establece que el Alcalde Distrital –en tanto presidente del CCL- informe al Alcalde Provincial y éste, a su vez, al Presidente Regional para asegurar la articulación y coordinación de los presupuestos y evitar superposiciones y conflictos.

El año 2009 se aprobó el nuevo Reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo que, entre otros aspectos, señala de forma explícita que los proyectos priorizados en el presupuesto participativo “deberán” ser incluidos en el Presupuesto Institucional del Gobierno

Regional o Local correspondiente<sup>31</sup>. Es importante valorar el efecto mandatorio de la palabra “deberán” que utiliza la norma. Es igualmente importante la disposición por la cual los titulares de los gobiernos regionales y de las municipalidades deben remitir copia de las actas y compromisos del presupuesto participativo a la Contraloría General de la República, al Ministerio de Economía y Finanzas y al Congreso de la República.

Los presupuestos participativos son regulados también mediante ordenanzas que emiten los Gobiernos Regionales y las Municipalidades para adecuar el proceso a sus propias realidades. En la elaboración de las ordenanzas regionales y municipales –en éstos y otros temas- se presentan nuevas oportunidades para la participación y la iniciativa ciudadana.<sup>32</sup>

#### **1.4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Una de las principales reformas vigentes en el Perú es la descentralización que tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la, separación de competencias y funciones y el equilibrado ejercicio del poder de los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

Un aspecto central de este proceso es la participación ciudadana, que promueve la acción colectiva de la población en los procesos de debate,

---

<sup>31</sup> Ver Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo-DS N° 149-2009-EF. Artículo 10°

<sup>32</sup> Márquez Calvo Jaime y Távara Castillo Gerardo. Participación Ciudadana y Buen Gobierno. Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza. Lima, marzo del 2010.

deliberación y toma de decisiones sobre los asuntos públicos, democratizando las relaciones políticas y sociales.

La característica fundamental de la participación ciudadana es que las definiciones y prioridades del desarrollo se realizan mediante procesos, espacios y mecanismos donde la ciudadanía organizada tiene la posibilidad de ejercer su opinión con voz propia.

La participación ciudadana aporta a mejorar la calidad y transparencia de las instituciones públicas, de tal forma que éstas respondan de manera “adecuada a las expectativas y necesidades de la población.

La participación ciudadana debiera permitir mayores niveles de conciencia respecto a los derechos civiles y políticos, así como, mayores niveles de igualdad por acción de los diversos grupos de la población que inciden en el curso de las decisiones.

Seguidamente presentamos los espacios de participación y concertación ciudadana relevantes en los espacios locales y regionales de **Lima**:

En una encuesta aplicada por la ACS Calandria a propósito de las elecciones regionales y locales se constata que la población considera que “el avance del proceso de descentralización lo constituye la participación ciudadana, a través de la cual se han definido los planes de desarrollo concertados, se ha priorizado el uso de parte de los recursos públicos a través de los presupuestos participativos, en el caso de los gobiernos regionales y locales; y de otro lado, se ha avanzado en algunos departamentos, en la construcción de políticas públicas regionales.

Estos procesos han sido también significativos por la ampliación de la ciudadanía y la movilización de actores sociales y espacios territoriales locales".<sup>33</sup>

Sin embargo, los espacios de concertación como los CCR, CCL, así como los planes de desarrollo no son suficientemente conocidos por la población, que como también se ha señalado en otros estudios, participa en menor medida en estos procesos. La participación generalmente se concentra aún en las y los líderes.<sup>34</sup>

De otro lado, "Los consejos de coordinación en los gobiernos locales no han logrado todavía el nivel de institucionalización necesario, debido al poco interés por implementar mecanismos y procedimientos apropiados para el fortalecimiento institucional de la democracia local, en tanto también este espacio tiene un rol consultivo y no vinculado con la tarea de democratizar el poder local"<sup>35</sup>

A su vez, el diseño de los CCR y CCL tiene varios defectos: La ley establece que solo tienen dos sesiones obligatorias al año. Cuando las autoridades se limitan a cumplir este mínimo, se hace imposible un verdadero proceso de concertación sobre planes y presupuestos. A su vez los acuerdos no son de carácter vinculante, pues quien toma la final las decisiones son los consejos regionales o locales, sin estar obligado a tomar en cuenta los acuerdos del espacio de concertación. A su vez la Ley dispone que la proporción entre autoridades y representantes de la sociedad civil sea de 60% y 40%, respectivamente, limitándose las

---

<sup>33</sup>[http://www.calandria.org.pe/prensa\\_notas.php?id\\_notas=4](http://www.calandria.org.pe/prensa_notas.php?id_notas=4)

<sup>34</sup>Arroyo e Irigoyen (2005). Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización. - Lima

<sup>35</sup>Señala la ONPE en la presentación de las líneas de su proyecto participación política de las mujeres en el Perú.

posibilidades de una representación amplia y plural de la sociedad organizada.

Es decir, se trata de espacios de participación ciudadana que en su concepción y en sus procesos de constitución y gestión tienen debilidades importantes, tanto a nivel de sus dinámicas de funcionamiento, en el ejercicio de su rol respecto al desarrollo local y regional y en su relación con la ciudadanía.

A su vez, hay que reconocer, que si bien es cierto en el país se tiene tradiciones y prácticas sociales comunitarias muy arraigadas en la población, la experiencia de concertación no ha caracterizado la relación entre la sociedad civil y el Estado, sino más bien una cultura de confrontación para la reivindicación de derechos o de otro lado, prácticas clientelares y paternalistas por parte de los gobiernos y algunas de las dirigencias sociales. Por ello, la cultura de la concertación es otro aspecto a desarrollar en los actores políticos y sociales que participan en estos espacios.<sup>36</sup>

#### **En el caso de las municipalidades provinciales:**

En el caso de Ilo, los agentes participantes son mayoritariamente organizaciones vecinales que superan el 30%, seguidas de organizaciones de base que superan el 22% del total. Se puede inferir que en el tipo OSB también hay una buena parte de participación femenina. En esta experiencia se consigna el perfil de las organizaciones inscritas en el libro de registro de agentes participantes. Las organizaciones de mujeres representan el 6.2%, y la de jóvenes el 2.7%.

---

<sup>36</sup> Señala Participa Perú en un informe al respecto de los Consejos de coordinación regional y local.



Otro aspecto relevante en la experiencia de Ilo es que en la práctica se aplica la cuota de género que se define en 50% en la elección de delegados de cada organización y segmento que participa en el proceso; así como en la inclusión de sus demandas y propuestas para impulsarse presupuestos sensibles al género.<sup>37</sup>

En Jaén, a pesar de que la administración pública ha buscado, y sigue buscando, medios para mejorar su relación con la ciudadanía aportando más información y fomentando la participación, existe una mayor demanda por parte de los ciudadanos de incidir en la toma de decisiones concretas.

Las propias instituciones han mostrado una baja capacidad de respuesta a esta demanda debido a la complejidad creciente y continua de la realidad. Paradójicamente, en los aspectos de la vida cotidiana, existe una mayor dificultad para las Administraciones municipales en dar respuesta inmediata a problemas habituales, como la ejecución de una gran obra urbanística.

Un análisis de esta cuestión que se vivencia en la Provincia de Jaén se debe a la baja capacidad de respuesta de la Administración, originados por las siguientes razones:

- Estructuras y procedimientos rígidos y jerárquicos característicos de la Administración pública.
- Un elevado número de Administraciones en interacción con intereses muy diversos y con una distribución difusa de competencias entre

---

<sup>37</sup>[http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/DOCUMENTOS/estudio\\_particip\\_ciud\\_politica.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/DOCUMENTOS/estudio_particip_ciud_politica.pdf)

ellas, que provoca una deslocalización de las causas y efectos de los problemas ciudadanos.

- Falta de credibilidad general en la voluntad de los poderes públicos de resolver, especialmente, la problemática de participación ciudadana.
- Se siguen trabajando de forma tradicional, los gestores públicos han evitado procesos de participación social esgrimiendo diversas razones como las que se enumeran a continuación:
- El público es ignorante.
- El coste del tiempo que hay que invertir en el proceso de participación es desproporcionado respecto a los beneficios esperables.
- Los gestores suelen considerar que son los que tienen la responsabilidad de emitir un juicio profesional.
- Se tiende a considerar que las instituciones gubernamentales tienen obligaciones legales que no pueden ser transferidas a nadie.
- Posibilidades de manipulación de los foros que se constituyan por grupos de intereses particulares.<sup>38</sup>

En **Cutervo** se señala que es una innovación el fomentar la participación de sectores tradicionalmente excluidos, sin embargo no se consigna data desagregada por sexos, ni por tipo de organización, respecto al total de agentes participantes. Lo relevante es que el CCL en Cutervo cuenta con 70% de participación de la sociedad civil, lo que representa casi el doble de lo establecido, favoreciendo así una mayor inclusión de organizaciones.<sup>39</sup>

Sin duda la “captura” de nuevos espacios de participación ciudadana está transformando el escenario y las dinámicas entre la Municipalidad y

---

<sup>38</sup><http://www.conama.es/viconama/ds/pdf/52.pdf>

<sup>39</sup> [http://www.mtc.gob.pe/portal/transportes/asuntos/proyectos/pvis/tramo\\_4/eia/etapa\\_i/4\\_participacion\\_y\\_consulta\\_ciudadana.pdf](http://www.mtc.gob.pe/portal/transportes/asuntos/proyectos/pvis/tramo_4/eia/etapa_i/4_participacion_y_consulta_ciudadana.pdf)

Sociedad Civil. El impacto de la institucionalización de la participación ciudadana apertura nuevos espacios que enmarca a la sociedad civil dentro de esquemas.

Es una buena señal que ciudadanos cutervinos a pesar de las inconformidades y los retos por delante, parece estar arraigada, comprometida y dispuesta a luchar por hacer suyos los espacios institucionales y por ende transformarlos más allá de la concepción inicial del Estado.

#### **En las municipalidades distritales:**

En el caso de las municipales urbanas la experiencia de **Jesús María** es relevante en tanto se alienta la participación de las niñas y niños y adolescentes en el proceso de presupuesto participativo. Se capacitó a 1700 niños, niñas y adolescentes. No se desagrega por sexos. Esta experiencia cuenta con instrumentos normativos y metodológicos útiles para otras municipalidades.

La Municipalidad Distrital de **Independencia** aporta una metodología descentralizada para promover una mayor participación de la población. En la experiencia citada se ha contado con 1806 agentes participantes de los 06 ejes zonales. Sin embargo, no se consigna el desagregado por sexos de los agentes participantes, pero se refiere que la participación de mujeres y jóvenes ha crecido.

También cabe destacar que se ha empleado la cuota de 50% mínimo de mujeres para elegir a los delegados que validarán los proyectos.

La Municipalidad de **Vitoc en Junín** da cuenta de la importancia de involucrar a la población de los anexos, para lo cual aplicaron una encuesta a fin de identificar grupos poblacionales por sexo y grupo étnico y sus necesidades en distintos campos de desarrollo. No consigna data desagregada por sexos de los agentes participantes en el presupuesto participativo. Así mismo, se rinde cuentas de manera descentralizada.

En el Distrito de **Ambar**, ubicado en la Provincia de Huarua, igualmente se aplicó una encuesta sectorializada para recoger información de la población para el diagnóstico. Así mismo, el desarrollo de un concurso para fomentar la participación ciudadana lo cual tuvo un efecto positivo. No se menciona la composición de los agentes participantes.<sup>40</sup>

### **1.5. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.**

**Pomahuaca**, Distrito de la Provincia de Jaén, Región Cajamarca, de acuerdo a los informes del PNUD, es uno de los distritos que cuenta con un Índice de Desarrollo Humano de Medio Bajo<sup>41</sup>, eso se ve reflejado en la pobreza en la que se encuentran sus caseríos y centros poblados; en la desnutrición que sufre su población, sobre todo los niños menores de 5 años<sup>42</sup>; en los problemas de analfabetismo que existe, y en los bajos ingresos que percibe la población. En este último caso, haciendo una comparación con otros distritos de Jaén y Cutervo, como Chontali, Colasay, Santo Domingo de la Capilla, Callayuc; Pomahuaca y Pucara son poblaciones que cuentan con mayores ingresos debido a que

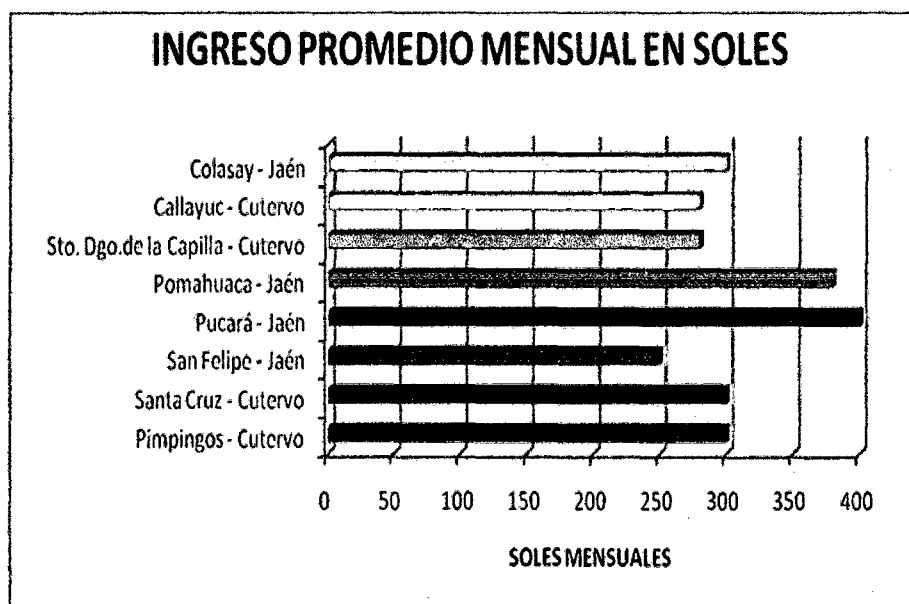
---

<sup>40</sup>[http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/DOCUMENTOS/estudio\\_particip\\_ciud\\_politica.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/DOCUMENTOS/estudio_particip_ciud_politica.pdf)

<sup>41</sup>[www.pnud.org.pe/data/publicacion/IDH\\_Anexo\\_Estadistico\\_FINAL.xls](http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/IDH_Anexo_Estadistico_FINAL.xls)

<sup>42</sup> Plan Estratégico Concertado de Desarrollo Actualizado del Distrito de Pomahuaca 2010-2014

muchas de sus familias se dedican al comercios de frutas que comercializan entre Chiple, San Felipe y Chiclayo, esto debido a sus posición estratégica<sup>43</sup>.



**FUENTE:** Diagnóstico de municipalidades del Proyecto Gobernanza Democrática.

Sin embargo, estos ingresos varían en un promedio que van entre los 350s/. Y 400s/. Soles mensuales no son suficientes para satisfacer sus necesidades vitales. Además, sus caseríos y centros poblados no se benefician de la posición estratégica que tiene Pomahuaca beneficiando solo a los que viven en el casco urbano.

Uno de los factores que retrasan el desarrollo del Distrito de Pomahuaca son sus vías de comunicación hacia sus centros poblados y caseríos que se caracterizan por su mal estado. El acceso a estos es difícil y la lejanía de su ubicación con Pomahuaca-centro, provoca el encarecimiento de

<sup>43</sup> PROMCAD-INICAM. Diagnóstico de Municipalidades. Proyecto gobernanza democrática Financiado por la unión europea. Cajamarca. Perú. 2010.

los presión en cuanto a pasajes, conllevando a un alza en los precios de los productos de los pobladores y, a un desanimo ya que a muchos de ellos sus escasos recursos no les permite trasladar sus productos por los precios elevados de los pasajes. Esto impide un flujo dinámico con otros caseríos y un escaso intercambio comercial, conllevando a un aislamiento de éstos y a una perennización de la pobreza.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que este distrito está en situación de pobreza y pobreza extrema, tanto la población (que no toma conciencia de su situación, reflejándose esto en los proyectos de infraestructura que presentan en los presupuestos participativos como construcción de piscigranjas, casa comunales, losas deportivas, etc. Que si bien son importantes, no son prioritarios para mejorar la calidad de vida de la población), las autoridades nacionales (que no implementan política publicas focalizadas teniendo en cuenta los contextos y la situación actual en la que se encuentran tanto las regiones, como sus provincias y distritos), regionales (que financian proyectos de impacto por encima de los tres millones de soles) y locales (que siguen pensando que construir grandes obras de infraestructura en lugares donde hay existencia de niños desnutridos) no actúan de una manera articulada que les permita implementar políticas a través de programas y proyectos integrales de agua y saneamiento que contribuya a superar las condiciones que afectan la calidad de vida de estos distritos en especial los más pobres.

Las autoridades municipales distritales de Pomahuaca, tiene serios problemas con la población, principalmente por la falta de comunicación y las decisiones que toman, sin tener en cuenta muchas veces la presencia del consejo. Sumado a esto la falta de transparencia por parte de las autoridades y funcionarios municipales, pues no informan de

manera adecuada sobre los diversos procesos que se llevan a cabo en la municipalidad, no rinden cuentas y si lo hacen, lo realizan de manera superficial y no específica, siendo cuestionada la gestión de cada uno de los municipios-trae como consecuencia la poca o nula participación ciudadana y la disconformidad por parte de la población.

Una de las características de la Municipalidad es que una parte de su personal es externo, ya que no cuenta con personal capacitado, los cuales cumplen diferentes funciones como contadores, administradores o asesor jurídico, esto hace que los planes de gestión municipal sean manejados por una sola persona (cuyo trabajador es externo y es el responsable de la elaboración de los documentos de gestión a nivel institucional, es este quien maneja toda la documentación, ya que no tiene personal capacitado para la elaboración de los planes) o por algunos trabajadores externos y no por el personal de la municipalidad.

La participación de la sociedad civil a través de sus líderes locales en espacios de concertación y participación ciudadana, como los Concejos de Coordinación Local (CCL), Comités de Vigilancia(CV), Presupuesto Participativo(PP), Mesas de Concertación, etc. son escasos. La falta de capacidad de estos líderes para ser gestores y co-gestores, junto con sus autoridades locales, del desarrollo de sus localidades se traduce en: **Primero**, los líderes locales no son capaces de liderar y gestionar procesos de desarrollo local, no son portavoces de las necesidades de la población y su capacidad para realizar, negociar, concertar y gestionar proyectos de desarrollo local es limitada. **Segundo**, no promueven dentro de sus organizaciones el compromiso en los procesos de participación ciudadana. **Tercero**, no generan iniciativas para el empoderamiento de los modelos de gestión participativa en sus

organizaciones. **Cuarto**, la poca participación en los espacios de concertación por parte de los líderes ha hecho que las organizaciones, asociaciones, gremios, juntas vecinales, etc. se mantengan pasivas y no participen en estos espacios. **Quinto**, los distritos y sus centros poblados no se desarrollan ya que las autoridades no se ven fiscalizadas, controladas, o vigiladas, malgastando el recurso público. **Sexto**, la rendición de cuentas por parte del alcalde no se realiza, y si lo hace, lo realiza de manera general y parcializada. **Séptimo**, no se priorizan los proyectos necesarios para el desarrollo de su localidad. **Octavo**, no se realiza una vigilancia de la formulación y ejecución de proyectos. **Noveno**, el acercamiento por parte de autoridades y funcionarios municipales, y sociedad civil es escaso y a veces nulo. **Decimo**, los líderes carecen de formación política debido a su escasa participación en estos espacios.

Esta situación se torna crítica ya que se vive una “coyuntura en que los espacios de concertación viene siendo motivo no solo de una aceptación creciente en el ámbito gubernamental, por su legitimidad en los espacios políticos locales, sino también porque se viene constituyendo en un espacio y escenario fundamental para la descentralización, democratización y construcción de la ciudadanía del país y la promoción del desarrollo local”<sup>44</sup>, la cual no está siendo aprovechada por los líderes locales.

Los líderes locales si se llegan a reunir lo hacen solo para redactar acuerdo y actas que muchas veces no se cumplen. Estos espacios de participación no funcionan en la temporalidad que es elegida. Sumado a

---

<sup>44</sup><http://www.docstoc.com/docs/32952630/CONCERTACION-Y-PARTICIPACION-DE-LA-SOCIEDAD-CIVIL-Y-EL>



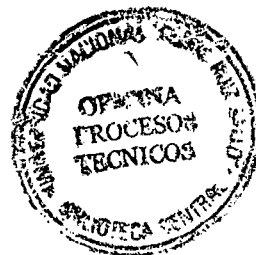
esto la carencia de capacidad para dialogar sobre estos temas por parte de la sociedad civil organizada, como consecuencia del desigual acceso a la información y comprensión sobre los mecanismos de participación, ha hecho que los avances de la participación civil sean lentos y muchas veces limitada.

En el proceso de Desarrollo Local del Distrito de Pomahuaca, se puede constatar que no existe una práctica de la concertación entre la sociedad civil y la autoridad local, la misma que se traduce en: falta de diálogo entre la sociedad civil, y autoridades municipales locales para concertar necesidades y priorizar proyectos que mejoren el desarrollo del distrito y sus caseríos como son: la mejora del sistema de agua potable, que le permita a la población consumir agua saludable, ya que hasta el momento se consume agua entubada, o la construcción de un nuevo colegio secundario ya que el actual no tiene la capacidad suficiente para la población estudiantil, teniendo estos que estudiar en locales alquilados de la parroquia; escasa voluntad política de las autoridades de compartir el poder relacionado a las decisiones presupuestarias en inversión local; la autoridad local no convoca a la sociedad civil y organizaciones a participar en la formación de espacios de concertación y, las ya existentes como el CCL<sup>45</sup> no cuentan con el apoyo de su autoridad para su fortalecimiento, manteniéndose así un CCL, cuyos miembros de la sociedad civil, son desconocedores de sus funciones. Además, si este espacio es convocado a sesiones, no se toma en cuenta a la sociedad civil; una mesa de concertación, también, inactiva debido a los conflictos internos que mantienen sus miembros y de éstos con las autoridades locales; el presupuesto participativo se llevó a cabo sin la participación

---

45 Conformado el 20 de abril del 2011, mediante Ordenanza Municipal N° 003-2011-MDP/A.

mayoritaria de la sociedad civil, solo con algunos simpatizantes y funcionarios municipales. Además, el proceso de presupuesto participativo por resultados no se llevó conforme lo establecen las normas; la autoridad y funcionarios municipales no convocan a reunión para dar rendición de cuentas sobre su gestión y si lo hacen solo es de manera superficial y más se abocan a rendir cuentas de la gestión anterior; la escasa o nula participación de la autoridad municipal en espacios de concertación hace que los pobladores tengan que presionar, a través de protestas y amenazas, la participación de sus autoridades en estos espacios; la falta de madurez y la escasa capacidad de propuestas, por parte de las organizaciones sociales o vecinales, está permitiendo el fracaso de la escasa práctica de la concertación existente; la falta de espacios de concertación y participación o la inactividad de la ya existentes está generando una débil dinámica democrática en el desarrollo local, una vida asociativa no fortalecida y las posibilidades de acción colectiva articulada entre actores locales y municipales sean débiles; La falsa concepción que tienen las autoridades acerca de participación ciudadana como un obstáculo para la gestión y el desarrollo local hace que los espacios de concertación (CCL, el Frente de Defensa y la Mesa de concertación) y participación (Comité de Vigilancia, Rondas Campesinas) no cuenten con el apoyo de las autoridades municipales; la mayoría de líderes locales se están mostrando indiferentes a los problemas de su comunidad debido en gran parte a la falta de contacto con sus autoridades y la falta de apoyo por parte de éstos. Sumado a esto su débil capacidad de discutir necesidades, confrontar intereses, servicios, influir en la agenda y las decisiones, está logrando que los espacios y mecanismos de participación, concertación y deliberación, se debiliten; la escasa ayuda, diálogo y contacto con las organizaciones está permitiendo que éstas desaparezcan; las autoridades municipales



se muestran reacios a trabajar con agentes externos como ONGs que se dedican a fortalecer espacios de concertación y desarrollar capacidades en líderes locales.

En el caso del Distrito de **Callayuc**, se evidencia una realidad no tan distinta al de Pomahuaca. Según el Mapa de Pobreza elaborado por FONCODES, Callayuc es uno de los distritos de Cutervo cuya población se encuentra en extrema pobreza, esto es, cuenta con un quintil 1<sup>46</sup>. Su población en su mayoría sigue siendo netamente rural, esto se ve manifestado en el censo nacional 2007<sup>47</sup> el cual arroja que de una población total de 10,474 habitantes, su población rural es de 9,949 y solo 525 viven en zona urbana. El Censo también rebela que la mayoría de su población tiene como fuente de trabajo fundamental la producción y el manejo de sus tierras u otro oficios como peones, ambulantes, etc. manteniendo sus niveles de ingresos bajos que varían ente 250 y 300 soles mensuales.

Los índices de analfabetismo no son alentadores ya que la mayor parte de su población adolece de este problema y son las mujeres las que cuentan con los índices de analfabetismo más altos. Esto es, el 31% de las mujeres del total de la población son analfabetas.<sup>48</sup>

Su sistema de vías de comunicación sigue siendo tradicional. El acceso a este Distrito es muy dificultoso debido a lo accidentado de sus carreteras tanto para Callayuc Distrito, como para sus caseríos. Este sistema de carreteras que aún persiste perjudica y seguirá perjudicando a la población, debido a que gran parte de los pobladores comercia en

<sup>46</sup>Según el mapa de pobreza elaborado por Foncodes con indicadores actualizados del censo 2007.

<sup>47</sup><http://www.inei.gob.pe/>

<sup>48</sup><http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/>

Chiple sus productos teniendo que trasladarse hasta este lugar, siendo esto dificultoso, sobre todo en las épocas de lluvias. Sumado a esto, la escases de vehículos que permitan trasladar tanto a personas como a sus productos, ya sea a Callayuc Distrito o sus caseríos, o, a Chiple y Jaén, permite que los conductores se aprovechen e impongan el valor de los pasajes, que los productos llevados a los centros comerciales se encarezcan, o como sucede en épocas de lluvias, los productos se deterioren perjudicando a los pobladores; además, el encarecimiento de los pasajes hace que los productos de los pobladores tiendan a encarecerse y en muchos casos permite el desánimo de su traslado; los escolares caminan grandes distancias para llegar a su centro de estudios y en casos de emergencia debido a enfermedades, accidentes, etc. por la falta de vehículos, y, sus carreteras en mal estado, el traslado se hace dificultoso trayendo consecuencias negativas.

El sistema de cobertura de desagüe es deficiente, contando con este servicio solo la población del Distrito Capital, además, solo el 79% de la población cuenta con este servicio<sup>49</sup>. La falta de letrinas y el consumo de agua no potable sigue siendo deficiente; la población sigue consumiendo agua entubada que procede de los ríos y quebradas los cuales no tienen el tratamiento correspondiente<sup>50</sup>, conteniendo en su composición residuos no aptos para el consumo de ser humano. Esto produce en la población enfermedades, mucha de éstas parasitarias, que en su mayoría afecta a las madres gestantes y los niños, provocando daños tanto físicos como mentales que se traducen en los retrasos de crecimiento que sufren y en la falta de desarrollo y maduración de las

---

49 Según informes de la DIDUR-Municipalidad Distrital de Callayuc

50 Según informes de indicadores del Centro de Salud de Callayuc y el programa de Salud Ambiental de DISA-Cutervo

funciones de su cerebro y de otros órganos vitales; todo lo anterior traen como resultado la desnutrición que en el Distrito está en un 42%<sup>51</sup>.

La participación de la población, en espacios de concertación y participación ciudadana, en su conjunto, a lo largo de su historia, ha sido escasa y muy débil. **Escasa**, en el sentido de que la población es poco las oportunidades que ha tenido de participar en toma de decisiones, en los presupuestos participativos, en espacios de dialogo, etc. Esto debido en gran parte a la falta de voluntad política, al escaso dialogo población-autoridades municipales, escasa información del funcionamiento de los espacios de concertación y participación, deficiente practica cultural de participación en la gestión pública, liderazgos caudillistas cuyos fines han sido siempre particulares y no por el bien colectivo, autoridades municipales con un pensamiento retrograda, autoritario y contraproducente cuyo eje giraba en torno a que la participación de la población impide el desarrollo local, y, **débil**, porque la poca participación de la población no ha tenido ni calidad ni trascendencia. Los pocos pobladores que han tenido la oportunidad de participan en espacios de concertación y participación ciudadana, lo han hecho siempre sin la debida capacitación e información, teniendo como resultado una participación estéril (sin opiniones, sin propuestas) e infructuosa (los pocos que participaban, sus opiniones no eran tomadas en cuenta, sus propuestas no eran atendidas, sus necesidades no eran priorizadas).

Sin embargo, Callayuc con este nuevo periodo de gobierno ha entrado en un proceso de permitir la participación ciudadana en los procesos de

---

<sup>51</sup><http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/>

desarrollo local, logrando que la ciudadanía participe de una manera más activa en espacios de concertación y participación.

Los espacios de diálogo y concertación son muy importante para el desarrollo de este Distrito, es en este marco que: Las autoridades locales actuales participan en los espacios de concertación y participación, fortaleciéndolos y desarrollándolos, como el “Comité de Autoridades” existente en Callayuc, el cual está integrado por miembros de las diferentes instituciones existentes en el lugar y cuyo Vicepresidente es el actual Alcalde, reuniéndose periódicamente para dialogar, exponer y debatir la problemática del Distrito y de sus diferentes caseríos; se dan reuniones multisectoriales promovidos por diferentes sectores del Distrito en el cual se expone su problemática tanto a nivel de casco urbano como a nivel de caseríos; el Comité de Vigilancia elegido en el proceso de desarrollo del presupuesto participativo 2012 cuenta con el apoyo de las autoridades locales y el alcalde, manifestándose este apoyo en el reconocimiento, por parte del Alcalde, de los miembros del Comité de Vigilancia<sup>52</sup> y su participación de éste como de sus regidores en el proceso de elaboración de su reglamento interno y plan de trabajo, el cual también fue reconocido mediante resolución de alcaldía<sup>53</sup>.

Cabe resaltar también que fue el Alcalde quien brindo un espacio en la Municipalidad para que funciones como oficina a los miembros del Comité de Vigilancia; actualmente el CCL se encuentra inactivo por lo cual el Alcalde solicito a la ONG INICAM su apoyo para su conformación; el presupuesto participativo se llevó a cabo con normalidad respetando

---

<sup>52</sup> Reconocido el 01 de agosto del 2011, Resolución de Alcaldía N° 131-2011-MDC/A.

<sup>53</sup> Reconocido el 23 de Setiembre del 2011, Resolución de Alcaldía N° 207-2011-MDC/A.

los procesos asignados por el gobierno central, contando con la participación activa del Alcalde y sus regidores y con la asistencia masiva de la población organizada. Además la Municipalidad priorizó algunos proyectos presentados por la sociedad civil durante el taller “Formalización de Acuerdos y Compromisos del Presupuesto Participativo”, en la cual fueron capacitados los asistentes mediante el llenado de fichas mínimas de proyectos; la priorización de proyectos del presupuesto participativo se hizo tomando en cuenta las necesidades prioritarias de los caseríos que más necesidades tenían, esto se logró escuchando, dialogando y revisando las fichas mínimas de proyectos presentadas por la sociedad civil asistente al presupuesto participativo; los regidores y el Alcalde participan activamente en talleres que tengan que ver con participación ciudadana, fortalecimiento de espacios de concertación, capacitación a Comités de Vigilancia; el Alcalde mantiene un contacto directo con la población ya que constantemente recibe a la población en su oficina, los escucha y trata de dar solución a sus demandas más prioritarias; incentiva a la sociedad civil a participar en capacitaciones como las del desarrollo de fichas mínimas de proyectos del presupuesto participativo que conto con su presencia durante la duración del taller; se están ejecutando proyectos que tienen que ver con bajar los niveles de desnutrición en Callayuc, siguiendo los 15 lineamientos que se dan en el presupuesto participativo por resultados; actualmente el Alcalde forma parte de la mancomunidad FRENTE NORTE ILUCAN <sup>54</sup> el cual está conformado por 4 municipalidades de la Provincia de Cutervo y cuyo Presidente de la Mancomunidad es este, que decidió mancomunarse para ejecutar proyectos de impacto en su localidad.

---

<sup>54</sup> Mancomunidad conformada el 14 de Julio del 2011, por 4 distritos: Callayuc, Pimpingos, Santa cruz de Cutervo y Santo Domingo de la Capilla.

Ante la problemática presentada se propone diseñar una estrategia para trabajar la capacidad de la práctica de concertación, por lo que el problema se sintetiza en la siguiente interrogante:

**¿Cómo contribuiría el Diseño de Estrategias de Participación Popular para mejorar la práctica de concertación ciudadana, casos distritos de Pomahuaca- Jaén y Callayuc-Cutervo?**

#### **1.6. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA.**

La planificación del desarrollo local debe poner permanentemente como objetivo central el desarrollo de las personas, partiendo de sus condiciones concretas, de sus necesidades y capacidades, así como de sus derechos y aspiraciones, así mismo, la planificación del desarrollo, tiene como punto de partida y como finalidad a las personas, exige que este proceso sea participativo y concertado, ampliando las capacidades de la población para que puedan ser buenos actores de su propio destino.

Se conoce que un Estado democrático debe garantizar las condiciones para el desarrollo integral de todos y todas en igualdad; de ahí que la gestión regional y local debe promover la participación de la población, superando toda clase de exclusión y discriminación, a fin de poder alcanzar un desarrollo humano equitativo.

Lograr que este proceso de descentralización permita que el Gobierno Regional y el gobierno local vele por los intereses de la población mejorando su calidad de vida, va a tener como base la participación



ciudadana. El desarrollo regional y local comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el desarrollo social y equitativo.

Así mismo, se requiere de un trabajo sostenido y articulado, una inversión consistente y suficiente para modificar la situación de la población, considerando que con la participación de las Instituciones de la Sociedad Civil, a través de la Municipalidad, del Gobierno Provincial y Regional, se va a lograr que la ciudadanía, sea el principal actor de su desarrollo.

## **1.7 METODOLOGIA EMPLEADA.**

### **1.7.1 OBJETO DE ESTUDIO.**

Inadecuada práctica de concertación ciudadana.

### **1.7.2 OBJETIVOS.**

#### **OBJETIVO GENERAL:**

Diseñar estrategias de Participación Popular para mejorar la práctica de concertación ciudadana, casos distritos de Pomahuaca - Jaén y Callayuc - Cutervo.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- Diagnosticar los niveles de participación popular de Pomahuaca-Jaén y Callayuc - Cutervo en los espacios de concertación ciudadana.
- Comparar los niveles de práctica de la concertación ciudadana en los distritos de Callayuc y Pomahuaca.
- Identificar la forma de organización y tipo de liderazgo de ambos distritos.
- Elaborar la propuesta en relación a los propósitos de la investigación.

#### **1.7.3 CAMPO DE ACCIÓN.**

Estrategias de Participación Popular para mejorar la práctica de concertación ciudadana, casos distritos de Pomahuaca-Jaén y Callayuc-Cutervo.

#### **1.7.4 HIPÓTESIS.**

**"Si se diseñan estrategias de Participación Popular según las teorías de Martín Tanaka, Luis Chirinos y Norberto Bobbio, entonces se mejorará la práctica de concertación ciudadana, caso distritos de Pomahuaca - Jaén y Callayuc-Cutervo".**

#### **1.7.5 MATERIALES, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS.**

<b>TÉCNICAS</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>
<b>PRIMARIAS</b>	
<b>ENTREVISTA ESTRUCTURA Y EN PROFUNDIDAD</b>	Guía de entrevista
	Pauta de registro de entrevista
<b>ENCUESTA</b>	Guía de encuesta
	Pauta de registro de encuesta
<b>TESTIMONIO</b>	Grabación
	Redacción

<b>TÉCNICA</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>
<b>SECUNDARIA</b>	
<b>Fichaje</b>	Bibliográfica
	Textual

#### **1.7.6 UNIVERSO Y MUESTRA.**

**Universo:** Está conformada por las instituciones, organizaciones y sus representantes de los caseríos de los distritos de Callayuc y Pomahuaca que participan en espacios de concertación y participación ciudadana, bajo la lógica de un criterio de inclusión u organicidad.

### CALLAYUC - CUTERVO

DISTRITO	CASERÍOS Y DISTRITO	INSTITUCIONES	N° DE INTEGRANTES
CALLAYUC	SAN ISIDRO	Agentes Municipales	1
		Teniente Gobernador	1
		APAFA	5
		Ronda Campesina	6
		Comité de Vaso de Leche	6
	SANTA FÉ	Agentes Municipales	1
		Teniente Gobernador	1
		Ronda Campesina	6
		Comité de Vaso de Leche	6
	CALLAYUC	Frente de Defensa de los Intereses y Patrimonio del Pueblo	1
		Regidores	5
		Gobernador Político	1
		Comité de Vigilancia	4
		Ronda Campesina	6
		Comedor Popular	6
		Comité de Vaso de Leche	6
		Comité de Autoridades	11
		Centro de Salud	9

**Fuente:** Municipalidad Distrital de Callayuc.

**TOTAL= 82 Gestores**

**POMAHUACA - JAÉN**

<b>DISTRITO</b>	<b>CASERÍOS</b>	<b>INSTITUCIONES</b>	<b>N° DE INTEGRANTES</b>
<b>POMAHUACA</b>	<b>LAS JUNTAS</b>	Agente municipal	5
		Teniente Gobernador	1
		APAFA	5
		Comité de Vaso de Leche	6
	<b>CAMPAMENTO LIMÓN</b>	Agente municipal	6
		Teniente Gobernador	1
		APAFA	5
		Comité de Vaso de Leche	6
	<b>POMAHUACA</b>		
		Regidores	5
		Gobernador Político	1
		Comité de Vigilancia	4
		Ronda Campesina	6
		Comedor Popular	6
		Comité de Vaso de Leche	6
		Asociación de Agricultores	5
		Frente de defensa	6

**Fuente:** PDC del Distrito de Pomahuaca 2010-2014

**TOTAL = 74 gestores**

La delimitación del universo viene hacer la sumatoria de número de integrantes definidos por caseríos e instituciones de los distritos de Callayuc y Pomahuaca, vale decir:

**U= 156 gestores**

**Muestra:** La selección del tamaño de la muestra responde a la teoría del liderazgo, de ahí que su definición ha tenido un carácter de élite, esto es:

Callayuc	=	18
Pomahuaca	=	16
		<hr/>
n	=	34 líderes



## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

## **2. MARCO TEÓRICO.**

### **2.1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.**

Sobre el tema de investigación se ha encontrado los siguientes antecedentes:

**CASTILLO DÍAZ, Ricardo (2007). “Participación ciudadana en la gestión de la seguridad ciudadana en el Distrito La Victoria, Chiclayo, 2004-2007”**, cuyo propósito es indagar cuál es la participación del gobierno local, policía Nacional del Perú y las juntas vecinales en la gestión de la seguridad ciudadana en el Distrito La Victoria. La tesis ha tenido como objetivos específicos determinar las manifestaciones de la inseguridad ciudadana, analizar el interés, propuestas de acción de las autoridades locales y determinar las motivaciones de las juntas vecinales para participar en la gestión de la seguridad ciudadana.

**CUNHA FILGUEIRAS, Cristina A. (2005). “Instituciones públicas deliberativas y concertación local en experiencias de participación ciudadana en la decisión presupuestaria. Año 2005. Brasil”.**

La autora con el propósito de conocer las condiciones de origen y desarrollo de las instituciones donde existe concertación, los principales procesos involucrados y los resultados alcanzados, y al analizar los casos de Porto Alegre, Belo Horizonte, Montevideo y Villa el Salvador destaco los siguientes componentes fundamentales a manera de conclusión:



- La voluntad política inequívoca de los gobernantes de compartir el poder relacionado a las decisiones presupuestarias en inversión local es la primera condición para la existencia de tales experiencias;
- La voluntad política de propiciar la participación ciudadana requiere de un cuerpo de instrumentos que la garanticen y de espacios de concertación de actores que la legitimen. El diálogo necesita mecanismos claros, reglas de juego con metas e instrumentos definidos, que puedan ser ajustados a partir de la interacción de los actores. El exceso de reglamentación, que impida o remplace la interacción entre los actores, es sin embargo un riesgo;
- La existencia de organizaciones sociales o vecinales, su madurez y capacidad de propuesta son esenciales para el éxito de estos espacios;
- Es indispensable incorporar en el proceso mecanismos y momentos de preparación y capacitación tanto de los actores sociales como del gobierno;
- La innovación de los espacios y mecanismos de participación, concertación y deliberación exigen ajustar el aparato administrativo y la gestión municipal.

**CRAVIOTTI, Clara. (2006). “Concertación social y territorio”.**

Socióloga (Universidad de Buenos Aires, Argentina); Máster en Ciencias Sociales con mención en Estudios Agrarios (FLACSO-Argentina). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Profesora de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios. Revista Internacional de Desarrollo Local. Vol. 8, N. 13, p. 29-36, Set. 2006. Argentina.

El trabajo de esta autora tiene como propósito central reflexionar acerca de la idea de concertación entre diferentes actores a nivel local-incluyendo tanto a los más vulnerables, como a aquellos de mayor poder económico-que constituye una de las ideas fuerza presentes en los enfoques sobre desarrollo rural actualmente vigente en los países latinoamericanos. Establece los puntos de vinculación existentes entre la temática de concertación y la noción de gobernanza, y examina algunas de las problemáticas involucradas-entre cooperación y conflicto, entre eficacia y legitimidad, y entre nivel local y niveles extra locales. Sostiene la necesidad de complementar estos esquemas con la construcción de una visión nacional del desarrollo y acciones tendientes al empoderamiento real de los sectores excluidos.

El presente artículo apunta a tener presente el contexto en el cual toma cuerpo la propuesta actual de concertación a escala local y los riesgos que puede implicar, de vaciarse de su contenido transformador y resultar un simple requerimiento a cumplir para garantizar el acceso a ciertos recursos. Para que ello no ocurra, debe acompañarse de políticas activas de fortalecimiento de las organizaciones de los sectores excluidos, que les permitiría negociar mayor autonomía en la formulación y ejecución de las acciones, y de la construcción compartida de una visión nacional del desarrollo, donde las diferentes realidades locales tengan un rol a desempeñar.

No se cuestiona entonces que el ámbito local pueda ser el espacio preferencial para el ejercicio de la concertación multi actoral. Más bien se señala que no basta con llevar a cabo este ejercicio exclusivamente en ese nivel para revertir la situación desventajosa en que se encuentran pequeños productores y trabajadores rurales. De hecho el propio Leader

(1999) señala como una de sus limitaciones que la concertación a menudo se limitó al nivel local, con un impacto acotado en las grandes orientaciones de las políticas nacionales o regionales.

Finalmente, otra de las cuestiones introducidas por el artículo es que en sociedades donde las autoridades han sido democráticamente elegidas, no todos los objetivos debieran estar supeditados a la negociación y al logro de consensos entre los diferentes actores (sean del nivel local o de otro tipo). Algunos derechos básicos y fundamentales forman parte de garantías contenidas en leyes superiores y es a partir de ese marco que deben promoverse.

**VELÁSQUEZ C. FABIO E. (2004). “Diseños de planificación y participación de las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. Una mirada a partir del caso colombiano”.**

Este autor en su estudio concluye que:

Los espacios públicos de concertación local (EPCL) son escenarios de encuentro, deliberación y construcción de acuerdos (y desacuerdos) entre agentes gubernamentales y actores sociales en torno a asuntos que afectan a la colectividad o a alguno(s) de sus miembros. Son instancias amplias e incluyentes de participación (puede intervenir en ellas cualquier persona a título individual o en representación de grupos, organizaciones de diversa índole –incluidas las políticas- e instituciones del orden gubernamental) en las que se supone que opera una relación horizontal entre sus integrantes, tanto en la deliberación como en la definición de acuerdos o en la toma de decisiones.

El capital cultural y el capital social constituyen factores definitivos para el éxito de la concertación. Que los líderes mejoren sus capacidades por la vía de la educación formal y no formal, de la experiencia y de la adquisición progresiva de conciencia sobre la importancia de la participación y de su inserción en escenarios públicos, de un lado, y que articulen sus esfuerzos a través de organizaciones y redes que respalden su acción, fomenten el sentido de colaboración y aumenten progresivamente la confianza mutua, de otro, parecen ser requisitos indispensables para cualificar los procesos de concertación. Que se doten de los recursos necesarios, especialmente de información, para actuar colectivamente también parece relevante. Que establezcan un diálogo con actores gubernamentales que actúen en función del interés colectivo y que miren al futuro de manera estratégica y no se queden en el presente inmediato, resulta a toda luz indispensable para fortalecer los escenarios de encuentro. Finalmente, que todos estos elementos se articulen para producir resultados concretos y que estos últimos sean percibidos por la gente como algo positivo y deseable asegura la sostenibilidad de los procesos de concertación.

## **2.2 BASE TEÓRICA.**

### **A. Participación Popular en Políticas Sociales de Martín Tanaka**

Plantea que la participación debe pensarse, como el involucramiento de los ciudadanos en asuntos públicos. Esta definición supone de entrada que hay diversos tipos de involucramientos y que no necesariamente tienen que asumir la forma de acciones colectivas.

Su estudio explora la participación de los ciudadanos de sectores de la sierra peruana en la implementación de políticas sociales<sup>55</sup>.

Afirma que “democratizar” o hacer “más participativas” las políticas sociales no implica el involucramiento generalizado de la comunidad en acciones colectivas o en gestión de políticas sociales. Estos se relacionan más, con la naturaleza y apertura de las elites y con la posibilidad de acceder a ellas y renovarlas, también con la existencia de mecanismos de control y de rendición de cuentas, para ello promueve el valor educativo de la participación, que permita el desarrollo de capacidades. Y desde una perspectiva de género resalta su impacto sobre la autoestima de las mujeres y la posibilidad que se emancipen de relaciones patriarcales opresoras.

La participación no es resultado espontáneo o natural, es un proceso de construcción social, que implica costos y la superación de problemas de acción colectiva, por eso, las diversas instituciones y los agentes de desarrollo deben incentivar las prácticas participativas, creando un entorno que las haga atractiva y útil a los ciudadanos, buscando ampliar y difundir las capacidades sociales, y no quede en un grupo pequeño. Solo así, la participación será de gran utilidad en las políticas sociales, el logro de los objetivos de desarrollo y la superación de la pobreza; aumentando la eficacia y eficiencia. Debe tenerse presente que la participación no siempre presenta los mismos problemas y posibilidades, por tanto debe ser pensada en relación a las condiciones y los contextos en que ocurren.

---

55 TANAKA, Martín. “Participación Popular en Políticas Sociales, cuando puede ser Democrática y Eficiente, y cuando todo lo contrario” Año, 2001.

Plantea que la participación depende mucho de la existencia de recursos materiales o simbólicos movilizables, de la existencia y naturaleza de los liderazgos sociales, de la intervención de agentes externos, y de la estructura de oportunidades políticas establecida por el Estado.

Tanaka plantea, como variable clave en la participación; el “grado de complejidad” de las poblaciones estudiadas. Esta variable da lugar a formas distintas de participación, en que operan principios diferenciados, por tanto no se puede pensar en comunidades homogéneas, indiferenciadas, con intereses armónicos y con involucramiento generalizado en asuntos públicos. En la participación debe tenerse en cuenta la creciente complejidad de las sociedades, su cada vez mayor diferenciación y el incremento de los cursos en acción posibles para los sujetos. Entonces, siguiendo la metodología Weberiana, Tanaka distingue tres situaciones “típicas ideales”, con distintos grados.

**1. Complejidad baja: Identidades comunales fuertes y participación con involucramiento generalizado en acciones colectivas.**

Son comunidades pequeñas, asentadas en ámbitos rurales, relativamente aisladas, homogéneas, la mayor parte de su actividad económica se vincula a la tierra y la mayor proporción de su producción se destina al autoconsumo. Generalmente están en situación de pobreza extrema, expresada en exiguos ingresos y falta de acceso a bienes públicos esenciales, tiene niveles educativos bajos y, en general, con capacidades sociales escasas.

Existe cierta identidad y espíritu comunitario, que se constituye en activo para la acción colectiva. El tamaño pequeño de la localidad, su aislamiento y relativa homogeneidad de la población hace prevalecer las relaciones cara a cara y se establecen sanciones morales efectivas que inhiben desarrollar conductas individualistas y que posibilitan la cooperación.

Tanaka al hablar de participación se refiere a un involucramiento general en acciones colectivas, hay escasa diferencia entre el papel de dirigente y el de comunero; en la contribución de tareas comunales; como la mano de obra no calificada. En condiciones ideales, la participación es general y voluntaria, no es necesario coaccionar a los pobladores su participación. La acción colectiva es un recurso para compensar otras carencias, como también una estrategia para resolver problemas, fundamentalmente de acceso a ciertos bienes públicos esenciales.

## **2.Complejidad media: Heterogeneidad, grupos de poder e intermediación.**

Son comunidades pobres, pero no en pobreza extrema, asentadas en ámbitos rurales, son más grandes y complejas, y están más integradas a la economía de mercado y a los centros urbanos, por lo que la migración y los intercambios son más intensos. Sus miembros han logrado acceso a los bienes públicos esenciales, pero aún les faltan otros; se empiezan a abrir paso a las lógicas individuales y la búsqueda de bienes semi públicos o privados,

antes que públicos. La acción colectiva comunal deja de tener sentido en su forma de participación generalizada.

Por su heterogeneidad en estas comunidades, difícilmente puede hablarse de identidad comunitaria fuerte. Se tiene más bien, grupos con intereses diferenciados, y a veces en abierto conflicto. Se observa presencia de grupos de poder. Su mayor integración a los centros urbanos hace que la comunidad este más relacionada a actores externos, cuyas intervenciones son cruciales. Algunos líderes locales cumplen tareas de intermediación con los actores externos, estos intermediarios deben poseer calificación que les permita buscar fuentes de financiamiento, tener contactos en el Estado y con las ONG, y algunos suelen tener experiencia política.

Los líderes son una élite en su ámbito y son excepcionales en un contexto de precariedad, pobreza y capacidades sociales escasas; por ello son importantes y se constituyen en interlocutores para elaborar mejores diagnósticos de los problemas y las necesidades, facilitando la sustentabilidad de obras más allá de su ejecución, involucrando a la población en estas tareas. Esta especialización hace que su lógica este en la obtención de incentivos selectivos; antes que por su espíritu cívico. Constituyen una suerte de poder local, a veces legitimado, a veces cuestionado; pero siempre considerados como necesarios.

### **3.Complejidad alta: Espacios urbanos, participación y pluralismo.**



Se ocupa de ámbitos urbano-populares de alta complejidad social, con acceso a bienes públicos básicos, barrios medianamente consolidados y, altamente heterogéneos; en ellos es posible identificar intereses sociales, económicos y políticos claramente diferenciados. Es un contexto que ofrece múltiples posibilidades y cursos de acción que van desde acciones colectivas, pasan por la constitución de grupos de interés diversos y llegan hasta iniciativas puramente individuales. Por lo general, estos ámbitos ya tienen servicios básicos; por ello difícilmente la participación asume la forma de involucramiento generalizado en acciones colectivas. Más bien, se forman grupos constituidos en torno a la defensa de intereses específicos. Se registra la intervención de muchos agentes, organizaciones sociales de base con diversas orientaciones y agentes externos, ONG e instituciones estatales. Hay también actores políticos que compiten para ganar respaldo y "bases" de apoyo.

## **B. Oportunidades de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales.**

**Chirinos, Luís (2002)**, ensaya un balance de la experiencia democrática municipal, desde el ángulo de la participación ciudadana, lo hace tanto de un punto de vista teórico, como de las experiencias en la gestión municipal a partir de 1980. Chirinos define la participación ciudadana "como la capacidad política y jurídica de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directa o a través de representantes legítimos y a través de las diferentes modalidades, en los diversos procesos de gestión de la

municipalidad, especialmente en aquellos que afectan las condiciones de vida, materiales, sociales, políticas, económicas y culturales de la población<sup>56</sup>. Esta definición avanza más allá de la noción tradicional de gobierno como la delegación de autoridad y poder, para convertirla en permanente mandato ciudadano en el que la participación es componente central en la formulación de políticas, toma de decisiones e implementación y gestión de políticas, proyectos y programas municipales. Se trata pues de una concepción que recoge la idea de democracia como “condición de vida” y no sólo como “método para la elección de gobernantes. Este concepto requiere de tres precisiones:

- 1) **“Modalidades de participación”**. Los procesos de gestión municipal son de diversa naturaleza: algunos supondrán participar en ejecutar actividades, otros en acceso a la información y, otros en la gestión o cogestión de programas o en la toma de decisiones. De allí que se precisa la existencia de diversas modalidades.
- 2) **“Dimensión procesal”**. Se habla de una jerarquía en función al grado de democracia y poder implicado. El grado más alto es si la ciudadanía participa en procesos de toma de decisión. Ahí la autoridad “comparte” –sin renunciar a su responsabilidad política y jurídica- su capacidad de decidir. Ello no significa que solo al intervenir en la toma de decisiones es posible hablar de participación, ya que al decidir, se pasa también por modalidades intermedias como: la consulta, la información, la gestión de programas, el control, la fiscalización ciudadana a la

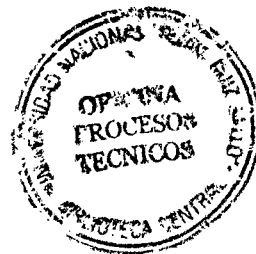
---

<sup>56</sup> CHIRINOS SEGURA, Luis. Estructura de Oportunidades de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales. 2002.

gestión o las obras municipales y otras acciones municipales. De ahí que este autor plantea que la participación implica una dimensión procesal, es decir se puede ir de menos a más, avanzando gradualmente en mayor grado de democratización.

3) **“Proceso político”**. Porque supone relaciones entre diversos actores de los cuales uno de ellos es la autoridad local, por tanto, el camino de la participación es complejo y problemático, algo que no siempre es tomado en cuenta. En este sentido, la participación es un hecho político por lo siguiente:

- La participación no es un hecho fácil. Por el contrario, es uno de los procesos más complejos de la política, sobre todo porque a diferencia de lo que se sostiene corrientemente, no existe una vocación natural e innata de la ciudadanía por participar en la gestión gubernamental.
- Por tanto, no parece ser evidente que existe una demanda intensa, generalizada y permanente de la ciudadanía por participar en la gestión gubernamental y los asuntos públicos en general. De allí la importancia de estimular e incentivar a la ciudadanía a participar.
- La participación no es solo individual: es también colectiva.
- La ciudadanía no participa por participar, sino en la medida que a través de ella alcanza objetivos individuales y colectivos, es por eso que la participación es percibida como un medio para alcanzar un conjunto de beneficios concretos y tangibles que mejoran sus condiciones de vida.
- La participación no es gratuita y por tanto, algo sencillo para la ciudadanía. La participación ciudadana tiene costos inmediatos y mediatos, tanto a nivel individual, como colectivo.



- El conflicto es un riesgo constitutivo de la participación, especialmente en sociedades excluyentes, es por eso que la participación supone enfrentar un conflicto de intereses en dos dimensiones: de un lado el conflicto que se desprende de la pluralidad y diversidad de intereses legítimos al interior de la ciudadanía; y del otro, el conflicto entre la autoridad que para ser participativa debe desprenderse de parte de su poder para compartirlo, y la ciudadanía. En este nivel la raíz del conflicto por lo general radica en las resistencias del propio gobierno local.
- Las autoridades políticas que aspiran construir gobiernos locales democráticos y participativos deben formular e implementar política explícitas que incrementen la propensión a la participación.

### **Instrumentos de gestión de las políticas municipales de participación ciudadana.**

Las políticas públicas son un conjunto de instrumentos de gestión capaces de garantizar su adecuada implementación y el logro de sus objetivos. En este marco, el autor plantea cuatro instrumentos básicos de gestión para la participación ciudadana: el marco legal de la participación ciudadana, experiencias de participación, estrategias de relación con las organizaciones sociales y estrategias de comunicación de la municipalidad con la sociedad civil.

#### **A. Marco legal de participación ciudadana: alcances y límites.**

El autor sostiene que un factor decisivo en la viabilidad y eficacia de la participación ciudadana en los gobiernos locales es el marco

legal, acompañado de la incorporación del factor político que rebela que la participación no es una concesión clientelista desde arriba. Sino que se trata de un derecho ciudadano. Sin embargo, a pesar de los años de reforma municipal que ha vivido y está viviendo el Perú, parece evidente que la eficacia de las normas para propiciar la participación de los vecinos es negativa o a lo más, bastante relativa. El autor señala razones:

- La concepción de la ley es que, las formas de participación estipuladas son las únicas legalmente procedentes. Esta concepción tiende más bien a cerrar caminos que a abrirlos. De acuerdo a ella, no sería posible legalmente que las municipalidades establezcan modalidades diferentes de participación que pudieran eventualmente surgir de la relación entre gobierno local y ciudadanía. Este argumento ha sido explícitamente utilizado por muchos alcaldes para justificar por qué no incorporar otros sujetos de participación (sobre todo, organizaciones sociales) y no implementar otras modalidades de participación.
- La exclusividad que hace la ley de algunas organizaciones como las juntas vecinales o comités comunales, no hace ver que muchas de estas organizaciones no existen en la mayoría de lugares del país, esto también permite que la gran cantidad de organizaciones sociales que se han creado en los últimos años, y que portan la representación real de la ciudadanía, se formen al margen de la legalidad formal, conllevando en la práctica a no ser sujetos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales. En la práctica, equivale a negar el derecho de participación al núcleo más sólido de la sociedad civil.

- El régimen legal de la participación desconoce la autonomía de las organizaciones que define como sujetos de participación. El régimen legal establece que las juntas de vecinos y comités comunales son organizaciones creadas por la municipalidad y tienen como finalidad fundamental colaborar con ella. Esto plantea por lo menos, tres tipos de problemas: de un lado, estas organizaciones son creadas por la municipalidad y no por los ciudadanos, lo que las coloca en una situación de alta precariedad institucional. Si es la municipalidad quien las crea –a instancia suya o a iniciativa de los vecinos - es también la municipalidad quien tiene la potestad de disolverla y desconocerla. Carecen pues de autonomía: su existencia como sujeto de participación no depende de los propios miembros, sino de la autoridad. Esto evidencia que la participación es esencialmente subordinada a la Municipalidad.
- En la legislación participativa, hay normas que declaran derechos de cumplimiento facultativo, para quien es el principal obligado, la municipalidad. Así, en caso que la autoridad no implemente los derechos de participación, no existe sanción que se le aplique. La participación termina así como facultad discrecional de la autoridad y no como un derecho ciudadano, perdiendo su carácter democrático.

El autor señala que existen cinco tipos de ordenanzas municipales predominantes que regulan localmente la participación ciudadana:

- 1.Reconocimiento de organizaciones como sujetos de participación vecinal.

2. Creación de comisiones que elaboren proyectos de ordenanzas o gestión en áreas específicas de la acción municipal.
3. Procedimientos participativos para la implementación de diversas políticas municipales.
4. Mecanismos de desconcentración y descentralización de la gestión a través de municipios de agencias municipales y centros poblados menores, alcaldías vecinales y formas similares.
5. Mesas de Concertación orientadas al objetivo del desarrollo local

#### **B.Experiencias municipales de participación ciudadana.**

Las experiencias de participación ciudadana exitosas en el Perú son múltiples, es por ello que resulta imperioso preguntarse por los rasgos principales que las caracterizan. Es por eso que el autor presenta los que considera más importantes y exitosas enfatizando en las que han otorgado viabilidad y eficacia al objetivo de la participación y son:

- Las experiencias de participación vecinal más importantes y exitosas han sido aquellas que han ido más allá de la ley.
- Las experiencias participativas han partido de reconocer a las organizaciones sociales realmente existentes, como los sujetos de la participación.
- Las experiencias de participación han asumido muy diversas modalidades y han cubierto una gran diversidad de ámbitos de la vida local.
- Se ha incrementado la representatividad y el poder de negociación de los ciudadanos, sobre todo a nivel colectivo.
- Otro aspecto de las experiencias de participación ha sido que por lo general, han implicado un proceso de comunicación entre

el gobierno local y la ciudadanía a través de diversos medios formales e informales

- Un rasgo importante es que estas experiencias han buscado aliviar los costos mediatos e inmediatos de participar, así como garantizar beneficios concretos y tangibles a quienes participan en las políticas municipales.
- Pero frente a estos rasgos, que en términos generales son positivos, existen también debilidades en las experiencias de participación ciudadana, estas son:
  - Su falta de institucionalización.
  - No son continuadas en el tiempo, sino esporádicas y actos únicos, lo que incrementa su precariedad.
  - La falta de mecanismos de participación de la ciudadanía en el control oportuno y eficaz del ejercicio del poder por la autoridad local.

### **C. Estrategias de relación con las organizaciones sociales.**

Desde el punto de vista de la participación, las organizaciones sociales son las únicas instancias de representación social capaces de constituirse en referentes de la ciudadanía. Por ello, a pesar de la situación por la que atraviesan, los gobiernos locales no pueden dejar de tomarlas en cuenta como sujetos de la participación ciudadana. Más aún, si una propuesta participativa democrática plantea la superación de la limitación de la democracia puramente individual. Además, la relación del gobierno con las organizaciones permite racionalizar y ordenar las demandas ciudadanas, así como contar con interlocutores válidos y legítimos de la ciudadanía. Ello permite enfrentar en mejores condiciones para todos los actores, procesos de participación y



concertación que involucren identificación de necesidades y demandas y su priorización, así como la planificación del desarrollo.

El autor elabora ciertas condiciones para que los gobiernos locales incorporen a las organizaciones sociales como sujetos de participación ciudadana, para tal sentido este considera que:

- El reconocimiento como sujetos de participación ciudadana a las organizaciones realmente existentes en la sociedad local.
- La promoción municipal de formas de organización previstas en la legislación, en aquellas localidades donde no exista organización previa.
- La aprobación de ordenanzas municipales explícitas para el reconocimiento jurídico y dotación de personería jurídica municipal.
- El establecimiento de normas que definan las formas y procedimientos para la resolución de conflictos al interior de las organizaciones, partiendo del respeto a su autonomía y garantizando la no-intervención de las municipalidades en sus asuntos internos.
- La aprobación de ordenanzas que estipulen como derechos ciudadanos, las formas y modalidades de participación ciudadana de manera que la ciudadanía tenga un claro y preciso conocimiento de sus derechos.
- Establecimiento de una política de comunicación e información permanente de la municipalidad con las organizaciones en su conjunto y no solamente con sus líderes.

- Establecimiento de una política de capacitación permanente a las organizaciones, incluyendo a los cuadros directivos y a sus bases.

#### **D. La comunicación e información en las políticas de participación.**

Cualquier política democrática de participación ciudadana tiene que plantearse una dimensión comunicativa entre municipalidad y ciudadanía. Esto supone dos aspectos. De un lado, se trata de generar un proceso de información de la municipalidad a la ciudadanía respecto de la gestión municipal, los ingresos y egresos municipales, los planes y programas municipales, la determinación de las obras públicas; en general, la rendición de cuentas permanente de las autoridades sobre su acción y el manejo que hacen del poder y los recursos municipales. Del otro lado, supone una permanente comunicación de ida y vuelta entre las autoridades y la ciudadanía, de manera que pueda establecerse un diálogo en el que la ciudadanía exprese sus necesidades, demandas y quejas, y la autoridad plantee los problemas, las agendas y las alternativas. Ello permitirá que el diálogo entre ambas sea creativo y permita encontrar caminos para garantizar la gobernabilidad.

#### **E. El Futuro de la Democracia de Norberto Bobbio**

Norberto Bobbio, en su obra **El Futuro de la Democracia**, juzga la democracia como la forma más viable de gobierno frente a las de carácter autocrático. Afirma que la democracia y la democratización del mundo han sido, ante todo; dinamismo y posibilidad de ampliar la participación y el derecho al voto.

(BOBBIO Norberto, El Futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1era edición en español, 1986).

Plantea que la democracia como método está abierto a todos los posibles contenidos, pero si exige respeto a sus instituciones, pues en ellas reposa las ventajas de su método. El correcto funcionamiento de un régimen democrático es posible por el modo de gobernar; al que la tradición antigua llama "gobierno de las leyes", vale decir: "solo el poder puede crear derecho y solo el derecho puede limitar el poder".

**Reglas mínimas de la democracia.-** La democracia se diferencia de otros regímenes, por dar reglas que establece quién está autorizado a tomar decisiones colectivas y con qué procedimientos. El grupo social necesita tomar decisiones obligatorias para todos sus miembros, pero estas decisiones grupales son tomados por individuos (el grupo como grupo no decide). Así que, con el objeto de que una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) se acepte como decisión colectiva, debe tomarse en base a reglas que establezcan: quiénes serán los sujetos autorizados a tomar esas decisiones y sus procedimientos.

Respecto a los sujetos llamados a tomar decisiones colectivas, el régimen democrático se caracteriza por atribuir de este poder, a un número "muy elevado" de miembros del grupo. No decimos "todos", porque aun en el más perfecto régimen democrático; no votan personas que no tienen cierta edad. En lo que respecta a la modalidad de la decisión, la regla fundamental es el de la mayoría, con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo.

Otra condición de los llamados a decidir o a elegir a quiénes deberán decidir, es que se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre ellas, por lo que es necesario que "a quienes deciden" se les garantice los derechos de libertad, opinión, expresión de la propia opinión, reunión, asociación, etc. Sobre estas bases se ha construido la doctrina del "Estado de Derecho" y se ejercitan en los límites del reconocimiento constitucional de los derechos "inviolables" del individuo.

**Las falsas promesas de la democracia.-** Bobbio, no duda en exponer "las falsas promesas" que se han presentado en el desarrollo de la democracia. De ellas por su pertinencia con la investigación, se han tomado las siguientes:

**La sociedad pluralista.-** La democracia nace de una noción individualista de la sociedad, parte de la hipótesis, "El individuo soberano al ponerse de acuerdo con otros individuos también soberanos; crea la sociedad política", en base a ella la doctrina democrática ideó un Estado sin cuerpos intermedios, una sociedad política en la que, entre el pueblo soberano, compuesto por individuos y sus representantes, no existe sociedades particulares. Hoy, el Estado democrático es contrario al ideal primigenio y son los grupos contrapuestos; en competencia entre ellos y con autonomía relativa respecto al gobierno; los sujetos políticamente relevantes y no los individuos. El modelo ideal de la sociedad democrática era de una sociedad centrípeta, hoy se tiene una sociedad centrifuga, que no posee un solo centro de poder, sino muchos. La sociedad real que subyace en los gobiernos democráticos es "pluralista", ya no individualista.

**Un espacio limitado.-** La democracia moderna nació como método de legitimación y control de la decisión política nacional o local, donde el individuo es tomado en su papel general de ciudadano y no en su diversidad de papeles específicos: tales como trabajador, feligrés de iglesia, soldado, consumidor, etc. Luego de la conquista del sufragio universal, cuando hablamos de ampliación del proceso de democratización, se debe hablar, no del paso de la democracia representativa a la democracia directa, como se quiere considerar, sino del paso de la democracia política a la democracia social. Por tanto, si se desea saber; si hay desarrollo de la democracia en un país, no hay que investigar por el aumento de los que tienen derecho a participar en las decisiones, sino por los espacios en que pueden ejercer ese derecho.

**El poder invisible.-** Es conocido que la democracia nació bajo la perspectiva de erradicar el poder invisible, y dar vida a gobiernos cuyas acciones deben ser realizadas en público. Una razón de la superioridad de la democracia frente a los estados absolutistas es la convicción, que el gobierno democrático debe dar vida a la transparencia del poder, al poder sin mascarar. Kant en su obra "La Paz Perpetua" asume como principio fundamental: "Todas las acciones referidas al derecho de otros hombres cuya máxima no puede ser publicada, es injusta". Ahí está la obligación de publicitar los actos de gobierno, que permite no solo conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia controlarlo, sino también la publicidad que es una forma de control que permite distinguir lo lícito de lo ilícito.<sup>57</sup>

---

57 I. KANT, La Paz Perpetua, Apéndice II, Ética y Política, Meiner, Leipzig, 1931, p.163

**El ciudadano no educado.-** En discursos sobre la democracia no falta el argumento; que la única manera de hacer del súbdito un ciudadano, es darle práctica democrática. La educación para la democracia se desarrolla en ese sentido y no puede prescindir de la virtud, entendida como amor a la cosa pública y promoverla, alimentarla y fortalecerla. Jhon Stuart Mill, distingue a los ciudadanos en activos y pasivos, y afirma que en general los gobernantes prefieren a los segundos porque es más fácil controlar súbditos dóciles e indiferentes. La democracia al contrario necesita de los activos, ya que el participar en el voto tiene gran valor educativo.<sup>58</sup> Hay que señalar, que en las democracias consolidadas se asiste impotentes a la apatía política, que involucra un alto porcentaje de quienes tienen derecho a voto, personas desinteresadas de lo que sucede sin mayor compromiso con su comunidad. Finalmente hay que denotar que está disminuyendo el voto de opinión y aumenta el voto de clientela basado en el apoyo político a cambio de favores personales.

**Los obstáculos a la democracia.-** Bobbio esgrime que el proyecto democrático fue pensado para una sociedad menos compleja; que la que hoy se tiene, y que las promesas no se cumplieron por “obstáculos” que no fueron previstos o que resultaron luego de las transformaciones de la sociedad civil. Puntualizo en mi investigación la siguiente:

**El escaso rendimiento.-** El Estado Liberal y luego su ampliación al Estado Democrático, contribuyeron a emancipar la sociedad civil del

---

58 STUART MILL Jhon, Consideraciones sobre la democracia representativa, University of Toronto, vol. XX, Londres, 1977, p.406

sistema político. El proceso ha hecho que la sociedad civil se haya vuelto, cada vez más; una fuente de demandas al gobierno. Bobbio dice, que la condición necesaria de todo gobierno democrático es proteger las libertades civiles: de prensa, de reunión y de asociación, y que son estas las vías por las que la ciudadanía acude a sus gobernantes para pedir; beneficios, facilidades, equitativa distribución de la riqueza, etc.

En un sistema democrático, la rapidez con que presentan demandas los ciudadanos, contrasta con la lentitud de los procedimientos; mediante las cuales la clase política tomara decisiones, allí se crea la ruptura entre la recepción y la de emisión, la primera con ritmo cada vez más rápido y la segunda cada vez más lento. En contrario, un sistema autocrático es capaz de controlar la demanda al haber sofocado la autonomía de la sociedad civil y es más rápida en la respuesta al no tener que respetar los complejos procedimientos, propios del sistema democrático.

**El porvenir de la democracia.-** Bobbio en su conclusión, afirma que las falsas promesas y los obstáculos descritos, no han “transformado” al régimen democrático en otro autocrático, la diferencia entre ellos permanece. El contenido mínimo del Estado Democrático no ha declinado, subsisten: la garantía de los principales derechos de libertad, existencia de partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas o concertadas o tomadas con base al principio de mayoría y debate libre entre las partes. Pueden existir democracias más o menos sólidas, más o menos vulnerables; con mayor aproximación

al modelo ideal, pero aun la más alejada no puede ser confundida con un estado autocrático y menos con uno totalitario.

### 2.3. MARCO CONCEPTUAL

**Alcalde o Autoridad Municipal:** Es el buen vecino y líder local, con cualidades que lo destacan, a quien sus vecinos le encargan la conducción de la localidad hacia el desarrollo. Es el representante legal de la Municipalidad. Es elegido por sufragio directo.<sup>59</sup>

**Agentes externos:** Cualquier organismo (organización, institución, movimiento o grupo), ajeno o independiente del aparato estatal, que sea promotor del desarrollo.

**Concertación ciudadana:** Proceso de diálogo, negociación y acuerdos en los que participan representantes de sectores claves de la sociedad civil y del Estado para obtener acuerdos conjuntos o alcanzar ciertos objetivos comunes.

**Confianza:** Suspensión temporal de la situación básica de incertidumbre acerca de las acciones de los semejantes; gracias a ella, es posible suponer un cierto grado de regularidad y predictibilidad en las acciones de las personas participantes en espacios sociales. Experimentar confianza permite simplificar de cierta forma la percepción sobre el funcionamiento de la realidad compleja y acelera el proceso de toma de decisiones.

---

<sup>59</sup> Promcad Inicam-Konrad Adenauer Stiftung. El Presupuesto Participativo Municipal. Lima, 2005.



**Consejo de Coordinación Local (CCL).**- Es un órgano de coordinación y concertación entre las autoridades de la municipalidad y los representantes de la sociedad civil, para el desarrollo integral del distrito. Corresponde al CCL, las funciones establecidas en el artículo 104º de la Ley N° 27972 de la Ley Orgánica de Municipalidades. El CCL no ejerce funciones, actos de gobierno administrativos ni de administración.

**Desarrollo:** En Ciencias Sociales el concepto de desarrollo por lo general se le ha empleado como proceso global de transformación de una realidad históricamente determinada. Involucra de manera intencionada el incremento sostenible de las capacidades productivas, el aumento y la mejor distribución de la riqueza, la atención a las necesidades básicas de la población y la ampliación de las opciones y capacidades de las personas para el desenvolvimiento de sus vidas<sup>60</sup>.

**Desarrollo local:** Proceso de cambio progresivo y continuo hacia mejores niveles en la calidad de vida en los habitantes de una localidad y su entorno, de tal manera que puedan poner en juego todas sus capacidades y participara activamente en el desenvolvimiento de su localidad.<sup>61</sup>

**Espacios Públicos:** Instancias que permiten la participación ciudadana en términos discursivos, como ámbitos que hacen posible un debate racional sobre cuestiones de interés general y que permitan la transformación de opiniones personales – a través de la deliberación – en una genuina opinión pública, capaz de influir en la agenda política del

---

60 Valcárcel, Marcel. Génesis y Evolución del Concepto y Enfoques Sobre el Desarrollo. PUCP (Pontificia Universidad Católica del Perú). Lima, junio 2006.

61 Betty Soria del Castillo. Diccionario Municipal Peruano. Edición. INICAM-Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Lima. Perú. 2007.

Estado. Una democracia deliberativa así concebida es, entonces, una democracia participativa.<sup>62</sup>

**Espacios de concertación y participación.-** Son escenarios propicios para compartir disensos y construir consensos, producir unidad de criterio a partir de la diversidad de pareceres. Se combinan por tanto, ingredientes técnicos y sociopolíticos. Lo técnico es necesario para construir una lectura del entorno fundamentado en la realidad; que revele sus reales componentes y sus relaciones en términos de problemas y potencialidades. Lo sociopolítico alude a la dinámica de construcción de acuerdos colectivos a partir de identidades, discursos, intereses y proyectos diversos.

**Gestión Municipal Participativa.-** Generación de espacios abiertos a la participación ciudadana, que permitan identificar, definir y establecer canales y medios de comunicación desde los espacios creados al Gobierno local y desde el Gobierno local a estos espacios. Para ello, se debe establecer un comité desde un órgano constituido en el municipio que tenga esta función, estableciéndose políticas y planes de acción, así como asignándole un presupuesto para ejecutar y controlar los planes de participación ciudadana. Este modelo de gestión municipal consiste en hacer prevalecer la obligación que tienen las autoridades y los líderes de la comunidad de informar y rendir cuenta a los ciudadanos que los eligieron como representantes.<sup>63</sup>

**Juntas vecinales comunales:** Se constituyen a propuesta del Alcalde, de los Concejales Municipales, de los Regidores o a petición de los

---

<sup>62</sup> Patrón, Pepi. Presencia social, ausencia política. Espacios públicos y participación femenina. Agenda: Perú. Lima, 2000.

<sup>63</sup> Extraído del Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas (USAID)

vecinos. Son Organizaciones encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios que se indiquen de manera precisa en la ordenanza de su creación, sus representantes acreditados tiene derecho a voz en las sesiones de Concejo Municipal.

**Líder.-** 1. En el sentido más amplio, es el que dirige, por ser el iniciador de una conducta social, por dirigir, organizar, o regular los esfuerzos de otro, o por el prestigio, poder o posición. El verdadero impulsor de la conducta social. 2. En el sentido estricto la persona que dirige por medios persuasivos y en méritos a la aceptación voluntaria de sus seguidores<sup>64</sup>.

**Liderazgo.-** Es la capacidad de persuadir a otro, de buscar con entusiasmo objetivos definidos, deben desarrollar cinco prácticas fundamentales: desafiar el proceso, inspirar una visión compartida, habilitar a otros para actuar, servir de modelo, brindar aliento<sup>65</sup>.

**Mesa de concertación:** Es un espacio en el que participan instituciones del Estado y la sociedad civil para adoptar acuerdos y coordinar acciones que permitan luchar eficazmente contra la pobreza en cada región, departamento, provincia y distrito del Perú.

**Municipalidad:** Órgano de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país, con las atribuciones, competencias y funciones que le asigna la Constitución Política, La Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de

---

64 Pratt Fairchild, Henry. Diccionario de Sociología. Editor Fondo de Cultura Económica. 2da. Edición en español. Pág. 173. México, 1997.

65 Koules, J. Posner, B. El Desafío del Liderazgo, Gránica, 1997

Bases de la descentralización. En la capital de la República el gobierno local o ejerce la Municipalidad Metropolitana de Lima. En los centros poblados funcionan municipalidades conforme a ley.

**Organización.-** Es el conjunto interrelacionado de actividades entre dos o más personas que interactúan para procurar el logro de un objetivo común, a través de una estructura de roles y funciones y en una división de trabajo.

**Participación Ciudadana.-**Proceso por el cual los ciudadanos, individual o colectivamente, tienen el derecho y la oportunidad de manifestar a través de actos y actitudes y, dentro del marco legal sus intereses y demandas, a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales en los diferentes niveles de gobierno, contribuyendo de esa manera a mejorar la gestión pública, la calidad de vida de los ciudadanos y coadyuvando a la gobernabilidad democrática. Es importante saber que la participación ciudadana corresponde a intereses privados (aun sean colectivos) de la sociedad civil y reconoce intereses públicos y políticos ante los que apela<sup>66</sup>.

**Plan de Desarrollo Concertado.-** Instrumento de base territorial y de carácter integral, orientador del desarrollo local y del proceso del presupuesto participativo, que contiene los acuerdos sobre la visión de desarrollo y los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo de la comunidad en concordancia con los planes sectoriales y nacionales. Debe ser elaborado como resultado de un proceso de naturaleza participativa, concertada y permanente, que promueva la cooperación

---

66 BAÑO, Rodrigo. Consideraciones acerca de la participación ciudadana. Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas. 1997. Chile.

entre todos los actores, optimice el uso de los recursos financieros, físicos y humanos, estimule la inversión privada, las exportaciones y la competitividad local y regional, coordine las acciones para una efectiva lucha contra la pobreza y coadyuve al proceso de consolidación de la institucionalidad y gobernabilidad democrática en el país.

**Presupuesto Participativo.-** Instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población, debidamente representadas, definen en conjunto qué se quiere lograr, cómo y en qué se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta la visión de futuro y los objetivos (que señalan grandes resultados a obtener) del Plan de Desarrollo Concertado (PDC) del distrito, provincia o región, pero principalmente los programas y proyectos identificados en el PDC y que deben hacerse realidad poco a poco cada año para alcanzar la visión de desarrollo.<sup>67</sup>

**Relaciones sociales:** Son aquellas interacciones sociales que se encuentran reguladas por normas sociales entre dos o más personas, presentando cada una de ellas una posición social y desplegando un papel social.

**Rendición de cuentas.-** Es un conjunto de acciones planificadas y puestas en marcha por las autoridades con el objetivo de informar a la población acerca de las acciones y los resultados de la gestión municipal. Es un espacio donde la autoridad (el presidente regional o el alcalde) da a conocer a los agentes participantes sobre los acuerdos asumidos en el proceso participativo del año anterior, es un momento

---

<sup>67</sup> Ministerio de Economía y Finanzas-USAID/PERU Pro descentralización. Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados. Lima. Enero, 2011.

propicio para que las autoridades también informen respecto a los resultados de su gestión en el año anterior y el nivel de avance en la ejecución del presupuesto del año en curso, así como de los logros en los objetivos estratégicos del plan de desarrollo concertado (PDC) La rendición de cuentas no es un juicio a las autoridades, es un proceso compartido de evaluación de su desempeño. Busca fortalecer a las instituciones en su relación con la población.<sup>68</sup>

**Sociedad Civil.-** Se denomina así a las organizaciones sociales de base territorial o temática, así como a organismos e instituciones privadas, dentro de la jurisdicción local. Organizaciones sociales de base territorial o temática son aquellas cuyos miembros residen mayoritariamente dentro del ámbito local, tales como las comisiones de regantes, la comunidad campesina, los comedores populares, comités de vaso de leche, asociaciones de padres de familia, organizaciones de mujeres y de jóvenes, organizaciones de productores agropecuarios, clubes deportivos, y cualquier otra agrupación social representativa en la localidad. Los organismos e instituciones privadas y demás entidades privadas promotoras del desarrollo son: las universidades, colegios profesionales, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, iglesias, gremios agrarios, empresariales o de comerciantes, entre otras con presencia en la jurisdicción.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup><http://www.slideshare.net/vicoaqp/rendicin-de-cuentas>

<sup>69</sup> Soria del Castillo, Betty. Diccionario Municipal Peruano. Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM) y Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Lima. Perú. 2007.

## **CAPÍTULO III**

### **RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **3. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS.**

La descentralización que se inició en el Perú desde el año 2002, constituye un proceso que se está realizando por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permiten una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional a los gobiernos sub nacionales. Además, "un rasgo importante del modelo peruano de descentralización es la incorporación de la participación ciudadana como un componente clave y decisivo en todos los planos y momentos del proceso y de la gestación del desarrollo regional y local. Esto hace de la descentralización un vehículo de construcción de ciudadanía".<sup>70</sup>

La participación ciudadana incluye una gama amplia de posibilidades para su ejercicio: desde la forma más elemental de participación, que se produce a través del voto o ejercicio del sufragio (derecho a elegir y ser elegido) hasta el reconocimiento de que los ciudadanos y ciudadanas tienen la capacidad de intervenir en el ejercicio y la dirección de los asuntos públicos. Además la participación puede darse de forma individual u organizada, mediante mecanismos de participación (iniciativas legislativas, referéndum, cabildos abiertos, derecho de elección en cargos municipales, etc.), concertación (consejos de coordinación local, presupuestos participativos, planes de desarrollo concertado o las mesas de concertación de lucha contra la pobreza creados en el 2001 por el PROMUDEH) y control ciudadano (revocatorias, remociones, rendición de cuentas, incluyo acá los comités de vigilancia que se encargan de fiscalizar o vigilar que se cumplan los

---

<sup>70</sup> Carlos Hertz, Raúl M. Maydana, Julio E. Palacios, Néstor Vega Jiménez, Edgar Bernal Romero. Procesos de descentralización en la región andina: Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. Editor InWEnt-Capacitación y desarrollo internacional. Cap. II. Pág. 57. Perú 2008.



acuerdos tomados en el PP.), los cuales permiten a la sociedad civil, junto a sus autoridades locales, ser partícipes o cogestores del desarrollado de su localidad. En este sentido, analizar la participación ciudadana tanto en el distrito de Pomahuaca como de Callayuc, permite tener una visión un poco más clara y precisa de cómo se está ejerciendo este mecanismo y a la vez nos permite conocer cómo están funcionando los mecanismos de concertación.

La participación ciudadana y la concertación son consustanciales, complementaria e interdependientes en tanto una no puede funcionar sin la otra, es así que para analizar los niveles de concertación en Pomahuaca y Callayuc, es necesario analizar la participación ciudadana y como se está ejerciendo en estos distritos.

### **3.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POMAHUACA.**

#### **3.1.1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POMAHUACA**

Los mecanismos de participación ciudadana existentes en los diferentes distritos del Perú son diversos, los cuales están amparados por las diversas normas y leyes que garantizan tanto su ejecución como su formación y cuyo proceso de “descentralización constituyo una oportunidad para abrir la gestión pública a la ciudadanía a través de mecanismos específicos de participación. La reforma constitucional incorporo un esquema de participación ciudadana que busca conjugar



los derechos de participación propios de la democracia representativa con espacios de participación directa a la población.<sup>71</sup>

En este sentido, la participación ciudadana, se puede dar a través de diversas formas, que van desde el voto para la elección de diversas autoridades, tanto a nivel local, regional o nacional, como hasta el reconocimiento de que los ciudadanos y ciudadanas tienen la capacidad de intervenir en el ejercicio y la dirección de los asuntos públicos a través de espacios de concertación y participación ciudadana como los presupuestos participativos, los planes de desarrollo concertado, los consejos de coordinación local, los referéndum, la rendición de cuentas, etc.

Los mecanismos de participación ciudadana que más son utilizados en el distrito de Pomahuaca por parte de las autoridades son: el presupuesto participativo y el plan de desarrollo concertado, sin embargo, estos espacios no garantizan una gestión municipal participativa, como se verá más adelante, teniendo los pobladores que acudir a otros espacios formados por la población o algún agente externo.

Lo antes mencionado se puede corroborar con la encuesta aplicada a los líderes locales, a quienes se les pregunto ¿en cuál de los siguientes espacios de concertación y participación, convocados por las autoridades de su localidad, ha participado Ud.? **De los 16 líderes encuestados, 6, que equivale al 37.5% contesto presupuesto participativo, y 2 que equivale al 12.5% contesto plan de desarrollo**

---

<sup>71</sup> Alvites Alvites, Elena; Bermúdez Valdivia, Violeta; Tello Zúñiga, Cinthya. Proceso de Descentralización. A julio de 2011- Resumen Ejecutivo. Proyecto USAID/PRO DESCENTRALIZACION Primer Edición, Noviembre 2011. Lima. Perú.

concertado. La alternativa "Otros" contestaron 8, equivale al 50%, dieron diferentes respuestas entre estas están: no me han invitado (3), no me interesa (2), y, ninguno (3).

De las respuestas dadas por los líderes se puede deducir que los procesos de convocatoria para la participación de la población no se realizan masivamente, dirigida a toda la población, sino, se realiza de una manera parcializada; el único espacio en el cual participa más la población y que permite que los pobladores, los funcionarios, equipo técnico y autoridad municipal pueden mantener una relación directa es el presupuesto participativo, sin embargo, esta no está siendo fortalecida por la autoridad local; la población ya no participa porque ha perdido la confianza en los espacios de concertación y participación ciudadana implementados por el Estado; por último, la(s) autoridad municipal convoca a los ciudadanos solo por cumplimiento formal de los mandatos legales, esto es, convoca a participar solo en aquellos espacios que establece la norma y que es una obligación cumplirlos.

Cabe reiterar que lo que deja notar esta encuesta es que estos dos espacios (PP y el PDC) son realizados o ejecutados por pura formalidad, porque así lo exige la diversa normatividad del Estado. El presupuesto participativo, este espacio de participación, es convocado todos los años por las autoridades locales, sin embargo, cuando se convoca a la población solo se hace por intereses propios o forzados, porque la ley lo exige. Estos no son desarrollados con el debido proceso que lo exige la norma, ya que a la población no se le informa, ni se les capacita para este proceso, en este sentido **Ramiro Amaya Bobadilla** hace mención:

“Bueno, aquí durante todos los gobiernos desde que apareció el presupuesto participativo todos lo hacen, claro, pero vuelvo a insistir, lo convocan pero para sus intereses, o por formalidad, o sea no convocan para que conozcan todo, o sea lo convocan para lo que les conviene nomas y a la población le falta en ese sentido conocer, cuál es la situación, porque tienen que saber ellos, entonces en ese sentido, por eso no exigen.” <sup>72</sup>

De los dieciséis entrevistados, ninguno de los líderes contesto que participo en una rendición de cuentas o en otra audiencia pública que la autoridad municipal haya convocado. Sin embargo, el actual Alcalde ha realizado una rendición de cuentas, pero esta se realizó, como lo manifiestan los líderes, de una manera no tan clara y superficial, ya que las autoridades que lo han realizado no han sido transparentes en su rendición, lo han hecho de manera superficial o como el actual Alcalde, su rendición solo giro en torno a la gestión anterior y cómo éste dejo la Municipalidad, es por este motivo que los lideres no consideran a esta un real rendición de cuentas. De los que marcaron la alternativa “Otro”, tres contestaron que nunca habían sido invitados, dos que no les interesa, y tres que no habían participado en ningún espacio.

La escasa participación de los pobladores en espacios formales de concertación y participación ciudadana no quiere decir que son los únicos mecanismos de participación en el distrito; existen otros espacios como las reuniones que organizan las rondas campesinas, el frente de defensa, o la mesa de concertación, actualmente inactiva.

---

<sup>72</sup> Entrevista a Ramiro Amaya Bobadilla. Mayo, 2012.

La mesa de concertación de lucha contra la pobreza, es un espacio de concertación en el que sus miembros se reúnen para discutir y proponer soluciones a los diversos problemas tanto de caseríos como del distrito urbano. Este espacio de concertación, actualmente se encuentra inactivo<sup>73</sup> principalmente por los conflictos internos que mantenían sus miembros, sumado a esto, la falta de apoyo de las autoridades locales, el no contar con un reglamento interno que les permita conocer sus obligaciones, y la desconfianza que poco a poco fueron teniendo tanto la población como algunos miembros; todo esto provoco que la mesa de concertación dejara de funcionar, perdiendo el distrito un espacio y el único, como lo mencionan los líderes locales, que permitía reunir a la población a debatir , exponer y plantear soluciones a los problemas del distrito.

Un espacio de participación que le permite a la población reunirse a exponer y plantear soluciones, son las reuniones que organizan las rondas campesinas. Estas organizaciones, que cuentan con el apoyo de la población y, que este mismo apoyo ha permitido su fortalecimiento y legitimización, son las únicas que tienen poder de convocatoria y a la vez organizan espacios en las cuales la población participa activamente.

Otro espacio de participación y concertación ciudadana existente en el Distrito de Pomahuaca, en el cual la población tiene contacto con sus autoridades locales es el "Frente de defensa de la vida y del medio ambiente", espacio para proteger, principalmente, a Pomahuaca de la

---

<sup>73</sup>El motivo por el cual hago mención de la MCLCP como existentes en el distrito de Pomahuaca, es porque está reconocida a nivel nacional, es decir existe, más actualmente se encuentra inactiva.

Minería. Cabe mencionar que este espacio está presidido por el actual Alcalde del Distrito, el señor Filemón Recalde Reyes.

Recientemente se ha formado la “Organización de Líderes y Lideresas para el Desarrollo Local”<sup>74</sup> con la finalidad de propiciar acciones concertadas con las autoridades locales en aras de propiciar el desarrollo en el distrito, esta organización está conformada por líderes y lideresas de los diferentes caseríos de Pomahuaca.

Cabe mencionar que los espacios de concertación y participación ciudadana antes mencionados, a excepción del presupuesto participativo y del plan de desarrollo concertado, fueron formados por iniciativa de la población y agentes externos (ONGs)<sup>75</sup>.

### **3.1.2. ESPACIOS O FORMAS MÁS COMUNES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POMAHUACA.**

Como se mencionó anteriormente, la formación de espacios de concertación y participación ciudadana, a excepción del presupuesto participativo y del plan de desarrollo concertado, fue iniciativa de la misma población y de agentes externos. De los espacios que actualmente están generando una gestión municipal participativa, basado no en el mutuo acuerdo Estado-sociedad civil, sino por presión de la población es, por ejemplo, el “Frente de defensa de la vida y del medio ambiente” que fue formado por iniciativa de la población en vista del peligro que para ello representa la minería, es así, que decidieron

---

<sup>74</sup>Esta organización de líderes y lideresas fue formada el 20 de noviembre del 2011, teniendo como promotor de esta, a la ONG PROMCAD-INICAM en el marco del proyecto Gobemanza Democrática.

<sup>75</sup> Categoría que hace referencia a cualquier organismo (organización o institución, movimiento o grupo), ajeno o independiente del aparato estatal, que sea promotor del desarrollo.

formar este frente. Además, es menester mencionar que no contaron con el apoyo del Alcalde Filemón Recalde Reyes, el cual tuvo que aceptar el cargo de presidente del Frente de Defensa por presión y temor de la población.

Otro espacio es la Organización de líderes y lideresas para el desarrollo local, la cual fue conformada por iniciativa de la ONG PROMCAD-INICAM el cual conto con el apoyo de los líderes y lideresas del distrito y sus diferentes caseríos. Esta organización se conformó sin el apoyo de la Municipalidad cuyas autoridades y funcionarios fueron invitados a los diferentes talleres de capacitación. Igualmente la MCLCP fue iniciativa de la población y de la Iglesia. Esto manifiesta la poca importancia que le dan las autoridades municipales de Pomahuaca a la formación de espacios de concertación y participación ciudadana. En este sentido cuando se le pregunto al líder local **Florencio Cajo Reyes** si las autoridades locales apoyaban la formación de espacios de concertación y participación ciudadana, este contesto:

“No, le diré que no, no apoyan estos actos de participación ciudadana, se dedican a otras cosas pero no, no apoyan a los espacios de participación y concertación.”<sup>76</sup>

Teniendo en cuenta que algunos espacios de participación son nuevos en el distrito y otros como la mesa de concertación se encuentran inactivos, y los existentes, como el PP y el PDC, se realizan no siguiendo el debido proceso, además, que sus autoridades locales no

---

76 Entrevista a Florencio Cajo Reyes. Mayo, 2012.

apoyan la formación de éstos, está provocando que otras organizaciones o instituciones cumplan la función de escuchar y plantear soluciones a los problemas de la población.

Un espacio que le permite a la población reunirse a exponer, plantear soluciones y tomar decisiones a los problemas del Distrito y de sus caseríos, son las reuniones que organizan las rondas campesinas. Estas organizaciones, que cuentan con el apoyo de la población y, que este mismo apoyo ha permitido su fortalecimiento y legitimización, son las únicas que tiene poder de convocatoria y organizan espacios en las cuales la población participa activamente. Cuando se le pregunto a la lideresa **Carmen Ticlahuanca Cervera**, cuál era el espacio, o la forma más común de participación ciudadana en su localidad, esta manifestó:

“Acá es con las rondas, es la organización que es un poco más segura, más creíble y mediante las rondas nosotros nos organizamos para poder tomar acuerdos, para tomar decisiones, es mediante las rondas, es la organización más fortalecida acá en Pomahuaca.”<sup>77</sup>

Además, otra forma de participación en la cual la población se reúne y expresa lo que siente, es a través de la iniciativa de las autoridades de cada caserío, en este caso, agentes municipales y tenientes gobernadores, que de manera conjunta realizan asambleas para tratar la problemática de su comunidad.

---

<sup>77</sup> Entrevista a Carmen Ticlahuanca Cervera. Mayo, 2012.



"...la forma más común acá es de la siguiente manera: nosotros las autoridades, el agente municipal y el teniente gobernador, coordinamos para una determinada fecha y pasamos citación a la ciudadanía u convocamos a asamblea, que lo hacemos en el salón de reuniones, se tratan temas de problemas de la comunidad<sup>78</sup>". **Evelio Quiroz Quincho**, Agente municipal del caserío La Juntas-Pomahuaca - Jaén.

### **3.1.3. ORGANIZACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POMAHUACA.**

#### **3.1.3.1. Organizaciones e Instituciones.**

El Distrito de Pomahuaca cuenta con una diversidad de instituciones y organizaciones, las cuales, según Martín Tanaka, de la dan la cualidad de distrito de complejidad media. A continuación, en el presente cuadro, se muestra un listado de todas las instituciones y organizaciones que actualmente se encuentran funcionando.

<b>RELACIÓN DE INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES DE POMAHUACA</b>	
<b>Nº</b>	<b>INSTITUCIONES</b>
<b>1</b>	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE POMAHUACA
<b>2</b>	OFICINA DE REGISTRO CIVIL
<b>3</b>	GOBERNACION
<b>4</b>	JUZGADO DEPAZ
<b>5</b>	POLICIA NACIONAL
<b>6</b>	CANTRO DE SALUD
<b>7</b>	C.E. INICIAL Nº 009

<sup>78</sup> Entrevista a Evelio Quiroz Quincho. Mayo, 2012.

<b>8</b>	C.E.P.M. N° 16122
<b>9</b>	C.S.M. SAN MARTIN DE TOURS
<b>10</b>	CASA DE LA CULTURA
<b>11</b>	CONSEJO PASTORAL CATOLICO
<b>12</b>	CONSEJO PASTORAL ADVENTISTA
<b>13</b>	LUDOTECA
<b>14</b>	APAFA-LUDOTECA
<b>15</b>	APAFA-INICIAL
<b>16</b>	APAFA-PRIMARIA
<b>17</b>	APAFA-SECUNDARIA
<b>18</b>	Cte. VASO DE LECHE
<b>19</b>	COMEDOR POPULAR MARIA ELENA MOYANO
<b>20</b>	CTE. SEGURIDAD CIUDADANA
<b>21</b>	CLUB DE MADRES UNIDAS
<b>22</b>	CTE. DE AGRICULTORES CACAUTEROS
<b>23</b>	SINDICATO UNICO DE TRABAJADORES EDUCACION-SUTE
<b>24</b>	COMITÉ LOCAL DE ADMINISTRACION DE SALUD-CLAS
<b>25</b>	COMITÉ DE REGANTES CANAL EL ALGARROBO
<b>26</b>	COMITÉ CARNES ROJAS
<b>27</b>	COMITÉ DE MOTOTAXIS
<b>28</b>	COMITÉ DE AUTOS SAN MARTIN DE TOURS
<b>29</b>	CLUB DEPORTIVO UNION JUVENIL
<b>30</b>	CONSEJO DE COORDINACION LOCAL
<b>31</b>	COMITÉ DE ALFABETIZADORES
<b>32</b>	COMITÉ DE PROGRAMA PRONEIS
<b>33</b>	FRENTE DE DEFENSA DE LA VIDA Y EL MEDIO AMBIENTE
<b>34</b>	ORGANIZACIÓN DE LIDERES Y LIDEREZAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

**Fuente:** Plan Estratégico Concertado de Desarrollo Actualizado del Distrito de Pomahuaca 2010-2014.

Cabe resaltar que este cuadro ha sido actualizado para la investigación, ya que en el PDC no estaba incluido el Frente de Defensa y la Organización de Líderes y Lideresas, además, de 3 organizaciones que ya dejaron de funcionar: El Comité de Licenciados, el Consejo Estudiantil del programa LEMM-UNPRG y el Programa de Licenciatura Modalidad Mixta-FACHSE-UNPRG. También, se ha tomado en cuenta, y, a continuación se hace mención a organizaciones que existen en los caseríos que conforman el distrito. En este sentido hacemos mención de algunas organizaciones que existen en los caseríos: a) diez bases de rondas campesinas; b) 1 Comité de Agricultores Cacaateros en el Caserío Colaguay; c) cincuenta y uno Comités de Vasos de Leche<sup>79</sup> y e) 30 APAFAs<sup>80</sup>.

#### **3.1.3.2. Nivel de relación entre Gobierno Municipal y las Organizaciones.**

La relación entre autoridades municipales y organizaciones siempre han sido y siguen siendo muy débil, se manifiesta en el escaso dialogo que existe y en una endeble gestión municipal participativa. Las organizaciones difícilmente son convocadas a reuniones, y si son convocadas es por cumplir formalmente la Ley (esto en los casos del presupuesto participativo, el PDC, rendición de cuentas), o porque la población presiona a las autoridades (este es el caso del Frente de Defensa que realiza reuniones con el Alcalde del distrito para dar solución al problema de la minería). Anteriormente al problema de la minería, la autoridad municipal no se reunía con las

---

<sup>79</sup> De acuerdo a los registros de la Municipalidad.

<sup>80</sup> De acuerdo a los datos de la UGEL-JAEN.

organizaciones, o si lo hacía, solo era esporádicamente y con las que compartía ideas o lo apoyaban en su gestión.

“Bueno aquí de vez en cuando se los invita a reuniones donde puedan exponer su problemática, no es permanente, es de vez en cuando...las autoridades tiene sus estrategias, cuando les conviene te mandan un documento y cuando no quieres que vayan lo hacen por radio...” **Ramiro Amaya Bobadilla**-Profesor del colegio secundario San Martín de Tours.

Actualmente la relación entre las organizaciones e instituciones y el gobierno municipal, como lo manifiesta los líderes entrevistados, es débil. Si bien es cierto, el Alcalde del distrito y sus funcionarios están manifestando un acercamiento con las organizaciones, esto se da de manera parcializada, y depende mucho de la coyuntura que se está viviendo. Este acercamiento y esta comunicación no son con todas las organizaciones, debido a que la autoridad municipal motivada por el ingreso de la minería en su territorio está teniendo permanente comunicación solo con dos organizaciones, esto es, las rondas campesinas y el frente de defensa por la vida y el medio ambiente, en este marco se puede deducir que el acercamiento autoridad municipal, instituciones y organizaciones es motivado por un interés coyuntural más no por iniciativa propia de diálogo. Este acercamiento por interés también se realiza de una manera parcializada, y se ve reflejado con la indiferencia que tiene con el resto de organizaciones, los cuales no son invitados a las reuniones que se llevan a cabo con las rondas y el frente de defensa.

“Con las rondas está teniendo estrecha relaciones el Alcalde, con el frente de defensa por la vida y el medio ambiente, también está

teniendo buenas relaciones por lo mismo que es el Presidente, con el vaso de leche, bueno, como es una organización de la misma municipalidad también está cerca, pero con las demás esta de lado...” **Florencio Cajo reyes**-Presidente del Comité de Cacaateros y Presidente de Base de Rondas Campesinas del Distrito de Pomahuaca.

### **3.1.3.3. Organizaciones o instituciones que más participan en espacios de concertación y participación ciudadana.**

De la diversidad de organizaciones que existen en Pomahuaca son pocas las que participan en los espacios de concertación y participación, tanto en sus reuniones como en su conformación, organizadas por los gobiernos locales. Un claro ejemplo de lo antes mencionado es el número de asistentes que participaron en la conformación del CCL. De las más de 30 organizaciones que existen en el distrito, solo participaron 5 organizaciones (APAFA, Ronda Campesina, Comité de Agricultores Caucateros, Vaso de Leche y Junta de Regantes), además, de Tenientes Gobernadores y Agentes Municipales, de los cuales, los dos últimos tiene un alto porcentaje de asistencia<sup>81</sup>. Esta reacción es contraria cuando algún agente externo invita a participar a la población, esto se manifiesta en la conformación de la “Organización de Líderes y Lideresas para el Desarrollo Local” organizada por la ONG PROMCAD-INICAM, en la cual participaron distintos líderes y lideresas (esto implica la participación tanto de representantes de organizaciones, Ronda campesina, Junta de Regantes APAFAS, Iglesia, etc., como de

---

<sup>81</sup> Ver Informe final de la Conformación del Consejo de Coordinación Local del distrito de Pomahuaca del 20 de Abril del 2011.

autoridades locales, Tenientes Gobernadores y Agentes Municipales) de los diversos caseríos<sup>82</sup>. Otro claro ejemplo de esto es la realización del PDC, la cual conto con una participación masiva de la población. Sin embargo, cabe hacer presente que si bien es cierto este evento la realizo la Municipalidad, éste conto con el apoyo de agentes externos como la ONG PRISMA, Caritas, GTZ, Radio Maraón, las cuales le dieron confianza a la población<sup>83</sup>.

La participación de las Rondas Campesinas en los diversos eventos que organiza tanto el gobierno local como algún agente externo, y, la poca confianza que tiene la población en espacios de concertación y participación organizada por el Estado, es notoria. Esto se corrobora con la respuesta que dan los líderes a la encuesta que se les aplico. Según la encuesta realizada a 16 líderes y lideresas de Pomahuaca, sobre cuál es la organización o institución que más participa en espacios de concertación y participación ciudadana, 12 que equivale al 75% contestaron que eran las Rondas Campesinas, 2 que equivale al 12.5% contestaron que eran las Juntas Vecinales y 2 que equivale al 12.5% contestaron la alternativa otros.

Esto muestra que las rondas campesinas es una organización que más interés muestra por la problemática de su distrito y la que más participa en los distintos espacios de concertación y participación, siendo una de las más creíbles, aceptadas y legitimadas por los pobladores de Pomahuaca, ya que a través de éstas los pobladores se organizan, toman acuerdos, decisiones para el desarrollo de su

---

82 Ver Acta de Conformación de Organización de Líderes de Pomahuaca, del 20 de Noviembre del 2011.

83 Ver el Plan Estratégico de Desarrollo Concertado Actualizado del Distrito de Pomahuaca 2010-2014 de Diciembre del 2010.

localidad. En este sentido, la lideresa **Carmen Ticlahuanca Cervera** manifiesta:

“...mediante las rondas nosotros nos organizamos para poder tomar acuerdos, para tomar decisiones, es mediante la ronda, es la organización más fortalecida acá en Pomahuaca y la que más participa en distintos eventos”.

#### **3.1.3.4. Nivel de participación de las organizaciones en espacios de concertación y participación ciudadana.**

El nivel de participación de las organizaciones en espacios de concertación y participación ciudadana en el Distrito de Pomahuaca es escaso y débil. Las organizaciones de estos distritos no se encuentran preparadas para ejercer una buena práctica de la participación, motivado por muchas razones: falta de profesionalización<sup>84</sup> (los miembros que las integran no conocen sus derechos y obligaciones que tiene y que deben de cumplir; no están educadas, esto es, falta capacitación; sus dirigentes ni las autoridades incentivan su participación; no están informadas de la problemática de su localidad; la mayoría de organizaciones no cuentan con un reglamento interno que les permita saber sus obligaciones; no cuentan con un plan de trabajo que les permita direccionar su campo de acción); no son invitadas a las reuniones que organizan las autoridades municipales, además, son pocos los jóvenes que integran las organizaciones, esto permite que los líderes siempre sean los mismos y asuman una posición caudillista. Esto

---

84 Categoría que implica la necesidad de impulsar la capacitación y el fortalecimiento institucional de todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que carecen de la educación formal y/o las herramientas necesarias para traducir buenas intenciones y trabajo comprometido en un mayor impacto social.

debilita tanto a las organizaciones, instituciones, como a los espacios, que necesitan de nuevos liderazgos para fortalecerse.

Cuando se les pregunto a los líderes y lideresas del distrito y caseríos si las organizaciones que existen en Pomahuaca están preparadas para ejercer una buena participación ciudadana de 16 encuestados, 13 respondieron que "NO" y solo 3 que "SI".

Menester es mencionar que las razones expuestas anteriormente sobre porque la participación de las organizaciones en espacios de concertación y participación ciudadana es muy débil, fueron respuestas de los propios encuestados en relación al ¿Por qué? respondían SI o NO.

Se debe resaltar también que en Pomahuaca existen organizaciones que no participan en espacios de concertación y participación ciudadana debidos principalmente a la desconfianza. La población ya no confía ni en sus autoridades ni en los diversos mecanismos de participación ciudadana, ya que no son atendidos ni escuchados sus pedidos, un claro ejemplo es el presupuesto participativo, espacio donde la población puede participar, llevando sus propuestas, exponiendo sus necesidades, planteando soluciones, sin embargo, en la realidad estas no son tomados en cuenta, y, si en ese momento se priorizan, posteriormente no son ejecutados. Otro factor es la rendición de cuentas; este es un mecanismo que le permite a la autoridad municipal rendir y exponer en que se ha gastado y como se ha gastado los recursos municipales, este mecanismo es muy



importante y obligatorio<sup>85</sup>, ya que atreves de este, la autoridad se puede legitimar, sin embargo, en Pomahuaca hasta el día de hoy no se ha rendido cunetas ni se ha designado una fecha para realizarlo. Cuando se le pregunto al líder **Agapito Sánchez Cajo (Gobernador político del distrito de Pomahuaca)**, por qué las organizaciones ya no participaban en espacios de concertación y participación ciudadana en Pomahuaca, este respondió:

“Bueno, porque han perdido la confianza más que todo.”<sup>86</sup>

Otro factor, es por el desconocimiento de la normatividad que tienen las organizaciones sobre participación ciudadana y sus diferentes mecanismos. Sumado a esto la inactividad y la pasividad con la que actúan, está permitiendo el desinterés y la desconfianza en los diferentes mecanismos y procesos de participación ciudadana.

### **3.1.4. NIVEL DE PARTICIPACION CIUDADANA EN POMAHUACA.**

#### **3.1.4.1. Ejercicio de la participación ciudadana.**

En el Distrito de Pomahuaca no existe un buen ejercicio de la participación ciudadana por parte de la población, ni por parte de las autoridades que las incentiven. Este es un fenómeno que ha venido cultivándose desde las gestiones anteriores, ya que las distintas autoridades, incluyendo la actual, no incentivan a la población a participar en espacios de concertación y participación ciudadana y si lo hacen, solo es a partir de situaciones coyunturales o por presión

---

85 Ver Artículo 199° de la Constitución Política del Perú.

86 Entrevista a Agapito Sánchez Cajo. Mayo, 2012.

de la población. Solo el presupuesto participativo, que es un instrumento que esta normado y que todas las municipalidades están obligadas a realizarlo con los distintos agentes participantes de la localidad, es realizado en Pomahuaca, pero este es un mero formalismo ya que no se realiza con los procedimientos y procesos indicados por las normas del Estado.

Los agentes participantes convocados a participar en procesos de participación ciudadana son allegados, o, de la misma línea política de la autoridad o algunos líderes que ellos mismos eligen e invitan a participar, esto permite determinar la existencia de una población segmentada, dividida por cuestiones partidarias, preferencias o relaciones clientelares que no permiten un buen ejercicio de la participación. **Florencio Cajo Reyes** a este respecto determina:

“No lo hay, un buen ejercicio no hay, estamos tratando de que la población se concientice...tenemos que luchar, hay mucho trabajo que hacer...somos conscientes que si no nos preocupamos ahora, más adelante será peor.”<sup>87</sup>

“No creo que haya un buen ejercicio, sabe porque, el problema es, de pende de las autoridades que estén en el gobierno local, le digo, por ejemplo, ahora hay una autoridad que es de un frente independiente, entonces, el convoca, pero solamente va la gente que lo apoyaron o las autoridades que están con él, y, los otros partidos políticos se mantienen al margen y así es...no hay criterio, esta segmentada la población.” **Ramiro Amaya Bobadilla.**<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Entrevista a Florencio Cajo Reyes. Mayo, 2012.

<sup>88</sup> Entrevista a Ramiro Amaya Bobadilla. Mayo, 2012.

Como se puede determinar, la práctica de la participación ciudadana en el distrito no es una constante y debido a que las autoridades no motivan esta práctica, y, por parte de la población, éstos no sienten interés, ya sea, por desconfianza o por desconocimiento.

En la encuesta realizada a los líderes y lideresas de Pomahuaca, cuando se les pregunto cómo calificaban la participación ciudadana en su localidad, el 68.75%, 11 líderes, contesto que la calificaba como mala, el 18.75%, 3 líderes, la califico de muy mala y el 12.5%, 2 líderes, la califico de regular, ninguno de los encuestados respondió la alternativa "a"-Buena.

Esta encuesta corrobora que no existe una buena práctica de la participación por parte de los pobladores del Distrito de Pomahuaca, los cuales calificaron, en su gran mayoría, de MALA la participación ciudadana en su localidad.

#### **3.1.4.2. La población y la generación de una buena participación ciudadana.**

Actualmente la práctica de la participación ciudadana en Pomahuaca es un fenómeno poco desarrollado, o, descuidado, tanto por la población como por las autoridades locales. La población en este sentido se mantiene indiferente y ha perdido el interés en esta práctica. Cuando se le pregunto al líder **Agapito Sánchez Cajo** si la población ejerce una buena participación ciudadana en su localidad, este respondió:

“Bueno, creo que la población tiene poco interés por participar”.<sup>89</sup>

Lo antes mencionado se ve manifestado en la pasividad con que actúa la población ante determinadas acciones que realiza la autoridad local como el no rendir cuentas de su gestión, ejecutar o paralizar obras sin consultar a la población, escaso interés al no ser convocados por el gobierno local, a participar en reuniones o espacios de participación, disposición de limitado tiempo y escasos recursos económicos para participar.

Frente al decaído interés y la pasividad de la población por participar, ha caído en la apatía y en una mala práctica democrática ya que ha perdido el interés por promover, alimentar y fortalecer la cosa pública. En este sentido cuando se le pregunto a don **Agapito Sánchez Cajo** ¿Que está haciendo la población por generar una buena participación ciudadana?, este respondió:

“Bueno, la población se a despreocupado en ese sentido”.<sup>90</sup>

Igualmente los miembros de las organizaciones en su mayoría no están haciendo nada por generar e incentivar en la población una buena participación ciudadana, debido a que muchas de las organizaciones existentes se han conformado por intereses personales o sectoriales dejando de lado los intereses colectivos, conllevando a que realicen acciones que no mejoran la situación de la población. Este tipo de organizaciones se conforman no con el objetivo de mejorar la situación de la población, sino, porque existe

---

<sup>89</sup> Entrevista a Agapito Sánchez Cajo. Mayo, 2012.

<sup>90</sup> Entrevista a Agapito Sánchez Cajo. Mayo, 2012.

un beneficio de por medio. Hay otras organizaciones que actúan para obtener benéficos individuales, como las APAFAs o los Comités de Vaso de Leche que se organizan para promover el desarrollo de las instituciones u organizaciones a las que representan más no para la población en conjunto.

“Mira ahorita la población, algunos, están organizándose, pero no como debería ser, se juntan esporádicamente. Acá hay organizaciones por ejemplo, que han sido obligatorias, por ejemplo, los Comités de Vaso de Leche, pero ¿por qué se han organizado? Porque hay de por medio un beneficio que es el vaso de leche, pero así organizarse, por decir, vamos a organizarse para ver que hacemos por el progreso no lo hacen...y también las I.E tiene sus APAFAs, mayormente las APAFAs están para buscar y promover el desarrollo de su I.E, poco se les ve su participación en espacios de concertación con su autoridad, no casi participan.” **Ramiro Amaya Bobadilla.**<sup>91</sup>

Algunos líderes locales, preocupados por la escasa practica de participación ciudadana en el Distrito, actualmente han conformado una “Organización de Líderes y Lideresas para el Desarrollo Local” que agrupa a los líderes y lideresa de los diferentes caseríos del Distrito y cuya finalidad es propiciar acciones concertadas con las autoridades locales en aras de propiciar el desarrollo en el distrito. Cabe mencionar que esta organización ha sido motivada por la ONG PROMCAD-INICAM que está ejecutando el proyecto Gobernanza

---

91 Entrevista a Ramiro Amaya Bobadilla. Mayo, 2012.

Democrática y cuyo trabajo con líderes locales de Pomahuaca lo viene realizando desde el año 2010.

#### **3.1.4.3. Sociedad civil informada y capacitada.**

La población del Distrito de Pomahuaca no está lo suficientemente capacitada e informada para participar en asuntos públicos, esto es, la población no está capacitada para proponer, formular, incluso debatir proyectos que mejoren la condición del distrito, además no se encuentra capacitada en el tema normativo, desconociendo la importancia de su participación en espacios de concertación y participación ciudadana.

Participar en los asuntos públicos de su localidad le permitirá a la población conocer la utilización que se hace de los recursos, la distribución de estos, manejar instrumentos de gestión, consolidar sus liderazgos, conocer la problemática no solo del distrito urbano, también de los caseríos que lo conforman, etc. sin embargo, el poblador de Pomahuaca es indiferente a la participación ciudadana, ya que no está capacitado e informado, por el desconocimiento de la normatividad que le permita participar en asuntos públicos o por la indiferencia que tiene el poblador debido a la desconfianza tanto en la participación en sí, como en los espacios de concertación y participación ciudadana que brinda el Estado.

“Mayormente no participan, en algunos casos por desconocimiento, no conocen algunas normas donde estipulen que tiene que participar y otras porque le son indiferentes. Por ejemplo acá hay muchas

instituciones, ONGs que han venido a capacitar, los invitan, no les interesa, hay oportunidades de conocer...pero la población es indiferente o a veces van por otros intereses”. **Ramiro Amaya Bobadilla.**<sup>92</sup>

A la indiferencia, a la falta de capacitación y al desconocimiento de la normatividad se suma la falta de buenos líderes que conozcan la realidad de su localidad, líderes honrados que no sean manipulados por las autoridades locales, líderes propositivos y capaces de liderar procesos de desarrollo local.

### **3.1.5. LIDERAZGOS LOCALES Y MUNICIPAL EN POMAHUACA.**

#### **3.1.5.1. Liderazgo municipal.**

El liderazgo municipal en el Distrito de Pomahuaca actualmente se encuentra débil, debido a que su ejercicio no es practicado por la autoridad municipal. Teniendo en cuenta que el líder es la persona que influye y dirige a un grupo pero de una manera voluntaria para lograr propósitos que todos juntos pretenden alcanzar, y cuya influencia es fruto de la confianza que transmite a través de sus acciones, la autoridad municipal no está cumpliendo con esta función, imperando en el distrito el autoritarismo, la rebeldía, la desconfianza, organizaciones débiles y la pobreza.

La no practica de un buen liderazgo municipal en el Distrito es producto de una serie de acciones que tanto las anteriores

---

<sup>92</sup> Entrevista a Ramiro Amaya Bobadilla. Mayo, 2012.



autoridades como la actual siguen practicando, es así que en Pomahuaca impera: **Primero**, el autoritarismo por parte del alcalde ya que siguen pensando que han sido elegidos para gobernar y solucionar los problemas de la población sin tomarlos en cuenta; **Segundo**, una población rebelde que tiene que utilizar la fuerza para que sea escuchada; **Tercero**, la desconfianza tanto de la autoridad edil en la población como de la población hacia éste ya que hasta el momento no ha convocado a una rendición de cuentas de su gestión; **Cuarto**, organizaciones, como las rondas campesinas, que muchas veces cumplen funciones que la autoridad debería de cumplirlas; **Quinto**, los espacios públicos de concertación y participación no son convocadas y si lo hacen, solo invitan a los líderes de su misma línea política, los que lo apoyaron en su candidatura, y a los que lo apoyan actualmente en su gestión.

“No creo que haya un buen ejercicio de la participación, sabe porque, el problema es, depende de las autoridades que estén en el gobierno local, le digo, por ejemplo, ahora hay una autoridad que es de un frente independiente, entonces, él convoca, pero solamente va la gente que lo apoyaron o las autoridades que están con él, y los otros líderes, y partidos no van por qué no los invitan...” **Ramiro Amaya Bobadilla.**<sup>93</sup>

**Sexto**, no apoyan la formación de espacios públicos de concertación y participación ciudadana y las ya existe, como el CCL, no cumplen sus funciones ya que es la propia autoridad que con sus acciones las debilita y hasta permite que desaparezcan; **Séptimo**, no existe una

---

93 Entrevista a Ramiro Amaya Bobadilla. Mayo, 2012.



acercamiento entre la sociedad civil y sus autoridades municipales; **Octavo**, se realizan obras sin tener en cuenta la opinión de los líderes locales y la población y sus verdaderas necesidades.

“No, no consultan, a nadie le consultan, ello hacen sus propios deseos...por ejemplo, en Pomahuaca una de las prioridades es la producción agrícola, impulsar a Pomahuaca desde ahí para su desarrollo, pero no, no consultan a nadie, hacen lo que le viene en gana...pero no es así, lamentablemente no entienden.” **Florencio Cajo Reyes.**<sup>94</sup>

**Noveno**, no apoya procesos de capacitación a la sociedad civil, en este sentido no realizan eventos para capacitarlos y no apoyan cuando algún agente externo desea capacitar o fortalecer los espacios de concertación y participación, y; **Decimo**, la autoridad ha motivado que la población ya no confíe en los mecanismos de participación y concertación ciudadana como los presupuestos participativos, los Planes de Desarrollo, los CCL, etc. debido a que no son escuchados, sus propuestas no son tomadas en cuenta, el CCL actualmente se encuentra inactivo. Como lo menciona el líder **Florencio Cajo Reyes:**

“...sé que existe y que se ha formado el consejo de coordinación local, pero hasta el día de hoy, hasta donde yo tengo entendido no se lo ha convocado, eso causa desconfianza en la autoridad actual...”

---

94 Entrevista a Florencio Cajo Reyes. Mayo, 2012.

Todo lo antes mencionado permite un mal desarrollo del distrito cuya principal característica es la pobreza.

Las respuestas de los líderes se corrobora con la encuesta aplicada a otros líderes, a los cuales se les pregunto si las autoridades municipales actuales ejercían una buen liderazgo en Pomahuaca, de las cuales solo 2 líderes que representan el 25% respondieron que SI, los 14 restantes que representan el 75% respondieron que NO.

#### **3.1.5.2. Líderes locales.**

Los líderes locales escogidos, son líderes de mucha trascendencia y experiencia dentro de su localidad, este es el caso de don **Florencio Cajo Reyes**, actualmente Vicepresidente de la Ronda Campesina del Distrito de Pomahuaca, integrante del Frente de Defensa por la Vida y el Medio Ambiente, integrante del Comité de Agricultores Cacaateros de Pomahuaca, integrante de la Organización de Líderes y Lideresa para el Desarrollo; **Carmen Ticlahuanca**, integrantes del Frente de Defensa por la Vida y el Medio Ambiente, y, de la Organización de Líderes y Lideresas para el Desarrollo; **Agapito Sánchez Cajo**, integrante del Frente de Defensa por la Vida y el Medio Ambiente y de la Organización de Líderes y Lideresas para el Desarrollo, también ha sido Presidente de las Rondas Campesinas del Distrito de Pomahuaca, Teniente Gobernador del Distrito y actualmente se desempeña como Gobernador Político del Distrito; **Ramiro Amaya Bobadilla**, líder local, Trabajador administrativo de la municipalidad y responsable de actualizar el PDC de Pomahuaca en la gestión del Alcalde Humer Falla Castro, docente del colegio

secundario San Martín de Tours, corresponsal de Radio Marañón en Pomahuaca y actualmente miembro de la Organización de Líderes y Lideresa para el Desarrollo; **Evelio Quiroz Quincho**, actualmente Agente Municipal del Caserío las Juntas, ha sido Presidente de la Junta Vecinal y Teniente Gobernador.

Los líderes escogidos son líderes optimistas y con grandes motivaciones, que, a pesar de los obstáculos y la falta de apoyo, siguen luchando, líderes que están desarrollando acciones para acercarse a su autoridad municipal y motivar a la juventud para ejercer una buena participación ciudadana, pero son conscientes que les falta mucho para ejercer un buen liderazgo, a pesar que la mayoría de ellos son reconocidos y aceptados por la población. Esto se corrobora con las respuestas que dan a la pregunta de cómo califican ellos su liderazgo en su localidad, el 65.5% que equivale a 10 líderes respondieron que su liderazgo es regular, el 18.8% que equivale a 3 líderes respondieron que su liderazgo era bueno, el 12.5% que equivale a 2 líderes respondieron que su liderazgo era malo y solo 1 líder respondió que su liderazgo era muy malo.

Una de las características de la mayoría de líderes de Pomahuaca es que siguen siendo los mismos, no hay una renovación generacional. Esto es perjudicial para las organizaciones e instituciones del distrito, ya que, muchos de los líderes tienden a actuar como caudillos, priorizando intereses particulares y enfrentadas al interés colectivo. Esta monopolización de la representación también permite que muchos de estos líderes sean manipulados políticamente por la autoridad local, no se practique el

derecho a la diferencia y a la existencia de formas múltiples de expresión, estos liderazgos no permiten oxigenar las organizaciones, con nuevos líderes, sobre todo jóvenes, que le den una nueva dirección, líderes con pensamientos y líneas de acción diferentes a los ya existentes, con nuevos conocimientos y con objetivos comunes a la población. Al respecto **Agapito Sánchez Cajo** menciona:

"Bueno ahí sí que diría que no, porque no, por eso es que no tenemos líderes, todo el tiempo aquí en cuanto a política a candidatos, todo el tiempo son los mismos y creo que hoy necesitamos formar a los jóvenes...para tener líderes, nuevos líderes en los próximos años."<sup>95</sup>

Otra de las características de la mayoría de líderes locales es que no estimulan a la población a ejercer la participación ciudadana, y muchas veces no lo permiten, sumado a esto, la indiferencia que mantiene ante los problemas sociales, todo esto conlleva a la displicencia, a una mala práctica de la participación, y a la desconfianza de la población ante los mecanismo de participación y concertación ciudadana.

En el grafico anterior se puede observar que de los 16 líderes encuestados, la mayoría, en este caso 8 líderes que equivale al 50%, contesto que los líderes en Pomahuaca no permiten una buena participación ciudadana y 5 líderes, que equivale al 31.3%, contesto que los líderes locales se mantienen indiferentes al ejercicio de la

---

95 Entrevista a Agapito Sánchez Cajo. Mayo, 2012.

participación ciudadana. Esto demuestra que la mayoría de líderes en Pomahuaca o, no permiten, o, se mantienen indiferentes ante la práctica de la participación ciudadana.

Una de las características que le da legitimidad y confianza a un líder con respecto a la población es la honestidad y su incorruptibilidad. En este sentido, algunos líderes de Pomahuaca se caracterizan por ser manipulados por la autoridad municipal a través de dadas o cualquier otra forma de manipulación. Esto permite que tanto autoridades como líderes asuman la defensa de objetivos e intereses individuales y no colectivos, conllevando a que se desarrollen procesos de participación ciudadana como: presupuestos participativos, planes de desarrollo concertado, rendición de cuentas, elección de miembros de espacios de concertación y participación ciudadana, de una manera irregular, ilegal y sobre todo perjudicial para la población del Distrito.

**El líder Florencio Cajo Reyes nos dice:**

“Las autoridades locales ya preparan sus supuestamente líderes para ellos, pero a ellos le dan su regalito, entonces siempre están en el público, diciendo que está bien, pero son cosas que no tienen proyección en un desarrollo social, están luchando siempre por un bien personal, un regalo que los satisface sus necesidades de ellos más no de toda la población.”<sup>96</sup>

---

96 Entrevista a Florencio Cajo Reyes. Mayo, 2012.

### **3.2. CONCERTACIÓN EN POMAHUACA.**

La concertación social es un proceso por el cual diferentes partes, con intereses distintos, llegan a acuerdos sobre determinado fin. En este sentido Martin Valverde define la concertación como "... una actividad de negociación, de decisiones estratégicas encaminada a la obtención de acuerdos conjuntos"<sup>97</sup>. El logro de estos acuerdos depende del diálogo y entendimiento de las partes, de su voluntad de participación y, de la credibilidad y legitimidad de las partes.

#### **3.2.1 VOLUNTAD POLÍTICA Y DIALOGO SOCIA EN POMAHUACA.**

##### **3.2.1.1. Voluntad política.**

La voluntad política de las autoridades es un factor clave para el fortalecimiento y desarrollo de los mecanismos y espacios públicos de concertación y participación ciudadana, se traduce en un desarrollo local basado en el diálogo, la concertación y los consensos.

En el Distrito de Pomahuaca, la voluntad política, por parte de las autoridades municipales, para aperturar espacios de concertación y participación, y, apoyar los ya existentes, es mínimo. Las autoridades locales municipales actuales no apoyan ni el mecanismo mismo de concertación ni la formación de espacios de concertación ciudadana en el Distrito; esto es una práctica que no se acostumbra, debido a que las autoridades siguen pensando que la participación ciudadana

---

97 Martin Valverde, A. "Concertación y diálogo social. Especial referencia al papel del Consejo Económico Social", en RL, 1994(II). Pág. 338.

a través de los mecanismos de concertación no soluciona los problemas. Siguen pensando que los espacios de concertación, son espacios inútiles que solo truncan la gestión local.

“No, le diré que no, no apoyan estos actos de participación ciudadana, se dedican a otras cosas pero no, no apoyan a los espacios de concertación, ese es un de las causas porque la mesa de concertación dejo de funcionar...” **Florencio Cajo Reyes.**<sup>98</sup>

En Pomahuaca, los espacios de concertación son escasos, se podría resaltar el Frente de Defensa por la Vida y el Medio Ambiente, el Presupuesto Participativo y la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado. Sin embargo, en los casos del PP y el PDC, los procesos de participación no son ejecutados, siguiendo los procedimientos normados, y si lo hacen, solo se hace por intereses propios o forzados por que la ley así lo exige. Teniendo en cuenta lo antes mencionado se puede determinar que si bien hay voluntad “forzada” para realizar procesos de concertación, estos no se realizan correctamente.

### **3.2.1.2. Dialogo social.**

Los procesos de concertación se inician con el dialogo, en este sentido la MCLCP resalta: “Por lo general, los procesos de concertación suponen un ciclo de dialogo, deliberación, negociación y toma de acuerdos<sup>99</sup>”.

---

<sup>98</sup> Entrevista a Florencio Cajo Reyes. Mayo, 2012.

<sup>99</sup> MCLCP (Mesa De Concertación De Lucha Contra La Pobreza). Concertar para la lucha contra la pobreza. Enero, 2004. Lima.

El dialogo es un mecanismo que implica "la interacción entre los interlocutores sociales (gobierno central, regional o local, y las organizaciones más representativas) con el ánimo de concertar intereses... y así propender -sobre todo- al desarrollo económico y la paz social".<sup>100</sup>

La concertación es un instrumento de desarrollo local que empieza primeramente con el dialogo; este es una actitud que tiene que ser cultivada por los líderes locales y autoridades que desean establecer una relación más directa tanto por parte de las autoridades con su población, como por la población con sus autoridades; en el Distrito de Pomahuaca el dialogo es una actitud que no es practicada por las autoridades locales, es por ese motivo que la población ya no cree ni en sus autoridades ni en los espacios públicos de concertación y participación.

En la encuesta realizada, se preguntó a los líderes locales, si la autoridad municipal apertura procesos de diálogo con la sociedad civil. De los 16 encuestados, solo 3, que equivale al 18.75% contestaron que "SI", la mayoría, en este caso 13 líderes que equivale al 81.25%, contestaron que "NO", esto demuestra que la autoridad municipal actual no incentiva el dialogo con la población de Pomahuaca.

El dialogo es motivado por los líderes locales y la población, los cuales tienen que buscar a sus autoridades para que estos puedan transmitirles sus preocupaciones y problemas tanto a nivel de

---

<sup>100</sup>Gonzalo Vidal Caruana. "El diálogo y la concertación social en España, la Unión Europea y en Latinoamérica", p. 3. mimeo, 1997.



caseríos como del distrito. Además, las pocas reuniones que han sido convocadas por las autoridades locales, como lo manifiestan los líderes entrevistados, ha sido por conveniencia, siempre teniendo en cuenta primero sus intereses que los intereses de la población.

“No tenemos esa suerte de que las autoridades nos llamen al dialogo, si nosotros no los buscamos, no nos llaman, o si es que a nosotros no nos preocupa algo y vamos detrás de ellos, no nos llaman. Nunca se ha tenido hasta hoy el llamado de alguna autoridad para hacer el dialogo o tomar acuerdos de algo. Nosotros tenemos que buscarlos a ellos.” **Carmen Ticlahuanca.**<sup>101</sup>

### **3.2.2 CONFIANZA EN POMAHUACA.**

#### **3.2.2.1 Confianza Interpersonal.**

La concertación no es posible sin la actuación de la sociedad civil o actores sociales estratégicamente organizadas y debidamente representadas en el Distrito de Pomahuaca. “La capacidad de concertación de los interlocutores, que actúan en este proceso, depende no solo de su poder económico y político, sino de su credibilidad y legitimada social.”<sup>102</sup> En este sentido la confianza en la autoridad local, es un factor substancial para poder concertar. La capacidad de concertación que pueda desarrollar una autoridad, depende de ésta.

La población ya no confía en sus autoridades municipales debido a la corrupción que han generado los anteriores gobernantes, los

---

<sup>101</sup> Entrevista a Carmen Ticlahuanca. Mayo, 2012.

<sup>102</sup> Sulmont Samain, Denis. Libro colectivo, Dialogo social en Ibero América, Pág. 4. Lima, mayo del 2006.

cuales muchas veces no cumplían lo que prometían en su campaña, o, inauguraban obras no culminadas. Otro factor que causa desconfianza en sus autoridades, es la falta de acercamiento que estos tienen con la población, ese dialogo que permite tanto a las autoridades como a la población concertar, consensuar y trazar estrategia de desarrollo con objetivos comunes, no realizan obras que benefician a la población, no rinden cuentas, no apertura espacios de diálogo con la población etc. sin embargo, una de las principales razones de que la población de Pomahuaca ya no confía en sus autoridades y, actualmente en su autoridad, es por la falta de transparencia y la rendición de cuentas. Esta última, en el primer año de su gestión la realizo, pero solo hizo una rendición de la gestión anterior más no de su gestión, y, hasta la actualidad no ha convocado ni ha señalado una fecha para realizarlo.

Lo manifiesta el líder **Ramiro Amaya Bobadilla**:

“...aquí la sociedad civil no confía porque durante el tiempo que yo vivo aquí, siempre se han dado cosas que no han estado bien, por ejemplo en el anterior gobierno se inauguraban obras que no se culminaban, en la anterior gestión también hubo cosas que no estaban bien y actualmente...quieren denunciar al alcalde por irregularidades que hay...”<sup>103</sup>

Cuando se les pregunto a los líderes, como ellos manifiestan su confianza en su autoridad, la mayoría contesto que era a partir de la transparencia que este realice en su gestión, pero una transparencia

---

103 Entrevista a Ramiro Amaya Bobadilla. Mayo, 2012.

no solo basado en una rendición de cuentas. La rendición de cuentas es solo uno de los mecanismos de la transparencia.

Una encuesta aplicada a los líderes locales se les pregunto ¿En cuál de los siguientes representantes de instituciones, organizaciones o líderes locales confía usted? De los 16 encuestado, 7 líderes que equivale a 44%, contestaron la "Iglesia"; 6, que equivales al 37% contestaron la "Ronda Campesina", 2, que es el 13% contestaron "Autoridades locales", 1 que es el 6% marco a alternativa "Otros", y, ninguno de los lideres marco las alternativas "Alcalde" o regidor. Esto demuestra que la población no confía en su autoridad local.

La falta de confianza en la autoridad de Pomahuaca es muy alta, los resultados de la encuesta demuestra que la población no confía en sus autoridades y funcionarios municipales, los cuales se han desacreditado por las razones antes expuestas. Son los líderes y autoridades locales cuyo acercamiento a la población es más directo y constante los que generan en la población mayor confianza.

### **3.2.2.2 Confianza Institucional.**

La confianza en las instituciones y organizaciones es muy importante para el desarrollo y el progreso, además, se convierte en un importante indicador del sentimiento de los ciudadanos sobre los sistemas políticos<sup>104</sup> de un determinado lugar. La desconfianza en la instituciones en un mal que aqueja a la sociedad peruana en su conjunto, esto según los datos arrojados por el Latino barómetro del

---

104 [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22362011000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22362011000100005&script=sci_arttext)

2010 y 2011 donde el Perú es uno de los países latinoamericanos con altos índices de desconfianza cuya ubicación es el puesto 17 de los 18 países que abarca el Latino barómetro.

Pomahuaca es un Distrito que no es ajeno a la desconfianza, en una encuesta aplicada para medir el nivel de confianza en las instituciones y organizaciones locales, de los 16 encuestados 8 contestaron que confían en la Iglesia; 4 confían en las Rondas Campesinas; 1 confía en la Escuela; 1 confía en la Municipalidad, y, 2 marcaron la alternativa Otros cuya respuesta fueron La gobernación y el Frente de Defensa.

La desconfianza en la autoridad municipal y en la misma institución municipal es muy alta. Otras instituciones, como las rondas campesinas o la Iglesia, muestran altos grados de confiabilidad por su actuación y la labor que cumplen, tanto en el Distrito como en sus caseríos, realizando acciones, que muchas veces corresponde a la municipalidad.

### **3.2.3 PRÁCTICA DE LA CONCERTACIÓN EN POMAHUACA.**

La práctica de la concertación en el Distrito de Pomahuaca, es débil, escasa y limitada debido a que no se apertura el dialogo, la desconfianza, falta de voluntad política, de liderazgos locales, y, escasos y muy débiles espacios públicos de concertación y participación ciudadana, generando ciudadanos apáticos y un distrito rezagado, con un escaso y limitado desarrollo local ya que esto implica “.....un proceso de concertación entre los agentes-sectores y fuerzas-

que interactúan en un territorio determinado, para impulsar, con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas, un proyecto común de desarrollo...<sup>105</sup>

En Pomahuaca, normalmente se realizan los presupuestos participativos y los planes de desarrollo concertado, mecanismos realizados cada cierto tiempo y de una manera irregular. La autoridad local no utiliza los mecanismos de concertación y participación para acercarse a la población, solo los utiliza para sus intereses o porque así lo demanda la norma. Además, no apertura procesos de diálogo; es la población, que mediante sus exigencias, apertura reuniones para dialogar.

“No tenemos esa suerte de que la autoridad nos llame al dialogo, si nosotros no lo buscamos, no nos llama...nunca se ha tenido hasta hoy el llamado de alguna autoridad para hacer el dialogo o tomar acuerdos de algo. Nosotros tenemos que buscarlos a ellos.” **Carme Ticlahuanca.**<sup>106</sup>

Otro factor que permite que los procesos de práctica de concertación en Pomahuaca no se desarrollen, es la falta de confianza o la desconfianza en las autoridades locales. Pomahuaca confía más en otras organizaciones o instituciones, que en su autoridad, sumado a esto, la falta de voluntad política para la concertación, y, apoyar la formación de espacios de concertación, está provocando un debilitamiento en la práctica, por parte de la población, de la concertación.

---

105 CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana). Desarrollo Local y Gobernanza: Enfoques Transdisciplinarios. Montevideo. Uruguay, 2006.

106 Entrevista a Carmen Ticlahuanca. Mayo, 2012.

Cabe mencionar que la mesa de concertación de lucha contra la pobreza, era un espacio que permitía agrupar a diferentes líderes, autoridades y sociedad civil y así conocer, exponer, debatir y plantear soluciones a los diferentes problemas que existían en el distrito o en sus caseríos.

“Bueno, los mecanismos aquí de participación ciudadana que había, eran promovidas siempre por la mesa de concertación, era muy buena y esperamos que se vuelva a impulsar eso, ...no tenemos un espacios actualmente como la mesa de concertación, por eso sería bueno, no sé, si se podría organizar...” **Agapito Sánchez Cajo.** <sup>107</sup>

Sin embargo este espacio actualmente se encuentra inactivo por la falta de apoyo de sus autoridades locales y por conflictos internos de sus miembros integrantes. Esta mesa era el único espacio donde la sociedad civil manifestaba sus inquietudes, promovía la participación y sobre todo brindaba confiaba a la población.

---

107 Entrevista a Agapito Sánchez Cajo. Mayo, 2012.

### **3.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CALLAYUC.**

#### **3.3.1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

La participación ciudadana es un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve. En este marco tanto el Estado, por medio de “la descentralización ha propiciado un acercamiento entre los gobiernos y la ciudadanía a través de la institucionalización de una gran cantidad de espacios de participación ciudadana, buena parte de los cuales tienen funciones de concertación...”<sup>108</sup>, así como también la población ha desarrollado diferentes mecanismos de participación y concertación ciudadana, escenarios públicos en los cuales pueden tomar acuerdos, concertar, debatir, exponer y plantear soluciones a sus diversos problemas, este es el caso del Comité de Autoridades en el Distrito de Callayuc.

En la encuesta aplicada a **18 líderes del Distrito de Callayuc**, a los cuales se les pregunto en qué espacios de concertación y participación ciudadana habían participado, 3 líderes, que equivalen al 16.7% contestaron el plan de desarrollo concertado, 3 líderes, que equivalen al 16.7% contestaron el presupuesto participativo, 2 líderes, que

---

108 Velásquez C. Fabio E. “Los diseños de planeación y participación, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. Una mirada a partir del caso Colombiano”. Universidad del Valle. Bogotá, Colombia, 2005.

equivalentes al 11.1% contestaron rendición de cuentas y 10 líderes que equivalentes al 55.6% contestaron otros.

Este cuadro refleja cómo se están aplicando y desarrollando mecanismos de participación y concertación ciudadana. Los planes de desarrollo concertado, los presupuestos participativo y la rendición de cuentas, son mecanismos que toda municipalidad, de acuerdo a norma, debe ejecutarlos obligatoriamente, es por ese motivo que la población participa o algún vez ha participado.

Uno de estos espacios que existe en Callayuc, aparte de los antes mencionados, es un "Comité de Autoridades", espacio que reúne a diferentes representantes de diversos sectores del distrito y autoridades, para dialogar y exponer la diversa problemática de cada sector del distrito. Cabe resaltar que este espacio se formó con el apoyo del actual Alcalde, Oscar Mena Vilchez, que tiene la Vicepresidencia del Comité.

La "Asociación Civil Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo de Callayuc" es otro mecanismo por el cual se organiza la población para buscar alternativas de solución a sus necesidades prioritarias, además, actúa como agente fiscalizador, pidiendo información detallada de los proyectos ejecutados en el año, y, como canal por el cual se transmiten propuestas de ejecución de obras prioritaria para la población.<sup>109</sup>

Las Rondas Campesinas<sup>110</sup>, están jugando un papel muy importante de participación a través de sus reuniones. Esta organización es la

---

<sup>109</sup> El oficio n° 1 del 20 de Diciembre del 2011 enviado por el Frente de Defensa al alcalde distrital tiene por asunto: pedir información detallada y documentos con relación a proyectos de inversión 2011. También incluye propuestas de obras.

<sup>110</sup> Existen 64 bases de rondas campesinas, uno en cada caserío y centro poblado, esto de acuerdo a la presidente de la federación de rondas campesinas, la señora Elcira Segura Terrones



más confiable, fortalecida y la que más cerca está de la población, ya que a través de sus reuniones que realizan mensualmente en cada centro poblado y caseríos, reúnen a la población para tratar de dar soluciones a sus problemas, mediante la participación activa de la población.

### **3.3.2 ESPACIOS O FORMAS MÁS COMUNES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CALLAYUC.**

La participación de la población través de mecanismos de participación y concertación organizados por ellos mismos y que mejoren y fomenten el desarrollo local está amparada en la Constitución Política del Perú en su Art. 197 dice: "Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local", y, en la Ley Orgánica De Municipalidades en su Art. 113 dice: "El vecino de una jurisdicción municipal puede ejercer su derecho de participación vecinal en la municipalidad de su distrito y su provincia, mediante uno o más de los mecanismos siguientes"

Una de las organizaciones que en Callayuc está desarrollando la participación y concertación, tratando de fortalecerla, es la Ronda Campesina. Está jugando un papel muy importante y trascendental, en sus reuniones mensuales se pueden exponer las necesidades de cada comunidad, discutir y plantear soluciones a las diferentes problemáticas de las comunidades del distrito. Esta organización, según mencionan los entrevistados, es la única que está desarrollando y fortaleciendo la concertación en el Distrito a través de sus reuniones mensuales que realizan. A este respecto don **Santiago Obregón Silva** hace mención:

"Bueno, las más comunes que se hace, bueno se puede decir es en las reuniones de las rondas campesinas, siempre las rondas campesinas es una institución donde se hace una participación mensual en cada comunidad, inclusive en las 64 comunidades que tiene el distrito se hace reuniones mensuales, ahí se hace informes, se visualiza algunos proyectos de desarrollo para la comunidad, se presenta mociones para gestiones. Entonces es la única organización que participa, siempre se mantiene en un actuar constante para poder hacer la concertación vecinal...mayormente es la ronda campesina es la que fortalece la participación y concertación a nivel de distrito". <sup>111</sup>

**Don Edilberto Tello Fernández**, con respecto al rol que cumplen las Rondas Campesinas también comenta:

"La forma más común donde se puede participar acá es por intermedio de las rondas campesinas, estos gremios sociales en sus rondas que generalmente es mensual, al reunirse traen propuestas sobre las necesidades de cada comunidad y previo análisis, en las oportunidades que se presentan hacen sus propuestas a las diferentes instituciones, específicamente ante la municipalidad distrital..."<sup>112</sup>

En Callayuc hay otra organización que está cumpliendo una función especial en lo que respecta a fortalecer la participación de la sociedad civil en el desarrollo local, este es el Comité de Autoridades que está presidida por el párroco del distrito y cuyo vicepresidente es el alcalde. Este comité está integrado por distintas autoridades, representantes de

---

<sup>111</sup> Entrevista a Santiago Obregón Silva. Junio, 2012.

<sup>112</sup> Entrevista a Edilberto Tello Fernández. Junio, 2012.

instituciones y líderes locales, que representan a diferentes sectores del distrito. En sus reuniones que se llevan a cabo se expone y se debate la problemática del distrito, tanto a nivel de caseríos como de centros poblados, se propone soluciones y se toman decisiones en bien de las comunidades.

“...también tomando algunos espacios, en la ronda campesina como te lo dije es el primer punto de encuentro con la sociedad civil, y asimismo también, se ha implantado a nivel de distrito la organización, una organización multisectorial, un comité de autoridades, en la cual este año se ha tomado muchas decisiones en bien de la comunidad...” **Jhon Barrera Cumpa.**

El Frente de Defensa de los Intereses y Patrimonio del Pueblo es otra organización que fomenta la participación y concertación en la población, ya que a través de ella se buscan alternativas de solución a los diversos problemas del distrito, se organiza a los pobladores de los diversos caseríos para afrontar problemas que afecten al conjunto la población.

“El Frente de Defensa de los Intereses y Patrimonio del Pueblo” es otro mecanismo de participación y concertación, formado por la población, cuyo objetivo es promover y fomentar el cuidado y el bienestar social y ambiental del distrito. Este mecanismo ha sido activado recién el 2011 para cuidar y defender el patrimonio en Callayuc, en este caso, actuar contra la minería”. **Santiago Obregón Silva.**<sup>113</sup>

---

113 Entrevista a Santiago Obregón Silva. Junio, 2012.

Esta organización que reúne a diversos líderes, lideresas, autoridades locales y municipales, también funciona como un canal por el cual la población puede transmitir opiniones, reclamos, pedidos o sugerencias en cuanto a sus necesidades prioritarias.

### **3.3.3. ORGANIZACIONES Y PARTICIPACION CIUDADANA EN CALLAYUC.**

#### **3.3.3.1 Organizaciones e Instituciones.**

El Distrito de Callayuc cuenta con diversas organizaciones e instituciones. A continuación, en el presente cuadro, se muestra un listado.

<b>RELACION DE INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES DE CALLAYUC</b>	
<b>Nº</b>	<b>INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES</b>
1	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE POMAHUACA
2	GOBERNACION
3	JUZGADO DE PAZ 1º NOMINACION
4	JUZGADO DE PAZ 2º NOMINACION
5	POLICIA NACIONAL
6	CANTRO DE SALUD
7	I.E. PRIMARIA
8	I.E. SECUNDARIA
9	COMITÉ DE VASO DE LECHA
10	COMEDOR POPULAR
11	APAFA- I.E. PRIMARIA
12	APAFA- I.E. SECUNDARIA
13	COMITÉ DE AUTORIDADES
14	FRENTE DE DEFENSA DE LOS INTERESES Y PATRIMONIO DEL PUEBLO
15	ORGANIZACION CATOLICA JUAN XXIII
16	RONDA CAMPESINA

abe mencionar, que la lista de organizaciones que se muestran a continuación es solo del Distrito de Callayuc, más no de sus caseríos. A continuación hacemos mención de las organizaciones que existen en los diversos caseros: a) 64 Comités de Vaso de Leche<sup>114</sup>, uno en cada caserío y centro poblado; b) una Base de Ronda Campesina por caserío y centro poblado.

### **3.3.3.2. Nivel de relación entre Gobierno Municipal y las Organizaciones.**

Las relaciones sociales entre las autoridades municipales y las organizaciones o instituciones del distrito de Callayuc hasta el día de hoy son y se mantiene muy débil, a pesar que en la actualidad el alcalde está empezando a desarrollar mecanismos de concertación como el comité de autoridades, siendo el vicepresidente, está apoyando y participando en las capacitaciones a los líderes locales mediante reconocimiento de planes de trabajo y reglamentos internos, realiza reuniones multisectoriales con el comité de autoridades y apoya a organismos externos como ONG que capacitan a la sociedad civil, la población y los líderes se muestran un poco indiferentes y desconfiados de su autoridad actual, sienten que, si bien es verdad que el alcalde impulsa la participación y está tratando de forjar buenas relaciones, todavía le falta acercarse a las organizaciones y población en general. Cuando se le pregunto al líder **Santiago Obregón Silva** sobre cómo percibe la relación entre la autoridad municipal y las organizaciones, este respondió:

---

<sup>114</sup> De acuerdo a los registros de la Municipalidad de Callayuc.

“Bueno, podríamos decirlo como se está viendo hasta la fecha, es un poco débil este tipo de relación... eso es una debilidad por parte de la autoridad y hay que decirlo públicamente para el bien del también, que ojala se supere este tipo de errores que bien hoy en día viene asumiendo. Yo pienso que el cómo autoridad tiene que tener este tipo de trabajo, de acercarse a la gente, más a la población... y hoy la población exige que su alcalde o su autoridad este junto a ellos y pienso de que este rol aun no lo está cumpliendo a cabalidad”.<sup>115</sup>

Las relaciones se mantiene débiles también, porque son simplemente amicales e informativas, basadas en saludos cordiales y conversaciones eventuales sobre la gestión municipal. Teniendo en cuenta que hasta el día de hoy no hay una rendición de cuentas y solo ha habido reuniones multisectorial con el comité de autoridades y solo con los que conforman este comité, esto nos hace conjeturar que la información que brinda se hace de una manera superficial, parcializada, y solo a alguna organizaciones e instituciones.

“A lo que te refieres, la relación es amical, informativa. Pero más allá no, pues todavía hay un trabajo por hacer...” **Jhon Berrera Cumpa.**

### **3.3.3.3 Organizaciones o instituciones que más participan en espacios de concertación y participación ciudadana.**

Los mecanismos de concertación y participación ciudadana en Callayuc son diversos y van desde los establecidos por el estado como los presupuestos participativos, los PDC, etc., hasta espacios que las misma organizaciones brindan a la población, en el caso de

---

<sup>115</sup> Entrevista a Santiago Obregón Silva. Junio, 2012.

Callayuc las rondas campesinas, el comité de autoridades y el frente de defensa. Es a partir de esta generación de espacios, donde la población es escuchada, y en muchos casos se resuelven problemas, que estas organizaciones se legitiman. Estas organizaciones conformadas en su mayoría por líderes representativos de la sociedad civil asumen una doble función, la primera: como agentes participante en los distintos procesos de participación ciudadana y como canales por el cual se transmiten necesidades; segundo: como agentes promotores de espacios de concertación y participación ciudadana.

En la encuesta aplicada a 18 líderes, se les pregunto cuál era la organización o institución que más participaba en espacios de concertación y participación ciudadana de los cuales: 15 líderes, que equivalen al 83.3%, respondieron las rondas campesinas y solo 3 líderes, que equivalentes al 16.7%, respondieron la alternativa "otros".

En el gráfico se puede observar que son las rondas campesinas las que más participan en espacios de concertación y participación ciudadana<sup>116</sup>, además de generar, como se mencionó anteriormente, espacios para fortalecer los procesos de participación. La encuesta aplicada demuestra también, que la ronda campesina es una de las organizaciones más fortalecidas, aceptadas y reconocidas por la población. Los pobladores confían en esta organización, ya que por mucho tiempo han cumplido un rol fundamental dentro del distrito. A través de esta, se organizan reuniones para debatir los problemas de las comunidades, se plantean soluciones y muchas veces se

---

116 De acuerdo al libro de actas de la municipalidad de Callayuc, de fechas 11, 12, 16, 17, 18 de mayo y 01 de junio, los distintos procesos del presupuesto participativo se llevaron a cabo con éxito, contando con la participación de diferentes autoridades y diversas organizaciones, que en su mayoría fueron representantes de las rondas campesinas.

resuelven problemas que afectan a una determinada comunidad.

**Elcira Segura Terrones**, menciona:

“Bueno, la participación mayormente se está haciendo a través de las rondas campesinas, en los diferentes trabajos...”<sup>117</sup>

#### **3.3.3.4. Nivel de participación de las organizaciones en espacios de concertación y participación ciudadana.**

Una de las debilidades que tiene el Distrito de Callayuc es la escasa participación de las organizaciones o instituciones en los espacios de concertación y participación ciudadana, esto motivado por muchas razones entre las que están: el desconocimiento que tiene las organizaciones de sus funciones y obligaciones que tiene que cumplir, por la desconfianza, que han generado las autoridades pasadas, en los mecanismos de participación establecidos por el estado, el desconocimiento que tiene la población acerca de lo que significa la participación ciudadana y lo mucho que se puede conseguir con el ejercicio de esta:

“Mira, esto viene de mucho tiempo, no le dan la importancia debida y la confianza se ha perdido. Entonces tenemos ese pasado...se debe de darle la confianza al poblador, que si existe la participación ciudadana y que con la participación podemos hacer muchas cosas, puesto que hasta la fecha no lo entienden así”. **Jhon Barrera Cumpa.**<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Entrevista a Elcira Segura Terrones. Junio, 2012.

<sup>118</sup> Entrevista a Jhon Barrera Cumpa. Junio, 2012.



Otro factor es la desconfianza. El poblador ha perdido la confianza tanto en las autoridades, debido a que muchas de sus propuestas y pedidos no se hacen caso, no se ejecutan y son impuestas por las autoridades locales, como en los espacios de concertación y participación ciudadana, ya que muchas de las autoridades han organizado eventos como Presupuestos Participativos, Planes de Desarrollo Distrital por puro formalismo y no para escuchar las propuestas de la población, sus problemáticas, su visión de cómo quieren ver a su distrito.

“Creo que la no participación de algunas organizaciones se debe por la desconfianza en la autoridad. A la poca seriedad que se le da al tipo de reuniones, porque en anteriores ocasiones, con anteriores autoridades de la municipalidad, los Presupuestos participativos eran un formalismo más para cumplir con el MEF, más no para que se ejecute las obras, de hecho que eso ha sido una desconfianza enorme. Por eso la gente casi no quiere participar cuando se habla de presupuesto participativo, cuando se habla de proyectos, cuando se habla de plan de desarrollo distrital, muy poco se ve la participación de la gente por la desconfianza que hay en el tipo de autoridades.” **Edilberto Tello Fernández.**

Las organizaciones de Callayuc no están preparadas para ejercer una participación ciudadana de calidad, por los motivos antes mencionados. Se aplicó una encuesta a los líderes locales, para saber su opinión sobre si consideraban que las organizaciones de su localidad estaban preparadas para ejercer una buena participación ciudadana, de los 18 encuestados, todos respondieron que no están preparadas.

Cuando se les pregunto el porqué de su respuesta, algunos contestaron que les faltaba capacitaciones, conocer normatividad, sobre gestión pública, como función el presupuesto participativo, sobre liderazgo. Esto demuestra que su participación es poco fructífera, que la mayoría de las organizaciones no se encuentran preparadas para participar. Como lo mencionan el líder **Edilberto Tello Fernández**:

“...la mayoría de los líderes que representan organizaciones solo se limitan a observar en las reuniones, no critican, no analizan los distintos problemas de su localidad.” <sup>119</sup>

### **3.3.4. NIVEL DE PARTICIPACION CIUDADANA EN CALLAYUC.**

#### **3.3.4.1. Ejercicio de la participación ciudadana.**

La participación ciudadana en Callayuc hasta el día de hoy es escasa y débil. Como lo menciona los lideres entrevistados, a la población todavía le falta entender, le falta tener conocimiento de lo que significa ejercer una buena participación ciudadana. En este sentido **Edilberto Tello Fernández** menciona:

“Todavía no se ha notado los resultados de la participación ciudadana. El ciudadano como le decía, le falta entender, le falta tener conocimientos previos para que su participación sea eficaz, decisiva y persista en defender sus propuestas”. <sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Entrevista a Edilberto Tello Fernández. Junio, 2012.

<sup>120</sup> Entrevista a Edilberto Tello Fernández. Junio, 2012.

También, la participación es una cuestión de valores y responsabilidad cívica cuya práctica fortalece la democracia y el buen gobierno. Teniendo en cuenta que no es una obligación participar en espacios de concertación y participación ciudadana, los líderes de Callayuc resaltan que para ejercer una buena participación ciudadana se necesita de valores, los cuales se están perdiendo tanto en las organizaciones como en los jóvenes, y, responsabilidad; es así que la lideresa **Elcira Segura Terrones** en la entrevista realizada da a conocer que la participación en el distrito se da:

“Medianamente, no hay mucha participación, porque, ya se han perdido los valores y las responsabilidades, tanto a nivel de las organizaciones de ronda, como en la juventud...”<sup>121</sup>

Otro de los factores importantes para el ejercicio de una buena participación ciudadana son los liderazgos locales. En este marco, una de las dificultades por las cuales la población del distrito no practica una buena participación ciudadana es porque no existen buenos líderes locales con visión de progreso, con visión comunitaria y dejando de lado los intereses individuales.

**Jhon Barrera Cumpa** hace hincapié en esto:

“El ejercicio como te repito es poco, esperamos que en el transcurso de los tiempos, que se formen nuevo líderes, nuevas personas con

---

<sup>121</sup> Entrevista a Elcira Segura. Junio, 2012.

una visión pues de progreso, no una visión personal, sino una visión comunitaria, entonces ahí podemos decir que sí". <sup>122</sup>

El Distrito de Callayuc adolece de líderes locales, de líderes protagónicos. Si bien es cierto, existen personas con vocación de servicio, estas no están asumiendo el rol protagónico de liderazgo que deben de tener. Esto está permitiendo que la participación ciudadana en el distrito sea deficiente y débil. **Santiago Obregón Silva** en la entrevista comenta:

"Participación existe, lo que podríamos decir que no es una participación eficiente, por motivo de que no hay mucho líderes. Nosotros se ha hecho un análisis a nivel de las 64 comunidades que no hay liderazgos locales para poder destacar, son mayormente personas que si tienen vocación, vocación de servicio, pero no asumen el rol protagónico de liderazgo. Entonces adolecemos de mucho líderes sociales y eso debe ser una tarea a seguir, de que fortalezcamos los liderazgos de la sociedad civil. En Callayuc adolece mucho todavía en la localidad la participación ciudadana, todavía es un poco débil". <sup>123</sup>

La escasa y débil participación que se da en el distrito, es también generada porque mucha veces la población participa por obligación, o por cumplimiento, o, porque le delegaron a participar en algún evento o reunión. Sumado a esto, la falta de conocimiento sobre temas a tratar, esto permite que la participación no sea activa y no se

---

<sup>122</sup> Entrevista a Jhon Barrera Cumpa. Junio, 2012.

<sup>123</sup> Entrevista Santiago Obregón. Junio, 2012.

le tome la importancia respectiva. El regidor **Mesías Fernández Racho** ante la pregunta realizada sobre si existe un buen ejercicio de la participación ciudadana en su localidad, responde:

“Todavía Falta, falta mucho, porque el poblador muchas veces participa por obligación, porque le delegaron a participar a tal o cual reunión, entonces no es, no le toman tanta importancia, porque algunos eventos se realizan con algunas instituciones o la institución lo convoca y un poco que la población participa por cumplimiento o simplemente no tiene conocimiento del tema y es un poco que no le va a servir de nada. Por esas razones yo diría que a la sociedad civil tenemos que tratar de educarla primero, sensibilizarla y luego de ahí podemos empezar a caminar haciendo otras acciones en bien de la comunidad”.<sup>124</sup>

De esta entrevista hecha a los líderes locales se puede determinar que el ejercicio de la participación ciudadana en el Distrito de Callayuc todavía es escasa y débil debido a que: son pocos los espacios donde la población participa junto a sus autoridades; a la población le falta entender y tener los conocimientos de la importancia que es practicar una buena participación ciudadana; la participación ciudadana al no ser una obligación se transforma en una cuestión de valores, de responsabilidad cívica de todas las personas e instituciones. Es así que la escasa participación ciudadana en el Distrito es porque se están perdiendo los valores tanto en las organizaciones como en los jóvenes; otro de los factores que no permite una buena participación ciudadana es la falta de

---

<sup>124</sup> Entrevista a Mesías Fernández Racho. Junio, 2012.

líderes locales con visión de progreso, con visión comunitaria, líderes protagónicos que asuman su rol como tal; sumado a todo esto es que la escasa práctica de participación está motivada por la obligación o por cumplimiento, conllevando esto a un debilitamiento de la participación ciudadana.

Cabe resaltar, que si bien en el Distrito no se da una buena práctica de participación, en la encuesta aplicada a los líderes locales se corrobora que la participación ciudadana, en la actualidad, y con el nuevo gobierno municipal, está tomando un nuevo rumbo, ya que se está dando, de acuerdo a los encuestados, de una manera “regular”, debido a que el actual Alcalde está apoyando el proceso de construcción de la práctica de la participación ciudadana en los pobladores de Callayuc. De los 18 encuestados, el 55.6% que equivales a 10 líderes contestaron que la participación de la población se está dando en la actualidad de una manera regular, 3 que equivales al 22% que la participación es buena y 3, que equivale al 22% contestaron que la participación es mala.

#### **3.3.4.2 La población y la generación de una buena participación ciudadana.**

La población del Distrito, a pesar de contar con una escasa y débil participación ciudadana, actualmente, y con la nueva gestión municipal, se está organizando, ya sea a nivel de rondas campesinas u otras organizaciones. Los escasos líderes locales están asumiendo un rol fundamental ya que algunos están promoviendo reuniones en las comunidades donde se transmite conocimientos a la población para una mejor participación. Se están

desarrollando asambleas, de rondas a nivel de bases y centrales, así como el Frente de Defensa y el Comité de Autoridades, donde se toman acuerdos y ven la forma como canalizar sus necesidades prioritarias, se despejan inquietudes, y, a través de estas reuniones se está tratando de impulsar una participación más generalizada de la población. **Edilberto Tello Fernández**, nos dice:

“Bueno en mi condición de representante del Frente de Defensa, debo hablar lo que yo hago, lo que yo pienso. Estamos promoviendo reuniones en las comunidades, de tal modo que se les dé un poco de conocimientos previos, donde el campesino no tenga temor a participar, el campesino tenga seguridad que su participación va a dar consistencia a los mejores resultados a una gestión”.<sup>125</sup>

#### **3.3.4.3 Sociedad civil informada y capacitada.**

La sociedad civil del Distrito de Callayuc no está lo suficientemente capacitada e informada para ejercer una buena participación ciudadana. Esta adolece de información necesaria como: normas, leyes, reglamentos que les permitan direccionar mejor su participación. En síntesis, a la población le falta educación en participación ciudadana.

De acuerdo a las entrevistas hechas, se puede ver que la población no participa por la falta de conocimiento, o, la sensibilización en lo que respecta a participación ciudadana. En la entrevista a **Jhon Barrera Cumpa** manifiesta:

---

<sup>125</sup> Entrevista a Edilberto Tello Fernández. Junio, 2012.

“Aquí es muy poco lo que una persona pueda participar libre, libremente en lo que se refiere esta palabra participación ciudadana, quizás nos falta un poco el conocimiento, la sensibilización de todo el pueblo, la educación de todo el pueblo”.<sup>126</sup>

En otra entrevista hecha a don **Santiago Obregón**:

“Eso es lo que todavía adolece en la sociedad, mayormente la sociedad no participa, la sociedad civil mayormente acude a la reuniones simplemente a escuchar y todavía falta ese tipo o ese espíritu de participación, de debate, de discusión por temor, a beses por miedo, por vergüenza...”<sup>127</sup>

Esto demuestra que si bien hay participación ciudadana, ésta no es efectiva, ya que la población participa como un ente inactivo, dedicada simplemente a escuchar, dejando de lado el desarrollo de un espíritu crítico, de debate, de discusión, de propuesta, que permita contribuir a resolver la problemática de la población.

Si bien es cierto que la sociedad civil no ejerce una buena participación ciudadana por su falta de conocimiento de las leyes o por vergüenza, este fenómeno no es solo de la sociedad civil, sino también, de sus líderes locales. Es en este sentido la señora **Elcira Segura Terrones** manifiesta:

“Mire, nos falta mucho, incluso hasta yo mismo me estoy haciendo un examen de conciencia, una autoevaluación. Nos falta conocer lo

---

<sup>126</sup> Entrevista Jhon Barrera Cumpa. Junio, 2012.

<sup>127</sup> Entrevista a Santiago Obregón Silva. Junio, 2012.



que concierne a las leyes, veo que hay otras cosas que me falta conocer y así como mi persona hay otros dirigentes que nos falta bastante y eso es quizás una de las razones de que hay personas de que no quieren aceptar un cargo con facilidad porque el argumento es que no conocen. Ojalá tengamos la oportunidad de tener algunas capacitaciones y de allí prepararnos para asumir las responsabilidades de los pueblos”.<sup>128</sup>

Se puede concluir que: A) La escasa participación ciudadana es producto del desconocimiento y la falta de sensibilización en lo que respecta a participación. B) La escasa participación ciudadana que se da en Callayuc no se da de una manera efectiva, ya que mucho de las personas se dedican a escuchar. Además, la participación no es activa ya que la población no tiene o ha perdido su espíritu crítico, de debate, de discusión, de propuesta. C) La falta de conocimiento en lo que concierne a leyes y normas no solo es de la población, sino de sus líderes locales. Este es uno de los motivos por el cual las personas no quieren aceptar cargos dirigenciales.

### **3.3.5 LIDERAZGOS LOCALES EN CALLAYUC.**

#### **3.3.5.1 Liderazgo municipal.**

Callayuc, hasta la actual gestión, ha pasado por múltiples gobiernos municipales que no han fortalecido procesos de participación y concertación ciudadana, debido a que no han utilizado los mecanismos de participación existentes, y, si los utilizaban, lo hacían de manera irregular. Ergo, esto ha provocado que la población ya no

---

<sup>128</sup> Entrevista a Elcira Segura Terrones. Junio, 2012.

confié en los mecanismo de participación ciudadana, ni en los líderes del gobierno municipal, provocando que organizaciones como las rondas campesinas asuman responsabilidades que supuestamente el estado tiene que asumirlos.

“Mira esto viene de mucho tiempo, no le dan la importancia debida y la confianza se ha perdido. Entonces, tenemos ese pasado...se debe de darle la confianza al poblador que si existe la participación y que con la participación podemos hacer muchas cosas, puesto que hasta la fecha las autoridades municipales no lo entienden así”.  
**Santiago Obregón Silva.** <sup>129</sup>

Sin embargo la actual gestión municipal del Alcalde, Oscar Mena Vílchez, está asumiendo este proceso de incentivar la participación ciudadana, a través de mecanismos como el Comité de Autoridades, del cual él forma parte siendo el Vicepresidente, que reúne a representantes de diferentes sectores donde estos exponen y proponen soluciones a los problemas de cada sector. Además, se realizan reuniones para tratar temas como: la realización de una agenda local <sup>130</sup> donde se reunieron las autoridades locales, equipo técnico, representantes de las instituciones del Distrito y representantes de la sociedad civil para definir las prioridades, estrategias y acciones consensuadas, a fin de responder a objetivos comunes que contribuyan con el desarrollo del Distrito; reunión para llevar a cabo la realización de presupuesto participativo en el cual el Alcalde solicita el apoyo del Comité de Autoridades, ya que en el

---

<sup>129</sup> Entrevista a Santiago Obregón Silva, Junio, 2012.

<sup>130</sup> De acuerdo al acta municipal, reunión realizada el 15 de Abril del 2011.

Distrito todavía no se ha conformado el CCL, organismo encargado de participar y promover activamente el proceso.

La autoridad actual está iniciando un proceso de práctica de la participación en la población, y esto es percibido por los líderes entrevistados quienes manifiestan que el Alcalde está apoyando procesos de participación. A este respecto la lideresa **Elcira Segura Terrones** manifiesta:

“Si, eso sí se nota el apoyo, la participación, si nos han convocado a diferentes reuniones... si, si hay participación” <sup>131</sup>

Pero como lo mencionamos, todavía la participación ciudadana, en el Distrito, es débil, a pesar que el Alcalde está apoyando procesos de participación y concertación. Esto debido a que la población ha perdido la confianza, tanto en los mecanismos de participación y concertación, establecidos por el Estado, como en sus líderes municipales. Paralelamente a la pérdida de confianza, también, la población ha perdido el espíritu, las ganas y el ánimo de participar, ya sea individual o de forma colectiva.

“Mire, últimamente si tenemos el apoyo, porque con el anterior Alcalde fue un caos total. Ahora si se tiene el apoyo, solamente lo que nos falta, de repente, nos falta ser un poquito más dinámicos, recuperar el espíritu participativo y tener confianza” **Elcira Segura Terrones.** <sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Entrevista a Elcira Segura Terrones. Junio, 2012.

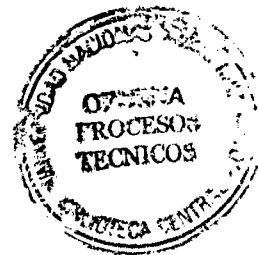
<sup>132</sup> Entrevista a Elcira Segura Terrones, Junio, 2012

El liderazgo municipal de Callayuc está en un proceso lento de construcción. Con el actual Alcalde se está iniciando un derrotero de apoyo a la población para ejercer una participación ciudadana, a pesar que la población se muestra desconfiada y sin ánimo de participar en los distintos procesos de participación.

La encuesta aplicada a los líderes escogidos para la investigación, muestra que el ejercicio del liderazgo municipal está siendo reconocida y, también, está en proceso de construcción y aceptación por los líderes locales (56%), pero muestra también un alto grado de desconfianza (44%) de un buen porcentaje de líderes, quienes de 18 encuestados, 10, que equivale al 55.6%, contestaron que la autoridad municipal está ejerciendo un buen liderazgo local y 8, que equivale al 44.4%, respondieron que no ejerce un buen liderazgo.

#### **3.3.5.2 Líderes locales de la sociedad civil.**

Los líderes locales escogidos, son líderes de mucha trascendencia y experiencia dentro de su localidad, este es el caso de don **Santiago Obregón Silva**, docente de la institución primaria de Callayuc, Integrante del Frente de Defensa de los Intereses y Patrimonio del Pueblo, ex candidato a la alcaldía 2010-2014 y Presidente del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo; **Edilberto Tello Fernández**, docente la institución secundaria de Callayuc, Presidente del Frente de Defensa de los Intereses y Patrimonio del Pueblo, ex alcalde del distrito, y, secretarios del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo; **Mesías Fernández Racho**, actualmente Regidor de la Municipalidad, forma parte del personal del Centro de Salud, ex candidato a la alcaldía y ex presidente de



base de las Rondas Campesinas de Callayuc capital; **Jhon Barrera Cumpa**, forma parte del personal del Centro de Salud de Callayuc, miembro activo del Comité de Autoridades, participa activamente en el Frente de Defensa; y don **José Natividad Rodrigo Fernández**, ex regidor de la Municipalidad en el periodo 2006-2010, forma parte del Comité de Autoridades, actualmente es Juez de Paz de primera nominación, teniendo este cargo por tres periodos.

Los líderes locales cumplen funciones diversas y muy especiales dentro de su distrito y su comunidad. Esto les hace tener conocimiento de las necesidades más prioritarias de su localidad y a realizar grandes sacrificios para darles solución. En el Distrito de Callayuc, la actividad de los líderes es muy intensa y sacrificada por la condición en la que encuentran. Muchos de estos tienen que caminar grandes distancias y sacrificar recursos (como su tiempo o dinero) para poder participar en espacios de concertación y participación ciudadana, sumado a esto, la falta de apoyo de sus autoridades locales, está permitiendo que el espíritu de sacrificio de muchos de ellos se esté perdiendo poco a poco; pero esto se convierte en un reto superarlo, a pesar de las condiciones en las que se encuentren, ya que son conscientes que su sacrificio va a dar frutos. **Edilberto Tello Fernández** a este respecto no dice:

“Para los líderes en las diferentes comunidades es un reto de mucho sacrificio, por las condiciones en que vivimos no tenemos tiempo ni los recursos suficientes para desplazarnos a lo largo y ancho del distrito. Sin embargo somos conscientes de que el sacrificio que los líderes podamos hacer va a dar frutos, y mientras hagamos un trabajo más sacrificado, más inmediato y permanente, los frutos que

se pueden cosechar serán en un tiempo más próximo; de lo contrario seguirán postergándose las decisiones de las comunidades".<sup>133</sup>

Las capacitaciones en diferentes temas, en una necesidad en los líderes locales, y esto es porque adolecen de conocimientos que les permitan desarrollarse, conocimientos que les permitan ejercer un buen liderazgo, auto educarse y mejorar su participación. Además, estas capacitaciones les permitirán tener seguridad y confianza en su proceso de educación y sensibilización a la población, ya que son los líderes los que se encargan de transmitir, de educar y hacer réplicas, de su proceso de aprendizaje y de sus conocimientos adquiridos, en su comunidad.

"Acá los líderes, mira, nosotros que estamos comprometidos en el desarrollo del distrito, lo más importante es sensibilizar y dar, comunicar, hacer réplicas de lo que se llama participación ciudadana..." **Jhon Barrera Cumpa**.<sup>134</sup>

Una de las características de los líderes locales de Callayuc es que mucho de ello asumen una posición caudillista en sus cargos, es por eso que una de las necesidades que tiene cada organización para desarrollarse y fortalecerse es que sus cargos dirigenciales sean rotativos, para no dar cabida al caudillismo, al clientelismo, a la manipulación y al autoritarismo. La lideresa **Elcira Segura Terrones** menciona ante la pregunta ¿qué función tienen que cumplir los líderes locales para incentivar a la población a ejercer una buena participación ciudadana?, esta respondió:

---

<sup>133</sup> Entrevista a Edilberto Tello Fernández. Junio, 2012.

<sup>134</sup> Entrevista a Jhon Barrera Cumpa. Junio, 2012.

“Desarrollar en primer lugar algunos eventos de capacitación, con la finalidad de auto educarnos...y aparte de ello darle la oportunidad a los dirigentes quizás de que, como se dice, que los cargos también sean rotativos, porque algunas organizaciones, organizaciones de rondas específicamente, de que también los cargos unos lo cogen como caudillos y eso es un aspecto negativo”.<sup>135</sup>

A los líderes locales del Distrito de Callayuc les falta tener o asumir su rol protagónico dentro de su localidad, organización o localidad, muchos de estos se mantienen pasivos, inactivos ante la problemática de su localidad. Además, uno de los factores fundamentales es que los líderes tienen que ser personas representativas de la población, eso significa que sean legitimados por estos, con valores, que las personas crean en ellos para así tener capacidad de convocatoria.

“Los lideres...tiene que tener capacidad de convocatoria, tiene que ser personas intachables en primer lugar, con valores, para que la gente pueda creer en lo que ellos convocan, porque muchas veces podemos tratar un poco de empezar a organizarnos con las personas, pero mucha veces por mucha deficiencias se quedan a medio camino, se inician muchas cosas y luego no se llega a logran un buen fin común para que de alguna forma sea sostenida”.

**Santiago Obregón Silva.**<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> Entrevista a Elcira Segura Terrones. Junio, 2012.

<sup>136</sup> Entrevista a Santiago Obregón Silva. Junio, 2012.

Sumado a esto, los pocos líderes locales no educan a la población en lo que es la participación ciudadana, es por eso que el poblador no participa, porque le falta esa educación, ese conocimiento de que si bien es cierto la participación ciudadana no es una obligación, es una responsabilidad que tiene que asumir como ciudadanos de su localidad.

“Bueno los líderes locales deben asumir un rol protagónico y justamente con las autoridades se debe tener el espacio necesario para poder ir de caserío en caserío fortaleciendo este tipo de acciones que el ciudadano tiene que asumir porque es su responsabilidad como ciudadano Callayujano, de superarse por el bien de su familia y el bien de su sociedad. Pienso que este rol se debe asumir los líderes, se debe asumir las autoridades...”

**Santiago Obregón Silva.** <sup>137</sup>

En síntesis, los líderes de Callayuc para incentivar a la población a ejercer una buena participación ciudadana tienen que desarrollar el espíritu de sacrificio que les permita liderar y conducir a la población, a pesar de las condiciones en las que se puedan encontrar; necesitan capacitaciones en temas que les permita crecer como líderes, desarrollarse, auto educarse y educar a la gente; muchos de los liderazgos que existen en Callayuc asumen un posición caudillista, se mantienen en los cargos por muchos años y no permiten que nuevos líderes asuman el poder, eso es perjudicial para los nuevos líderes que se están firmando ya que no tienen opción de poner en práctica sus habilidades, también es perjudicial

---

<sup>137</sup> Entrevista a Santiago Obregón Silva. Junio, 2012.



para el desarrollo local y de las instituciones u organizaciones a las que representan; los líderes locales necesitan asumir un rol protagónico dentro de su comunidad, institución ,o, organización a la que representan ya que muchos de ellos se mantienen pasivos o indiferentes ante la problemática de su localidad; los valores juegan un rol importante en la figura de los líderes ya que por medio de estos la población se guía. Es así que para que un líder tenga poder de convocatoria, sea aceptado por la población, y, legitimado, tiene que cultivar valores, en este caso en Callayuc tiene que ser intachable para que la población pueda creer en ellos.

### **3.4. CONCERTACIÓN EN CALLAYUC.**

La concertación se entiende como un proceso de deliberación entre partes que conduce a la obtención de acuerdos voluntarios y el establecimiento de límites a las diferencias entre actores con intereses diversos. Constituye “un instrumento para el buen gobierno; a través de ella puede enriquecerse la relación entre la autoridad y la población y alentarse la participación ciudadana” <sup>138</sup> . Las experiencias de concertación han de permitir –como de hecho sucede en muchos lugares- el logro de importantes consensos y acuerdos a favor del desarrollo, la inclusión y la equidad. Además, la concertación implica voluntad, diálogo y confianza para llegar a un consenso sobre algo.

---

138 DEFENSORIA DEL PUEBLO-MCLCP (Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza). Aportes para Fortalecer la Concertación Regional y Local en el Proceso de Descentralización. Lima. Perú, junio, 2004.

### **3.4.1 VOLUNTAD POLÍTICA Y DIÁLOGO SOCIAL.**

#### **3.4.1.1 Voluntad política.**

La concertación es el proceso por el cual partes con diferentes intereses llegan a acuerdos sobre determinado fin. Concertar es buscar el entendimiento, teniendo en cuenta a la vez las diferencias de los participantes involucrados en el proceso. La concertación no se logra de la noche a la mañana: requiere un proceso que va desde la identificación del problema hasta la discusión de las perspectivas y la toma de decisiones.

De acuerdo a la Mesa de Concertación para Lucha Contra la Pobreza “por lo general, los procesos de concertación suponen un ciclo de dialogo, deliberación, negociación y toma de acuerdos”, ciclo que llega a cumplirse con un requisito que es necesario para las dos partes Autoridad local-sociedad civil, la voluntad. Esta implica, apertura e iniciativa del dialogo, implica voluntad de trabajar en conjunto, pese a los diferentes intereses de los actores de la concertación.

En el Distrito de Callayuc, con la autoridad municipal actual, recién se está empezando a desarrollar y fortalecer procesos de la concertación. Esto se manifiesta en las distintas reuniones que el alcalde participa, y convoca para que la población pueda participar. El presupuesto participativo se llevó acabo de una manera normal y siguiendo el debido proceso de su ejecución. En esta ocasión el Alcalde hizo la convocatoria en todo el Distrito, con todos sus centros

poblados y caseríos. Esto es reconocido por los líderes locales entrevistados, quienes manifestaron:

“Bueno, sobre el presupuesto participativo podríamos decir que si, este año 2011 si se ha convocado, inclusive se ha hecho este proceso a nivel de centros poblados, a nivel del distrito también se ha realizado este proceso...ojala nos sigan llamando para el resto de proyectos, reuniones para el bien del distrito...” **Santiago Obregón Silva.**<sup>139</sup>

El Comité de Autoridades que existe en Callayuc es una organización que está formada por autoridades y representantes de los diferentes sectores del Distrito en el cual se exponen y propone soluciones a los problemas. Todas la reuniones que realiza este comité, es con presencia del Alcalde y algunas veces convocada por éste, un ejemplo de esto es la reunión que convoco el actual Alcalde en el mes de mayo<sup>140</sup>, con los miembros del Comité para que lo apoyaran en el desarrollo del presupuesto participativo, ya que no cuentan con un consejo de coordinación local.

Actualmente, la voluntad política de quererse acercar a la población por parte del Alcalde está manifestándose en las distintas reuniones que organiza e invita a los líderes locales de las diferentes organizaciones y autoridades locales. La lideresa **Elcira Segura Terrones**, Presidenta de la Federación de Ronda Campesinas del Distrito de Callayuc, hace mención:

---

<sup>139</sup> Entrevista a Santiago Obregón Silva. Junio, 2012.

<sup>140</sup> Acta del Comité de Autoridades del distrito de Callayuc, 15 de Mayo del 2011.

“Sí, eso sí se nota el apoyo, la participación, si nos ha convocado a diferentes reuniones...si parece que hay iniciativa de querer acercarse a la población”.<sup>141</sup>

#### **3.4.1.2 Dialogo social.**

No es posible promover la democracia si no se asocia el dialogo social a los procesos de participación ciudadana que la consolidan y la fortalecen.<sup>142</sup> Los procesos de participación ciudadana deben ir más allá del ejercicio del derecho a voto para la elección de las autoridades gubernamentales o los representantes en los órganos legislativos. Las sociedades democráticas requieren procesos de participación, y éstos necesitan un diálogo abierto y el compromiso de la sociedad y de sus actores, quienes deben tener representatividad para opinar acerca de las decisiones que los afectan. El dialogo social es una herramienta que promueve la igualdad, es un “instrumento idóneo para promover mejores condiciones de vida y mayor justicia social. Es un instrumento gracias al cual se puede conseguir una mejor gobernanza en numerosos ámbitos”<sup>143</sup>.

Según la OIT para lograr un adecuado diálogo social se necesita respetar ciertas condiciones: una decidida voluntad política de todas las partes de entablar el dialogo social; unas organizaciones fuertes e independientes, dotadas de las adecuadas capacidades técnicas y con acceso a la información necesaria para poder participar en el dialogo social; el respeto de los derechos fundamentales de la

---

<sup>141</sup> Entrevista a Elcira Segura Terrones. Junio, 2012.

<sup>142</sup> <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm>

<sup>143</sup> OIT (Oficina Internacional del Trabajo). Diferentes opiniones, un objetivo. Dialogo social. Ginebra, Suiza, 2010.

libertad y la negociación colectiva; un respaldo institucional apropiado; un reconocimiento recíproco y un respeto mutuo entre cada representante de los interlocutores sociales. Siguiendo esta línea de pensamiento el diálogo entre autoridad y población en el Distrito de Callayuc, es un proceso que se viene poniendo en práctica recientemente. La autoridad municipal de Callayuc, en este caso el actual Alcalde, si participa en espacios de concertación; cuando lo convoca el Comité de Autoridades asiste a sus reuniones, en las asambleas multisectoriales que realizan los diferentes actores para evaluar la problemática del Distrito y plantear soluciones, se hace presente. Empero, la desconfianza de la población todavía se mantiene, ya que muchos de los pobladores han estigmatizado e interiorizado que la iniciativa de las autoridades de concertar y dialogar es sinónimo de demagogia, engaño, pérdida de tiempo.

“Mire si tenemos el apoyo, porque en el anterior alcalde fue un caos total. Ahora si se tiene el apoyo...se nota que el alcalde desea el diálogo con la población, solamente lo que nos falta es ser un poquito más dinámicos y empezar a tener confianza”. **Elcira Segura Terrones.**<sup>144</sup>

El diálogo social abarca todos los tipos de negociación, de consulta o, simplemente, de intercambio de información entre representantes del gobierno y la sociedad civil. La iniciativa de diálogo que está realizando el actual Alcalde es notado por la población. En este sentido cuando se le pregunto al señor **José Natividad Rodrigo**

---

144 Entrevista a Elcira Segura Terrones. Junio, 2012.

**Fernández**, Juez de paz de Primera Nominación, si sus autoridades locales incentiva el dialogo con la sociedad civil, este respondió:

“Si, si incentivan. El señor alcalde, el teniente alcalde, nos invitan a reuniones. Invitan a reuniones por ejemplo de alguna obras que quieren realizar”.<sup>145</sup>

La apertura de procesos de diálogo con la población, queda manifestada y corroborada con la encuesta que se realizó a 18 líderes, de los cuales, cuando se les pregunto si su autoridad apertura procesos de diálogo, 13 que equivale al 72.2%, contestaron que “SI” y 5 que es el 27.8% contestaron que “NO”.

Pese a que el actual Alcalde apoya el dialogo y a los espacios de concertación, existe un suerte de poca coordinación, existe todavía una desligación, originado por celos o rivalidades políticas tanto de algunos líderes locales como de funcionarios municipales que permite que no reciba el apoyo de la mayoría de regidores, teniendo este que acudir solo a la invitación que le hacen algunas organizaciones o instituciones, así como la sociedad civil.

“Me da pena mencionar, pero a veces sus regidores no tienen mucha participación en los espacios de concertación...” **Jhon Barrera Cumpa.**<sup>146</sup>

Es menester recalcar que la apertura de dialogo autoridad-sociedad civil recién se está dando en Callayuc, la población todavía es un

---

<sup>145</sup> Entrevista a José Natividad Rodrigo Fernández. Junio, 2012.

<sup>146</sup> Entrevista a Jhon Barrera Cumpa. Junio, 2012.

poco reacia e incrédula, ya los pobladores han estigmatizado e interiorizado que la iniciativa de las autoridades de concertar y dialogar es sinónimo de demagogia, engaño, pérdida de tiempo.

### **3.4.2 CONFIANZA EN CALLAYUC.**

#### **3.4.2.1 Confianza Interpersonal.**

La concertación no es posible sin la actuación de la sociedad civil o actores sociales estratégicamente organizadas y debidamente representadas. La capacidad de concertación de los interlocutores, que actúan en este proceso, depende no solo de su poder económico y político, sino de su credibilidad y legitimada social, condiciones necesarias para la construcción de confianza ya que como lo manifiesta la OIT: “no se puede imponer ni comprar la confianza, solo crear las condiciones adecuadas para que ella se construya, crezca y se mantenga<sup>147</sup>”. En este sentido la confianza en la autoridad local, es un factor substancial para poder concertar. La capacidad de concertación que pueda desarrollar una autoridad, depende de esta.

En el Distrito de Callayuc uno de los principales factores por la cual la población ya no confía en sus autoridades gira en torno a la rendición de cuentas. La población desea saber cómo se ejecutan las obras, en que se gastan los recursos municipales, cuanto de presupuesto llega a la municipalidad, cuanto de ese presupuesto se gasta en solucionar los problemas de la población. La autoridad

---

147 Kotov, Rita. Manual Confianza en espacios bi-tripartitos de dialogo social. OIT (Oficina Internacional del Trabajo). Bogotá. Colombia, 2009.

municipal sigue manejando los presupuestos a su manera y eso es una práctica que no solo se da en Callayuc sino en la mayoría de los distritos rurales y urbanos.

Los líderes entrevistados manifestaron que una de las debilidades de su autoridad es que no rinde cuentas a la población, no informa sobre los recursos de la municipalidad, ni en que son gastados, como ellos mismos lo dicen, manejan los presupuestos a su antojo.

“Justamente la sociedad civil poco confía en sus autoridades...porque no informa los recursos que llega al pueblo, no informa lo que hace...hablando del municipio, la desconfianza mayor es acerca de lo económico, los recursos llegan mensualmente, llega canon minero, llega por diferentes rubros, pero desgraciadamente no se informa a la población, eso genera la desconfianza en la autoridad y pienso de que, ojalá, se vaya superando este tipo de acciones por parte de la autoridad”.

**Santiago Obregón Silva.** <sup>148</sup>

“...justamente la población ya no confía por el gasto que viene haciendo en forma, así, a vista y paciencia sin rendir cuentas...”.

**Jhon Barrera Cumpa.** <sup>149</sup>

Este es una de las deficiencias de la actual autoridad, que no convoca a una rendición de cuentas y no consulta a la población cuándo va a tomar decisiones. Esto causa malestar en la población.

---

148 Entrevista a Santiago Obregón Silva. Junio, 2012.

149 Entrevista Jhon Barrera Cumpa. Junio, 2012.



“Hasta el momento el Alcalde, hasta la fecha, ya está un año y se ve poco de sus obras, nos ha ofrecido llevar a cabo un cabildo abierto el día 20 de enero del 2012 para dar a conocer de los presupuestos que corresponde al pueblo”. **José Natividad Rodrigo Becerra.**<sup>150</sup>

En una encuesta realizada a los líderes, se les preguntó, ¿En cuál de las siguientes representantes de instituciones, organizaciones o líderes locales confía usted?, de los 18 encuestados, 14, o sea 77.8% contestó que confía en las Rondas Campesinas; 2 que equivales al 11.1% contestó “la Iglesia”, uno que equivale al 5.6% contestó Escuela, uno que equivale al 5.6% otros y ningún de los encuestados marco la alternativa “Municipalidad”.

Este cuadro nos permite observar que la población no confía en su autoridad municipal, a pesar de su iniciativa de acercarse a la población, ni en sus regidores. La desconfianza en la autoridad municipal y funcionarios municipales es total en el Distrito. Sin embargo, esta encuesta también refleja la confianza en las autoridades locales: Teniente Gobernador, Agente Municipal, Juez de Paz, Rondas Campesinas, representante de la Iglesia y otros, esto por el gran acercamiento que tiene con la población, por la función que cumplen y por la legitimidad de sus liderazgos.

La encuesta y las entrevistas reflejan también cómo empieza a construirse la confianza; para corroborar **Elcira Segura Terrones**, se le preguntó cómo manifiesta su confianza en su autoridad local, ésta respondió:

---

150 Entrevista a José Natividad Rodrigo. Junio, 2012.

“Mire, la confianza se manifiesta cuando la autoridad es transparente, rinde cuentas a tiempo, como se dice, va a concertar con la población, en el sentido de que consulta por las necesidades que tiene el pueblo y de acuerdo a eso se planifica las obras, para mi sería eso”.<sup>151</sup>

La confianza que manifiesta la población hacia su autoridad gira en función de la transparencia, la rendición de cuentas y las consultas populares. Hasta el día de hoy, la autoridad municipal no ha rendido cuentas de la gestión anterior ni de su primer año de gestión, recién ha anunciado que lo va a ser en enero del 2012. A pesar de que es uno de los primeros alcaldes que la población reconoce que está empezando a acercarse a la población, éste todavía mantiene algunos defectos como: Pocas son la ocasiones que consulta a la población, a la hora de tomar una decisión; los líderes locales de las comunidades, las autoridades y sus organizaciones si bien son invitados a reuniones para que expongan sus proyectos, éstas en su mayoría no son priorizadas; no informa el presupuesto que llega a la Municipalidad y si lo realiza no lo hace de manera oportuna.

#### **3.4.2.2 Confianza Institucional.**

La confianza en las instituciones locales es fundamental en el desarrollo, esta permite medir el tipo de relaciones existentes, el nivel de participación ciudadana, cómo están los liderazgos locales y cómo está funcionando el sistema democrático.

---

<sup>151</sup> Entrevista a Elcira Segura Terrones. Junio, 2012.

De acuerdo a los datos del Informe de prensa del Latino barómetro 2011 Perú, este es uno de los países latinoamericanos más desconfiados en sus instituciones, quedando en el puesto 17 de 18 países donde se aplica el Latino barómetro. La desconfianza se da en mayor grado en aquellas instituciones políticas, representativas o democráticas como el congreso, los partidos políticos, el gobierno o el poder judicial.

Los datos del Latino barómetro 2011-Perú se ven reflejados en una encuesta aplicada a 18 líderes en el distrito de Pomahuaca de los cuales 14 líderes que equivale al 77% confían en las Rondas Campesinas, 2 líderes que equivale al 11% confían en la Iglesia, 1 líder que equivale al 6% confía en la escuela, 1 líder que equivale al 6% marco la alternativa otros, y, ninguno de los líderes marco la alternativa Municipalidad.

El cuadro evidencia que la población desconfía de la institución municipal y de sus representantes (ver el cuadro de la confianza interpersonal) y manifiesta más su confianza en las Rondas Campesinas, organizaciones que mantienen un contacto directo con la población y que muchas veces se ven obligadas a cumplir funciones y obligaciones municipales, ésta las legitima y las hace más confiables.

“Bueno, dentro de todas las organizaciones que hay nosotros tenemos aún todavía una enorme confianza en las Rondas Campesinas. Las Rondas Campesinas en aquella organización que no solamente ha solucionado problemas medianos en la comunidad sino que ha contribuido enormemente al desarrollo del pueblo como

por ejemplo construyendo sus propios locales, construyendo escuelas, iglesias, haciendo viveros comunales, trabajos de reforestación de defensa de su patrimonio...dentro de las organizaciones que nos da mayor credibilidad es las Rondas Campesinas". **Santiago Obregón Silva.** <sup>152</sup>

### **3.4.3. PRÁCTICA DE LA CONCERTACIÓN EN CALLAYUC.**

La práctica de una buena concertación permite, como lo indica la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP. Concertar para la lucha contra la pobreza, pág. 7. Enero, 2004. Lima): Ampliar y mejorar la gestión de recursos de la localidad, determinando que se los use de manera racional. Los recursos incluyen las capacidades humanas, la infraestructura y los presupuestos; desarrollar capacidades locales, generando nuevos aprendizajes y fortaleciendo habilidades de gestión, negociación, comunicación y conducción; aumentar la capacidad local para aprovechar las oportunidades de desarrollo; consolidar el liderazgo del Estado en sus diversos niveles, fortaleciendo su papel de promotor del desarrollo y contribuyendo a mejorar su eficacia y eficiencia en la prestación de servicios; generar nuevos liderazgos locales, pues para los líderes de las organizaciones participar en el proceso de concertación significa enfrentar nuevas responsabilidades y retos; y, fortalecer la identidad local y el sentido de pertenencia, al concertar objetivos y metas comunes de desarrollo y convivencia.

---

<sup>152</sup> Entrevista aplicada a Santiago Obregón Silva. Junio, 2012.

La práctica de la concertación está en proceso de construcción. El actual Alcalde participa de las reuniones a la que es invitado, escucha a la población, recibe sus opiniones, plantea propuestas de solución.

Actualmente, el proceso de diálogo y concertación que está apresurando el Alcalde, está motivando a las organizaciones, como las Rondas Campesinas, a entablar un acercamiento con éste, a coordinar, a pedirle alguna sugerencia. Está empezando a crear el pensamiento y la necesidad de que si no se dialoga, no se concerta, el trabajo que realicen no es efectivo. En este sentido la lideresa **Elcira Segura Terrones** manifiesta:

“Mire, si se incentiva el dialogo, la concertación...específicamente nosotros estamos haciendo coordinaciones con el Alcalde para tener un apoyo, una sugerencia y hacer efectivo el trabajo”.<sup>153</sup>

Cabe resaltar que la población aun siente desconfianza en los mecanismos de diálogo y concertación que está incentivando el Alcalde, motivado por la falta, y en algunos casos mala utilización, y escasa práctica de estos mecanismos, por las autoridades municipales que ha tenido el distrito, además, de algunas actitudes y prácticas que el actual Alcalde sigue teniendo. Sin embargo, el inicio de esta práctica, lo vuelvo a reiterar, está empezando a crear el pensamiento y la necesidad de que si no se dialoga, no se concerta, el trabajo que realicen no será efectivo, perennizándose la bipolaridad conflictiva sociedad civil-Estado, trayendo como consecuencia la pobreza y el subdesarrollo.

---

<sup>153</sup> Entrevista aplicada a Elcira Segura Terrones. Junio, 2012.

### **3.5. PROPUESTA TEÓRICA.**

**“DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN POPULAR SEGÚN EL GRADO DE COMPLEJIDAD DE MARTÍN TANAKA PARA MEJORAR LA PRÁCTICA DE LA CONCERTACIÓN CIUDADANA”**

#### **3.5.1 REALIDAD PROBLEMÁTICA.**

La participación ciudadana es un proceso cuya práctica involucra a la población en asuntos considerados de interés común o del “ámbito público, esto implica participación de la población en los asuntos que lo afecte a largo plazo y muy complejo, cuyo buen funcionamiento implica la aplicación y práctica de una serie de factores como: voluntad política, voluntad ciudadana, leyes, liderazgo, organización, instituciones u organizaciones, información, etc. Todo un abanico de elementos indispensables para su buen funcionamiento. Además, se utiliza herramientas, como la concertación, que permitan mejorar la participación, evitando conflictos y una adecuada toma de decisiones.

Sin embargo, actualmente la participación ciudadana está sufriendo un desgaste; lo que en un principio, con el proceso de descentralización, significaba involucramiento de la población en los asuntos públicos, hoy en día es símbolo de desconfianza, motivado por muchas causas que van desde la propia sociedad civil hasta el mismo estado.

Los diversos espacios de concertación y participación ciudadana, autoridades, incluso instituciones u organizaciones incentivados, organizados y creados por el Estado para lograr un desarrollo

concertado que implique la participación de la población mediante normas y leyes, han perdido legitimidad.

Los espacios de concertación y participación ciudadana como los CCL, el Presupuesto Participativo, los Planes de Desarrollo Concertado, los Comités de Vigilancia, etc. no funcionan, teniendo la población que conformar nuevos espacios de participación y concertación para solucionar sus necesidades, este es el caso de los distritos de Callayuc y Pomahuaca cuya población confía más en los Frente de Defensa, comités, reuniones mensuales que realizan las rondas campesinas, que en los espacios establecidos por el estado. Las autoridades locales han perdido el liderazgo y la confianza por su alejamiento y falta de sensibilización ante las necesidades de la población; los líderes locales son vistos como caudillos individualistas que luchan por sus intereses personales, de su organización o solo de su comunidad más no por el bien de la población en su conjunto; las organizaciones sociales existentes no están fortalecidas debido al conflicto interno entre sus miembros, al poco apoyo de su autoridad local y al escaso conocimiento, conllevando esto al debilitamiento y por último a su desaparición. También, existe una desigual información y comprensión por parte de las autoridades, funcionarios públicos y la sociedad civil sobre los distintos mecanismos de participación y concertación; desinterés por parte de las autoridades locales por el buen funcionamiento de los mecanismos de participación, esto implica a la voluntad política que alienta o limita la participación, a los escasos recurso para promoverla y a su cumplimiento formal. Sumado a todo esto la escasa representatividad de la sociedad civil dentro de los mecanismos de participación o la ausencia de actores de la sociedad

civil en los procesos participativos, está permitiendo un desarrollo lento y sesgado.

Esta situación dificulta establecer una articulación Estado-sociedad-gobierno, que viabilice las interrelaciones propias del ejercicio de una participación protagónica, autónoma, libre, innovadora, incluyente, de justicia social, teniendo como interlocutor el poder popular. Si se sabe que el desarrollo local implica participación activa y conjunta tanto de la población como del Estado. Esta relación población-Estado tiene que ser dinámica y directa, motivo por el cual la participación de la población en los asuntos públicos es fundamental y necesario ya que a partir de esto se dan procesos de cambio concertados evitando los conflictos.

Ante la problemática arriba mencionada se tejen diversas interrogantes ¿Cómo mejorar la práctica de la concertación en estos distritos? ¿Cómo lograr fortalecer las organizaciones y los espacios de concertación existentes? ¿Cómo fortalecer el liderazgo local para mejorar la participación ciudadana? ¿Cómo lograr el involucramiento de la población en los asuntos públicos?

Ante esto se plantea entonces una propuesta de participación popular para desarrollar y fortalecer capacidades individuales y grupales, que permitan mejorar la práctica de la concertación en los distritos de Pomahuaca-Jaén y Callayuc-Cutervo.



### **3.5.2 OBJETIVOS DE LA PROPUESTA.**

Dentro de los objetivos trazados para la realización de los cuatro (4) talleres, se busca alcanzar, un objetivo general y objetivos específicos.

#### **Objetivo General:**

Desarrollar y fortalecer capacidades individuales-grupales que permitan mejorar la práctica de la concertación, mediante la participación activa de la sociedad civil, en los distritos de Pomahuaca-Jaén y Callayuc-Cutervo.

#### **Objetivos Específicos:**

1. Capacitar a la sociedad civil y líderes municipales sobre la importancia de la participación para el desarrollo local.
2. Fortalecer los espacios de concertación y participación ciudadana existentes en el distrito.
3. Capacitar a los líderes de la sociedad civil para su participación en la toma de decisiones de su localidad.
4. Elaboración de la propuesta.

### **3.5.3 FUNDAMENTACIÓN.**

El programa permitirá proponer una solución a la escasa práctica de la concertación y participación ciudadana. La teoría de Martin Tanaka permite diseñar una estrategia de participación popular teniendo en cuenta: las condiciones y los contextos en que se produce, no

considerar las diferencias que ellos determinan lleva a pensar en modelos inaplicables, o peor aún contraproducentes. En este sentido, Tanaka aporta al modelo a través de un inventario de tres factores: a) no es posible pensar la participación en abstracto, al margen de las condiciones y los contextos en los que se produce, para esto hay que tener en cuenta los grados de complejidad de los contextos en los que ocurre; b) la participación es una construcción social que implica costos y la superación de problemas de acción colectiva, con lo que está lejos de ser una práctica natural o espontánea; c) la participación depende de la existencia de recursos materiales o simbólicos movilizables, de la existencia y naturaleza de los liderazgos sociales, de la intervención de agentes externos, y de la estructura de oportunidades políticas establecidas por el Estado. Además, la comunidad es entendida como un conjunto de subgrupos, altamente diferenciados, que mantiene conflictos, donde existen relaciones de dominio y diferentes grados de poder. Hay que tener en cuenta que en el proceso de participación hay que hacer algunas diferenciaciones, ya que la participación depende de para qué se participa; o en qué se participa y quiénes lo hacen en cada caso. Otro factor clave es la temporalidad-la participación por lo general es efímera.

El enfoque de Luis Chirinos presenta a la participación como permanente mandato ciudadano en el que la participación es componente central en la formulación de políticas, toma de decisiones e implementación y gestión de políticas, proyectos y programas municipales. Se trata pues de una concepción que recoge la idea de democracia como "condición de vida" y no sólo como "método para la elección de gobernantes. Chirinos refuerza la teoría de Tanaka al hacer mención que existen diferentes modalidades de participación, no

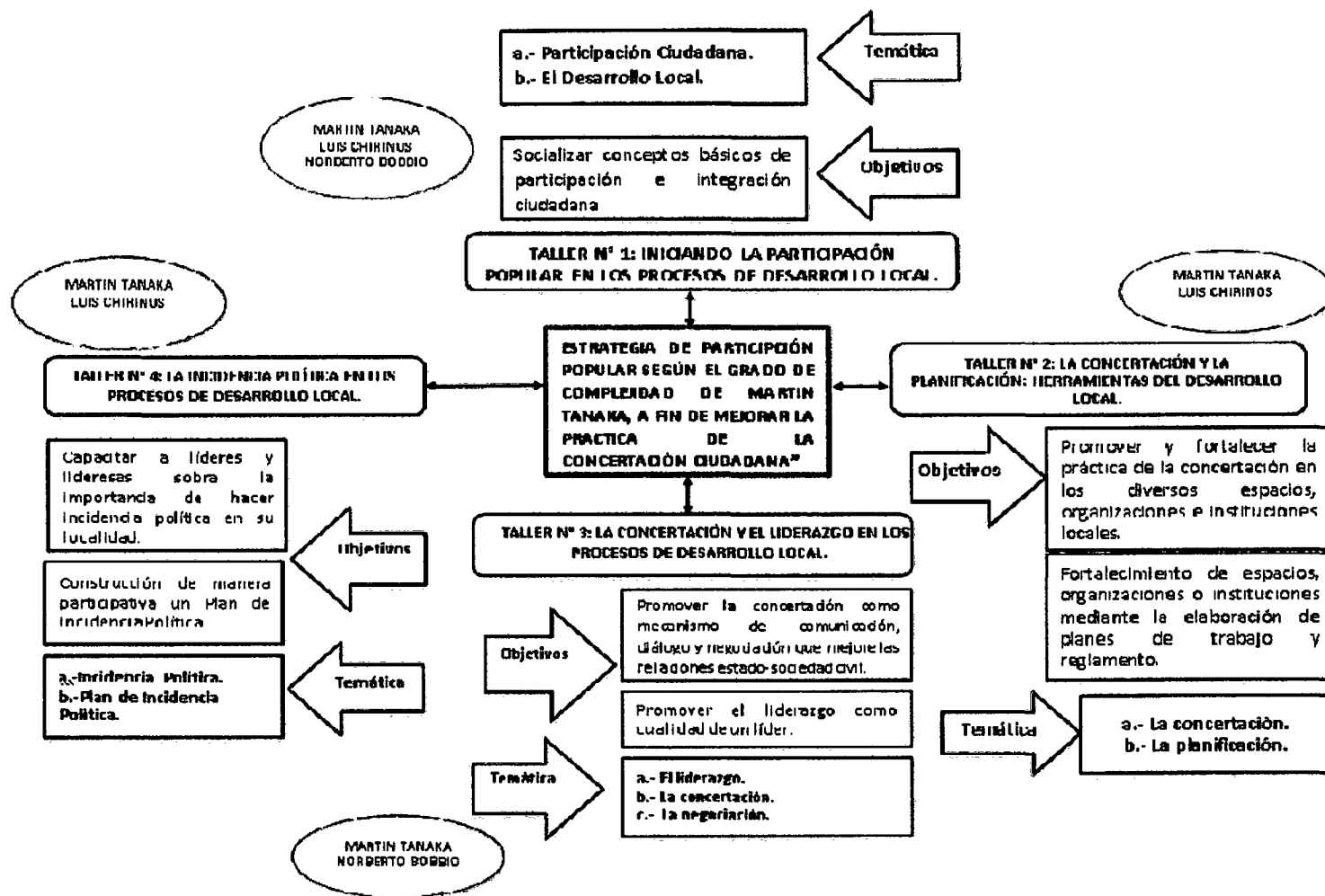
existe una sola manera hacerlo. También, habla de una jerarquía de la participación, poniendo en el más alto grado al proceso de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, y, por último entiende la participación como un proceso político en el que actúan diversos actores y uno de ellos es la autoridad local, por lo cual la participación se vuelve más compleja y problemática.

Otra de las características rescatables de la teoría de Chirinos, es la propuesta de instrumentos básicos de gestión para la participación ciudadana en el cual brinda mucha importancia al papel que juegan las organizaciones sociales, ya que según el autor son las únicas instancias de representación social capaces de constituirse en referentes de la ciudadanía, es por eso que los gobiernos locales no pueden dejar de tomarlas en cuenta como sujetos de la participación ciudadana.

La participación ciudadana implica un gobierno democrático que dé prioridad a su población; un gobierno que brinde, escuche y respete el espacio legalmente ganado por la sociedad civil y responda a las necesidades de desarrollo humano y social. Participación, democracia y desarrollo son los ejes principales para el funcionamiento de los procesos participativos. En este marco Norberto Bobbio permite tener claridad, para la investigación, lo que significa la democracia y las reglas mínimas que todo gobierno, en este caso el democrático, debe de desarrollar. Las transformaciones que está sufriendo la democracia, o lo que él llama "las falsas promesas", permiten realizar un análisis claro del objeto en estudio, y, plantear una solución.

#### **3.5.4 ESTRUCTURA.**

Las estrategias de participación popular están basadas en talleres. Los talleres son estrategias consistentes en ofrecer a la sociedad civil y los diversos actores locales, un espacio en el que obtengan conocimientos prácticos que les permitan ir adquiriendo habilidades, desarrollando y fortaleciendo capacidades que les permitan, de una manera paulatina y participativa, mejorar la práctica de la concertación ciudadana. Además, los talleres son espacios prácticos donde los participantes pueden construir instrumentos que le permitirán desarrollar y fortalecer tanto sus organizaciones u instituciones, como los espacios de concertación y participación ciudadana existentes.



FUENTE: Elaborado por el Investigador.

## **TALLER N° 1: “INICIANDO LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL”**

**Fundamentación:** La participación ciudadana, responde a la interacción concertada de la sociedad y el Estado; esto quiere decir, que en el taller se debe acercar los diversos conceptos de participación e integración a los asistentes. De esta manera, de acuerdo a la teoría de los niveles de participación de Martín Tanaka se busca involucrar a los ciudadanos en los distintos asuntos públicos en beneficio de todos. Luis chirinos refuerza esto al hacer mención que la participación es un proceso que va de menos a más, esto de entrada involucra un proceso de aprendizaje de conceptos, necesarios para iniciar y ejercer una buena práctica participativa concertada.

Este taller también se fundamente en la teoría de Norberto Bobbio y el ciudadano no educado, quien hace mención que la única manera de hacer del súbdito un ciudadano, es darle práctica democrática. La educación para la democracia se desarrolla en ese sentido y no puede prescindir de la virtud, entendida como amor a la cosa pública y promoverla, alimentarla y fortalecerla.

**Objetivos:** Socializar conceptos básicos de participación ciudadana e integración ciudadana en el desarrollo local.

### **Análisis Temático:**

- **La Participación Ciudadana:** Concepto, normas y compromisos que promueven la participación, mecanismos de participación ciudadana, niveles y formas de participación, condiciones y

obstáculos para la participación, costos y beneficios de la participación, actitudes para la participación.

- **El Desarrollo Local:** Definición de desarrollo y desarrollo local, Importancia de la participación en el desarrollo local, agentes del desarrollo local.

### **Desarrollo Metodológico:**

Para la realización de este taller y alcanzar los objetivos propuestos planteamos seguir un proceso metodológico de tres momentos, para cada tema propuesto:

<b>Partes componentes de un Taller</b>	<b>Acciones</b>
<b>Introducción</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Motivación.</li><li>▪ Comunicación de los objetivos de la reunión.</li><li>▪ Repaso y/o control de los requisitos.</li></ul>
<b>Desarrollo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Presentación de la materia por el facilitador, utilizando el tipo de razonamiento previsto.</li><li>▪ Realización por los participantes de ejercicios prácticos de aplicación (individuales o en grupo).</li><li>▪ Evaluación formativa del progreso de los participantes.</li><li>▪ Refuerzo por parte del facilitador, con el fin de asegurar el aprendizaje logrado.</li></ul>

<p style="text-align: center;"><b>Conclusión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluación del aprendizaje logrado en relación con los objetivos de la reunión.</li> <li>▪ Comunicación a los participantes de los resultados de la evaluación y refuerzo con el fin de corregir y fijar el aprendizaje logrado.</li> <li>▪ Síntesis del tema tratado en la reunión.</li> <li>▪ Motivación del grupo mostrando la importancia y aplicabilidad de lo aprendido.</li> <li>▪ Anuncio del tema que será tratado y/o actividad que será realizada en la reunión siguiente.</li> </ul>
--	---

#### **Bibliografía utilizada en el Taller**

- JNE (Jurado Nacional De Elecciones) – PNUD (Programa De La Naciones Unidas Para El Desarrollo). “Guía De Participación Ciudadana En El Perú”. Lima, Junio de 2008.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social). “Manual de Desarrollo Local”. Santiago de Chile, Octubre de 1998.
- MCLCLP (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza). “Participación Ciudadana y Buen Gobierno”. Lima, Marzo del 2010.
- USAID/Perú Pro descentralización – MCLCLP. “Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadana”. Lima. Diciembre de 2009.
- CLAEH (Centro Latinoamericano De Economía Humana). Cuadernos del CLAEH N°89. Montevideo, enero del 2005.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. “Manual de Participación Ciudadana”. Nicaragua. 2006.



## **TALLER N° 2: “LA CONCERTACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN: HERRAMIENTAS DEL DESARROLLO LOCAL”**

**Fundamentación:** En este taller permitirá capacitar y fortalecer tanto a los líderes locales como a los espacios de concertación y participación ciudadana, dos herramientas necesarias para mejorar el desarrollo local, ya que por medios de la concertación se mejora las relaciones Estado-Sociedad Civil, y la planificación ayuda a direccionar con más claridad los objetivos y metas que se quiere alcanzar.

Este taller se fundamenta en la teoría de Martin Tanaka, el cual plantea que para mejorar la participación hay que tener en cuenta los recursos materiales como a los simbólicos movilizables, en este caso las organizaciones y los espacios de concertación y participación existentes en los dos distritos de la investigación. Esto es reforzado por el planteamiento de Luis Chirinos quien manifiesta la importancia del papel que juegan las organizaciones sociales, ya que según el autor son las únicas instancias de representación social capaces de constituirse en referentes de la ciudadanía, es por eso que los gobiernos locales no pueden dejar de tomarlas en cuenta como sujetos de la participación ciudadana.

**Objetivos:** Esta actividad tiene por objetivo promover:

- a) La concertación, en los diferentes espacios de concertación como mecanismo de comunicación, instrumento de dialogo, y negociación indispensables para el desarrollo local, a través de la capacitación a los diferentes miembros de los espacios de concertación para

fortalecer su práctica tanto con el gobierno local como con las diferentes instituciones y organizaciones locales.

- b) Incentivar la planificación a través de la construcción de planes de trabajo, como instrumento direccionador que les ayude a definir y alcanzar sus objetivos, y, reglamentos que les permita conocer y asignar funciones y responsabilidades a los miembros de los espacios de concertación.

#### **Análisis Temático:**

- **La concertación:** Definición, pasos para la concertación, actitudes para concertar, principios de la concertación, importancia de la concertación y la concertación en el desarrollo local.
- **La Planificación:** Definición, ventajas de hacer planificación, instrumentos de la planificación: reglamento y plan de trabajo.

#### **Desarrollo Metodológico:**

Para la realización de este taller y alcanzar los objetivos propuestos planteamos seguir un proceso metodológico de tres momentos, para cada tema propuesto:

<b>Partes componentes de un Taller</b>	<b>Acciones</b>
<b>Introducción</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Motivación.</li><li>▪ Comunicación de los objetivos de la reunión.</li><li>▪ Repaso y/o control de los requisitos.</li></ul>

<b>Desarrollo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presentación de la materia por el facilitador, utilizando el tipo de razonamiento previsto.</li> <li>▪ Realización por los participantes de ejercicios prácticos de aplicación (individuales o en grupo).</li> <li>▪ Evaluación formativa del progreso de los participantes.</li> <li>▪ Refuerzo por parte del facilitador, con el fin de asegurar el aprendizaje logrado.</li> </ul>
<b>Conclusión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluación del aprendizaje logrado en relación con los objetivos de la reunión.</li> <li>▪ Comunicación a los participantes de los resultados de la evaluación y refuerzo con el fin de corregir y fijar el aprendizaje logrado.</li> <li>▪ Síntesis del tema tratado en la reunión.</li> <li>▪ Motivación del grupo mostrando la importancia y aplicabilidad de lo aprendido.</li> <li>▪ Anuncio del tema que será tratado y/o actividad que será realizada en la reunión siguiente.</li> </ul>

#### **Bibliografía utilizada en el taller**

- MCLCLP (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza). "Concertar para la Lucha contra la pobreza". Lima, enero del 2004.
- <http://es.scribd.com/doc/69075257/dinamicas>

- Luis Manuel Sánchez Fernández, Asesor de Desarrollo Institucional COPASA-GTZ: "La Concertación Como Herramienta Del Gobierno Local"; Arequipa, Agosto 2000.
- ASOCIACION DE DESARROLLO SOCIAL LESTONNAC-FISC (Fundación internacional de Solidaridad Compañía de Jesús). "Concertando para Lograr el Desarrollo Local". Fascículo N° 2. Chepén - Perú, Agosto del 2009.
- COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES DEL SENADO DE LA REPUBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO. "Manual para la Organizaciones de la Sociedad Civil. Toluca. México, Octubre de 2009.

### **TALLER N° 3: “LIDERAZGO Y NEGOCIACIÓN: APRENDIENDO A NEGOCIAR PROPUESTAS CONCERTADAS QUE CONTRIBUYAN AL DESARROLLO LOCAL”.**

**Fundamentación:** La realización de este taller permitirá desarrollar, capacitar, fortalecer y sensibilizar a los diferentes líderes y lideresas de los diversos caseríos de los distritos en estudio, teniendo en cuenta que son estos quienes forjan y conducen parte del desarrollo de su localidad y son quienes conocen la diferente problemática de su distrito.

Este taller se fundamente en la teoría de Martin Tanaka, y Norberto Bobbio quienes plantean que su presencia es fundamental, porque asumen gran parte de los costos de la acción colectiva y, establecen el vínculo con agentes e instituciones de desarrollo. Su precedencia es imprescindible porque la actividad que desempeñan es bastante compleja, requiere de una capacitación y de una experiencia que los convierte en una especie de elite social en sus localidades, y marca una discontinuidad, una barrera significativa con el promedio de personas.

**Objetivos:** Este taller tiene como objetivo promover:

- a) La concertación como un mecanismo de comunicación, diálogo y negociación que mejora las relaciones entre Estado y sociedad civil, y permite que actores de diferentes sectores de una localidad actúen coordinadamente para lograr su desarrollo.



b) El liderazgo como la cualidad de un líder, que permita conducir y dirigir a un grupo hacia acciones, logros y objetivos que propicien el desarrollo de su localidad.

### **Análisis Temático:**

- **Liderazgo:** Definición, cualidades de un líder, condiciones para ser líder, tipos de líderes, diferencia entre líder y jefe y el liderazgo en el proceso de desarrollo local.
- **La concertación:** Definición, pasos para la concertación, requisitos para la concertación, qué logra la concertación, quiénes concertan, etapas de la concertación, dificultades para el proceso de concertación.
- **La negociación:** Que es la negociación, tipos de negociación, características de una negociación, pasos para una negociación, consejos para una buena negociación, riesgos de una negociación.

### **Desarrollo Metodológico**

Para la realización de este taller y alcanzar los objetivos propuestos planteamos seguir un proceso metodológico de tres momentos para cada tema propuesto:

<b>Partes componentes de un Taller</b>	<b>Acciones</b>
<b>Introducción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Motivación.</li> <li>▪ Comunicación de los objetivos de la reunión.</li> <li>▪ Repaso y/o control de los requisitos.</li> </ul>
<b>Desarrollo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presentación de la materia por el facilitador, utilizando el tipo de razonamiento previsto.</li> <li>▪ Realización por los participantes de ejercicios prácticos de aplicación (individuales o en grupo).</li> <li>▪ Evaluación formativa del progreso de los participantes.</li> <li>▪ Refuerzo por parte del facilitador, con el fin de asegurar el aprendizaje logrado.</li> </ul>
<b>Conclusión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluación del aprendizaje logrado en relación con los objetivos de la reunión.</li> <li>▪ Comunicación a los participantes de los resultados de la evaluación y refuerzo con el fin de corregir y fijar el aprendizaje logrado.</li> <li>▪ Síntesis del tema tratado en la reunión.</li> <li>▪ Motivación del grupo mostrando la importancia y aplicabilidad de lo aprendido.</li> <li>▪ Anuncio del tema que será tratado y/o actividad que será realizada en la reunión siguiente.</li> </ul>

### **Bibliografía utilizada en el Taller**

- Mendoza Muñoz, Miluska Programa de Formación de líderes comunitarios (as) Módulo 1: fortalecimiento de la identidad. MASAL, APODER y PRODES. Lima. Octubre del 2006.
- V Miranda, Víctor Raúl y Mendoza Muñoz, Miluska. Programa de Formación de líderes comunitarios (as) Módulo 2: Diagnostico y planificación comunitaria. MASAL, APODER y PRODES. Lima. Octubre del 2006.
- Fritz Villasante, Nelly Páucar y Miluska Mendoza Muñoz. Programa de Formación de líderes comunitarios (as) Módulo 3: Manejo de Conflictos. MASAL, APODER y PRODES. Lima. Enero del 2007.
- ODHAG (Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala). "Liderazgo Comunitario". Módulo 2. Guatemala. Noviembre de 2004.
- Montaña, Luis Eduardo. "Participación comunitaria y ciudadana" Modulo 1. Asociación de proyectos comunitarios. Popayán, 2005.
- CORECAF (Corporación Ecuatoriana de Cafetaleros y Cafetaleras). "Incidencia Política". Ecuador. Marzo, 2001.
- MCLCLP (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza). "Concertar para la Lucha contra la pobreza". Lima, enero del 2004.



## **TALLER N° 4: “LA INCIDENCIA POLÍTICA EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL”**

**Fundamentación:** Este taller permitirá capacitar y fortalecer la participación, en el desarrollo local, de los líderes locales, ya que la incidencia política es una herramienta que permite incidir en la toma de decisiones locales de una manera sistemática, organizada, concertada en todos los niveles, y con la participación de la sociedad civil en su conjunto.

La fundamentación de este taller se basa en la teoría de Martín Tanaka quien plantea que existen diferentes tipos de involucramiento y participación de los ciudadanos. En este sentido se puede entender que la participación se puede dar en todos los ámbitos que van desde el derecho de voto hasta la participación en la toma de decisiones. Chirinos plantea que la participación tiene una dimensión procesal, esto es una jerarquía que va de menos a más, en la cual la participación en la toma de decisiones es en nivel más alto, y es donde la autoridad local comparte su capacidad de tomar decisiones permitiendo a la ciudadanía ser partícipe del desarrollo local.

**Objetivos:** Este taller tiene como objetivo:

- a) Capacitar a los líderes y lideresas locales, de los distritos de Callayuc y Pomahuaca, sobre la importancia de hacer incidencia política en su localidad, como planificar acciones para lograr influir en las decisiones de sus autoridades y que estrategia desarrollar y utilizar.

- b) Construir de manera colectiva y participativa un Plan de Incidencia Política.

**Análisis Temático:**

- **Incidencia Política:** Definición, factores internos y externos que permiten la incidencia política, importancia de hacer incidencia política, cómo hacer incidencia política, ventajas de hacer incidencia política, herramientas de la incidencia política.
- **Plan de Incidencia Política:** Qué es un Plan de Incidencia Política, importancia de la incidencia política, diseño de una plan de incidencia política: Selección y análisis del problema, definición de la propuesta, análisis de poder, estrategias y programa de actividades, y, seguimiento y evaluación.

**Desarrollo Metodológico:**

Para la realización de este taller y alcanzar los objetivos propuestos planteamos seguir un proceso metodológico de tres momentos, para cada tema propuesto:

<b>Partes componentes de un taller</b>	<b>Acciones</b>
<b>Introducción</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Motivación.</li><li>▪ Comunicación de los objetivos de la reunión.</li><li>▪ Repaso y/o control de los requisitos.</li></ul>

<b>Desarrollo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presentación de la materia por el facilitador, utilizando el tipo de razonamiento previsto.</li> <li>▪ Realización por los participantes de ejercicios prácticos de aplicación (individuales o en grupo).</li> <li>▪ Evaluación formativa del progreso de los participantes.</li> <li>▪ Refuerzo por parte del facilitador, con el fin de asegurar el aprendizaje logrado.</li> </ul>
<b>Conclusión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluación del aprendizaje logrado en relación con los objetivos de la reunión.</li> <li>▪ Comunicación a los participantes de los resultados de la evaluación y refuerzo con el fin de corregir y fijar el aprendizaje logrado.</li> <li>▪ Síntesis del tema tratado en la reunión.</li> <li>▪ Motivación del grupo mostrando la importancia y aplicabilidad de lo aprendido.</li> <li>▪ Anuncio del tema que será tratado y/o actividad que será realizada en la reunión siguiente.</li> </ul>

#### **Bibliografía utilizada en el Taller**

- CORECAF (Corporación Ecuatoriana de Cafetaleros y Cafetaleras). "Incidencia Política". Ecuador. Marzo, 2001.
- USAID-Perú – GRUPO PROPUESTA CIUDADANA. "Manual de Incidencia Política". Lima. Julio del 2003.

- WOLA (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos).  
"Manual Básico para la Incidencia Política". El Salvador. Junio del 2002.
- SPRECHMANN, S Y PELTON, E. "Guías y Herramientas para la Incidencia Política". Manual de Referencia para Gerentes de Programas de CARE. Atlanta EE.UU, 2001.

### 3.5.5. CRONOGRAMA DE TALLERES Y ACTIVIDADES.

PLANIFICACION DE ACTIVIDADES PARA EJECUCION DE TALLERES EN LOS DISTRITOS DE POMAHUACA-JAEN Y CALLAYUC-CUTERVO																
Fecha por Taller	TALLER N° 1				TALLER N° 2				TALLER N° 3				TALLER N° 4			
Meses	AGOSTO				SETIEMBRE				OCTUBRE				NOVIEMBRE			
Semanas	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Actividades																
Coordinaciones previas																
Convocatoria de participantes																
Aplicación de estrategias																
Validación de conclusiones																

### 3.5.6 PRESUPUESTO.

#### Recursos Humanos

CANTIDAD	REQUERIMIENTO	COSTO INDIVIDUAL	N° TALLERES	TOTAL
1	CAPACITADORES	S/ 250.00	4	S/ 1000.00
1	FACILITADOR	S/ 150.00	4	S/ 600.00
TOTAL			S/ 1300.00	S/ 1600.00

**Recursos Materiales:**

<b>CANTIDAD</b>	<b>REQUERIMIENTO</b>	<b>COSTO INDIVIDUAL</b>	<b>TOTAL</b>
150	Folders con fasters	S/ 0.60	S/ 90.00
150	Lapiceros	S/ 0.50	S/ 75.00
2000	Hojas bond	S/ 24.00	S/ 48.00
120	Refrigerios	S/ 5.00	S/ 600.00
120	Almuerzos	S/ 7.00	S/ 840.00
800	Copias	S/ 0.08	S/ 64.00
1	Lap Top	S/ 1500.00	S/ 1500.00
1	Movilidad contratada	S/ 170.00	S/ 170.00
<b>TOTAL</b>			<b>S/ 3387.00</b>

<b>RESUMEN DE TOTAL DE MONTOS SOICITADOS</b>	
<b>RECURSOS HUMANOS</b>	<b>S/ 1600.00</b>
<b>RECURSOS MATERIALES</b>	<b>S/ 3387.00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>S/ 4987.00</b>

**3.5.7 FINANCIAMIENTO DE LOS TALLERES.**

**Responsable:** Herrera Lizana, Wilmán Alexander.

## **CONCLUSIONES**

1. La participación ciudadana en espacios de concertación y participación ciudadana es escasa y débil. Escasa, en tanto son pocos los espacios donde la población participa junto a sus autoridades, y débil, porque si bien es cierto, algunos pobladores y líderes participan, estos no lo hacen de una manera consciente y solo es por obligación o por cumplir.
2. Los mecanismos de participación y concertación ciudadana que más son utilizados por parte de las autoridades locales son el presupuesto participativo y el plan de desarrollo concertado, mecanismos que en su gran mayoría son aperturados por puro formalismo.
3. Líderes municipales y de la sociedad civil, y organizaciones en su mayoría son incapaces de liderar procesos inclusivos de desarrollo local que garanticen una gestión municipal participativa.
4. La base teórica sirvió de fundamento a la propuesta.
5. El problema de investigación se justificó, o sea, la hipótesis se confirmó.

## **RECOMENDACIONES**

1. Valoración del involucramiento de los actores de la sociedad civil, vale decir descubrir la importancia de su participación como parte de un proceso de integración.
2. Es necesario integrar a los actores y orientarlos por el camino de la concertación en la perspectiva de mejorar su relación con sus autoridades, para ser partícipes y cogestores del desarrollo de su localidad.
3. Promover la actividad participativa de los diferentes actores locales en el proceso de concertación, pues desarrollar este mecanismo compromete capacitación constante, información y orientación para adquirir habilidades y poner en práctica los conocimientos necesarios para lograr un cambio social.
4. Es necesario tomar conciencia de la importancia del ejercicio de la concertación ciudadana, de ahí que a futuros investigadores se les sugiere ejecutar la propuesta.



## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. ALVITES ALVITES, Elena; BERMÚDEZ VALDIVIA, Violeta; TELLO ZÚÑIGA, Cinthya. (2011) Proceso de Descentralización. A julio de 2011- Resumen Ejecutivo. Proyecto USAID/PRO DESCENTRALIZACION. Lima. Perú. Noviembre.
2. ARROYO E. IRIGOYEN (2005). Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización.- Lima.
3. BAÑO, Rodrigo. (1997) Consideraciones acerca de la participación ciudadana. Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas. Chile.
4. BOBBIO, Norberto. (1986) El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en Español. México.
5. CARLOS HERZ, RAÚL M. MAYDANA, JULIO E. PALACIOS, NÉSTOR VEGA JIMÉNEZ, EDGAR BERNAL ROMERO. (2008) Procesos de Descentralización en la Región Andina: Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. Editor InWEnt-Capacitación y desarrollo internacional. Cap. II. Pág. 57. Perú.
6. CHIRINOS SEGURA, Luis. (2002) Estructura de Oportunidades de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales.
7. CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana). (2006) Desarrollo Local y Gobernanza: Enfoques Transdisciplinario. Montevideo. Uruguay.
8. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2012) Constitución Política Del Perú. Lima, Mayo.
9. CUNILL, Nuria. (1991). Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

10. DEFENSORIA DEL PUEBLO - MCLCP (Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza). (2004) Aportes para Fortalecer la Concertación Regional y Local en el Proceso de Descentralización. Lima. Perú, junio.
11. GONZALO VIDAL, Caruana. (1997) "El diálogo y la concertación social en España, la Unión Europea y en Latinoamérica", p. 3. mimeo.
12. GROMPONE, Romeo. (2007) La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados, nuevos enfoques. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, pp. 152 – 153.
13. KOTOV, Rita. (2009.) Manual Confianza en espacios bi-tripartitos de dialogo social. OIT (Oficina Internacional del Trabajo). Bogotá. Colombia.
14. MÁRQUEZ CALVO, Jaime y TÁVARA CASTILLO, Gerardo. Participación Ciudadana y Buen Gobierno. Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza. Lima, marzo del 2010.
15. MARTIN VALVERDE, A. (1994) "Concertación y diálogo social. Especial referencia al papel del Consejo Económico Social", en RL (II). Pág. 338.
16. MCLCP (2004) (Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza). Concertar para la lucha contra la pobreza. Enero. Lima.
17. MINA PAZ, Álvaro. (2005) Revista Aportes Andinos N° 14 Participación y Ciudadanía. Participación Ciudadana en Colombia. Colombia.
18. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Dirección Nacional de Presupuesto Público. Instructivo para el Presupuesto Participativo Basado en Resultados. Año Fiscal 2010-Instructivo N° 001-2010-EF/76.01, 2010. Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01.
19. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS - USAID/PERU PRO DESCENTRALIZACIÓN. (2011) Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados. Lima. Enero.
20. MINISTERIO DEL INTERIOR. (2009) SUBDERE (Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo). Descentralización en América

- Latina: Un Análisis Comparado de los Casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina. Primera Edición, Julio. Chile.
21. OIT (Oficina Internacional del Trabajo). (2010) Diferentes opiniones, un objetivo. Dialogo social. Ginebra, Suiza.
  22. PATRÓN, Pepi. (2000) Presencia social, ausencia política. Espacios públicos y participación femenina. Agenda: Perú. Lima.
  23. Plan Estratégico de Desarrollo Concertado Actualizado Distrito de Pomahuaca 2010-2014. Pomahuaca Jaén, Diciembre.
  24. PRATT FAIRCHILD, Henry. (1997) Diccionario de Sociología. Editor Fondo de Cultura Económica. 2da. Edición en español. Pág. 173. México.
  25. PROMCAD - INICAM. (2010.) Diagnóstico de Municipalidades. Proyecto gobernanza democrática Financiado por la unión europea. Cajamarca. Perú.
  26. SORIA DEL CASTILLO, Betty. (2007.) Diccionario Municipal Peruano. Edición. INICAM-Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Lima. Perú.
  27. SULMONT SAMAIN, Denis. Libro colectivo, Dialogo social en Ibero América, Pág. 4. Lima, mayo del 2006.
  28. TANAKA, Martín. (2001) "Participación Popular en Políticos Sociales", cuando puede ser Democrática y eficiente y cuando todo lo contrario, Instituto de Estudios Peruanos (IEP) Pg. 82. Lima. Febrero.
  29. URRUCHI ROJAS, Marco y JO YARMA, Aland. (2005.) El Presupuesto Participativo Municipal. PROMCAD INICAM - KONRAD ADENAUER STIFTUNG (KAS). Lima. Perú.
  30. USAID/Perú Descentralización y Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza. Participación y descentralización. Percepciones y expectativas Ciudadanas. Lima, Diciembre del 2009.
  31. VELÁSQUEZ C. Fabio E. (2004) "Los diseños de planeación y participación, las organizaciones de base y la construcción de espacios

públicos de concertación local. Una mirada a partir del caso Colombiano". Universidad del Valle. Bogotá, Colombia.

32. VALCÁRCEL, Marcel. Génesis y Evolución del Concepto y Enfoques Sobre el Desarrollo. PUCP (Pontificia Universidad Católica del Perú). Lima, junio 2006.

## LINKOGRAFÍA

- <http://www.monografias.com/trabajos17/participacion-civil/participacion-civil.shtml>
- <http://www.ceda.org.ec/descargas/publicaciones/MemoriaForoParticipacion.pdf>
- [http://www.calandria.org.pe/prensa\\_notas.php?id\\_nota=4](http://www.calandria.org.pe/prensa_notas.php?id_nota=4)
- [http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/DOCUMENTOS/estudio\\_participacion\\_ciudad\\_politica.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/DOCUMENTOS/estudio_participacion_ciudad_politica.pdf)
- <http://www.conama.es/viconama/ds/pdf/52.pdf>
- [http://www.mtc.gob.pe/portal/transportes/asuntos/proyectos/pvis/tramo\\_4/eia/etapa\\_i/4\\_participacion\\_y\\_consulta\\_ciudadana.pdf](http://www.mtc.gob.pe/portal/transportes/asuntos/proyectos/pvis/tramo_4/eia/etapa_i/4_participacion_y_consulta_ciudadana.pdf)
- [http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/DOCUMENTOS/estudio\\_participacion\\_ciudad\\_politica.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/DOCUMENTOS/estudio_participacion_ciudad_politica.pdf)
- <http://www.docstoc.com/docs/32952630/CONCERTACION-Y-PARTICIPACION-DE-LA-SOCIEDAD-CIVIL-Y-EL>
- <http://www.inei.gob.pe/>
- <http://www.slideshare.net/vicoaqp/rendicion-de-cuentas>
- <http://www.eumed.net/libros/2007b/297/define-politica-social.htm>
- <http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/>
- [www.pnud.org.pe/data/publicacion/IDH\\_Anexo\\_Estadistico\\_FINAL.xls](http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/IDH_Anexo_Estadistico_FINAL.xls)
- <http://www.uasb.edu.ec/padh>

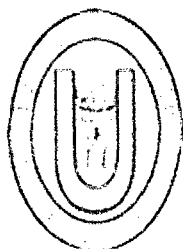
- <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm>
- [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071822362011000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071822362011000100005&script=sci_arttext)

## **OTROS**

- Acuerdo Nacional. 2002.
- Carta Democrática Interamericana. 2001.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. 2008.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. 2009.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno. 2006.
- Constitución política del Perú de 1993.
- Convención Interamericana de Derechos Humanos. 1978.
- Convención Sobre Derechos Políticos de la Mujer. 1955.
- Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. 1982.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT sobre pueblos indígenas y tribales. 1993.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1959.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas. 1978.
- Ley N° 26300, Ley sobre los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. 1994.
- Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización. 2002.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. 2002
- Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2003.

- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo. 2003.
- Ley N° 29298, Ley Modificatoria del presupuesto Participativo. 2008.
- Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo. 2009.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 2007.
- Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u originarios, Reconocido en el Convenio 169 de la Organización internacional del Trabajo (OIT). 2011.

# **ANEXOS**



**ANEXO N° 01**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL**  
**"PEDRO RUIZ GALLO"**  
**DE LAMBAYEQUE**



**FACULTAD DE CIENCIAS HISTÓRICO SOCIALES Y EDUCACIÓN**  
**GUÍA DE ENTREVISTA (LÍDERES LOCALES)**

Edad:..... Sexo:.....  
Institución/Organización:.....  
Cargo:.....  
Nivel de Instrucción:.....  
Nombre y Apellido del Entrevistador:.....  
Lugar y Fecha de la Entrevista:.....

**¡Muchas Gracias por su Colaboración!**

---

**CODIGO A: PRACTICA DE CONCERTACION CIUDADANA.**

1. ¿Usted como líder cómo percibe la participación de la sociedad civil en espacios de concertación y participación ciudadana?
2. ¿Cuáles son las formas más comunes de participación y concertación ciudadana en su localidad?
3. ¿Cuáles son los espacios de concertación y participación ciudadana que existe en su localidad?
4. ¿En qué espacios de concertación participa o ha participado usted?
5. ¿Por qué es importante la concertación?
6. ¿Por qué cree que es importante los espacios de concertación y participación en su localidad?



7. ¿Las autoridades locales incentivan el dialogo entre sociedad civil y autoridades, y qué mecanismos utilizan?
8. ¿Las autoridades locales apoyan la formación de espacios de concertación y participación ciudadana?
9. ¿Convocan las autoridades locales a los espacios de concertación y participación ciudadana?
10. ¿Las autoridades locales priorizan las consultas populares para la toma de decisiones?
11. ¿Qué actitudes cree usted que se deben tener la autoridad municipal y los líderes locales para concertar?
12. ¿Cómo se manifiesta la confianza en una autoridad?
13. ¿Usted como líder, por qué cree que la sociedad civil ya no confía en sus autoridades?
14. ¿Qué cree usted que deben hacer las autoridades para ganarse la confianza de la población?
15. ¿De todas las organizaciones o instituciones que existen en su localidad en cual confía más usted?

#### **CÓDIGO B: ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN POPULAR**

16. ¿Qué es para usted la participación ciudadana?
17. ¿Usted cree que la participación ciudadana es un derecho o un deber?  
¿Por qué?
18. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana conoce usted?
19. ¿Cómo ejerce usted su participación ciudadana?
20. ¿Considera que la sociedad civil esta lo suficiente informada y capacitada para participar en los asuntos públicos?
21. ¿Usted cree que existe un buen ejercicio de la participación ciudadana en su localidad?

22. ¿Según su perspectiva que hace la población para generar una buena participación ciudadana?
23. ¿Qué función cree usted que deben cumplir los líderes locales para incentivar a la población a ejercer una buena participación ciudadana?
24. ¿Qué significa para usted ser un líder?
25. ¿Es importante el ejercicio de un buen liderazgo en su organización, institución o comunidad para mejorar la participación ciudadana?
26. ¿Cuál es la cualidad que usted ha desarrollado mejor como líder?
27. "La participación ciudadana puede darse a partir de la sociedad civil organizada" ¿Cómo entiende usted esto?
28. ¿Cómo es la relación entre el gobierno municipal y las organizaciones o instituciones sociales de su localidad?
29. ¿Por qué cree que muchas organizaciones sociales no participan en espacios de participación y concertación ciudadana?
30. ¿Usted cree que si las organizaciones contaran con capacitaciones y herramientas que les permitan conocer sus derechos y obligaciones, practicarían una mejor participación ciudadana?



**ANEXO N° 02**  
**"UNIVERSIDAD NACIONAL**  
**"PEDRO RUIZ GALLO"**  
**DE LAMBAYEQUE**



**FACULTAD DE CIENCIAS HISTÓRICO SOCIALES Y EDUCACIÓN**  
**GUÍA DE ENCUESTA (LÍDERES LOCALES)**

Edad:..... Sexo.....  
Institución/Organización:.....  
Cargo:.....  
Nivel de Instrucción:.....  
Nombre y Apellido del Encuestador:.....  
Lugar y Fecha de la Encuesta:.....

**¡Muchas Gracias Por Su Colaboración!**

---

**CÓDIGO A: PRACTICA DE LA CONCERTACIÓN CIUDADANA.**

**1. ¿De los espacios de concertación y participación ciudadana siguientes, en cual participa usted?**

- a. Plan de desarrollo concertado
- b. Presupuesto participativo
- c. Rendición de cuentas
- d. Audiencia publicas
- e.

Otros:.....

**2. ¿Cómo califica usted la participación de la sociedad civil en espacios de concertación y participación ciudadana?**

Buena ☐ Regular ☐ Mala ☐

**3. ¿Cómo es su relación con el resto de las autoridades locales?**

Muy buena ☐ Buena ☐ Mala ☐ Muy mala ☐

**4. ¿Cuál de las siguientes alternativas cree que mejora la relación entre autoridades y sociedad civil?**

- a. Dialogo
- b. Transparencia
- c. Realización de obras
- d. Cumplimiento de promesas
- e. otros:.....

**5. ¿La autoridad local apertura procesos de dialogo con la sociedad civil?**

Sí ☐ No ☐

**6. ¿Existe un dialogo entre autoridades y organizaciones sociales localidad?**

Sí ☐ No ☐

**7. ¿Las autoridades locales apoyan la formación de espacios de concertación y participación ciudadana?**

Sí ☐ No ☐

**8. ¿Con qué frecuencia las autoridades convocan a espacios de concertación y participación ciudadana?**

Siempre ☐ A veces ☐ Nunca ☐

**9. ¿Las autoridades locales consultan a la población para tomar decisiones?**

Siempre ☐ A veces ☐ Nunca ☐

**10. ¿Qué instituciones u organizaciones le genera más confianza?**

- 1. Municipalidad
- 2. Escuela
- 3. Ronda Campesina

4. Iglesia

5. Otros:

.....

**11. ¿En cuál de los siguientes representantes de instituciones, organizaciones o líderes locales confía usted?**

1. Alcalde

2. Regidor

3. Autoridades locales

4. Dirigentes de rondas

5. Párroco

6. Otros:.....

**12. ¿Cuál es el grado de confianza que siente usted por sus autoridades?**

Alto ☐

Medio ☐

Bajo ☐

**13. ¿Usted manifiesta su confianza en su autoridad cuando:**

a. Cumple lo que prometió en su campaña.

b. Rinde cuentas de su gestión

c. Practica el dialogo con la población

d. Hace obras

e. Otro:

.....

#### **CÓDIGO B: ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN POPULAR.**

**14. ¿Usted ha sido invitado a expresar su opinión en...?**

a. Presupuesto participativo

b. Plan de desarrollo concertado

c. Rendición de cuentas

d. Elección de miembros de espacios de concertación

e. Otros:.....

**15. ¿Diría usted que está muy informado sobre?**

- a. Presupuesto municipal
- b. Obras ejecutadas o a ejecutar
- c. Ordenanzas municipales
- d. Cambio de personal municipal
- e. Otros:.....

**16. ¿Cómo califica usted la participación ciudadana actual del poblador de su localidad?**

- a. Buena
- b. Regular
- c. Mala
- d. Muy mala

**17. ¿Cómo califica usted su participación ciudadana?**

- a. Buena
- b. Mala
- c. Regular
- d. Muy mala

**18. ¿Cuándo las autoridades locales convocan a participar, la población...?**

- a. Asiste a todas las convocatorias.
- b. Asiste regularmente a las convocatorias.
- c. No asiste a las convocatorias.
- d. No se convoca a la población a participar.

**19. ¿El ejercicio de una buena participación ciudadana depende?**

- a. La voluntad política de las autoridades.
- b. La voluntad de la población.
- c. El ejercicio de un buen liderazgo de los líderes locales.
- d. Solo a y b
- e. N.A

**20. ¿De los siguientes espacios de participación, a cuál de estos ha sido convocado hasta ahora?**

- a. Plan de desarrollo concertado.
- b. Presupuesto participativo por resultados.
- c. Rendición de cuentas.
- d. Audiencias públicas.
- e. Otros:.....

**21. ¿Usted considera que los líderes de su localidad...?**

- a. Estimulan en la población la participación ciudadana.
- b. No permiten una buena participación ciudadana.
- c. Se mantiene indiferentes.
- d. N.S/N.O

**22. ¿Usted considera que sus autoridades locales ejercen un buen liderazgo?**

Sí ☐

No ☐

**23. ¿Cómo califica usted el ejercicio de su liderazgo en su localidad?**

- a. Buena.
- b. Regular
- c. Mala
- d. Muy mala

**24. ¿De las siguientes cualidades, cuál cree usted que debe cultivarse mejor para ser un buen líder?**

- a. Saber escuchar
- b. Seguridad
- c. Sabe tomar decisiones
- d. Transparencia
- e. Otro:.....

**25. ¿Para el ejercicio de la participación ciudadana, necesariamente la sociedad tiene que estar organizada?**

Sí ☐

No ☐

**26. ¿De las organizaciones sociales o instituciones de su localidad, cuántos participan en espacios de concertación y participación ciudadana?**

- a. 1
- b. 2
- c. 3
- d. 4
- e. 5

**27. ¿Cuáles son las organizaciones que más participan?**

- a. Comedores populares
- b. Vaso de leche
- c. Ronda campesina
- d. Junta vecinal
- e. Otros:.....
- .....

**28. ¿Usted considera que las organizaciones de su localidad están preparadas para el ejercicio de la participación ciudadana?**

Sí ☐

No ☐

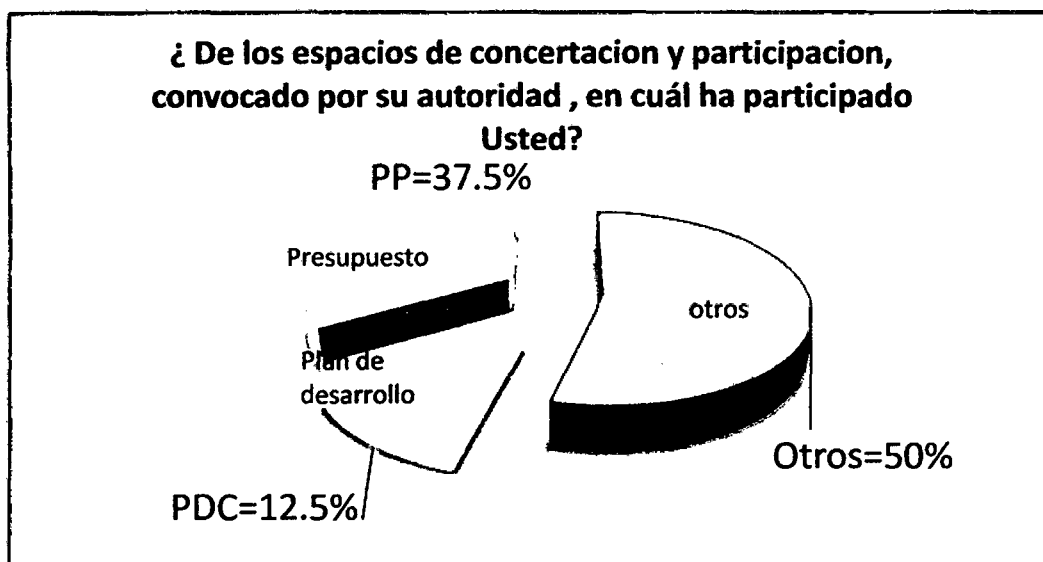
**Porqué:.....**  
.....

**GRACIAS**



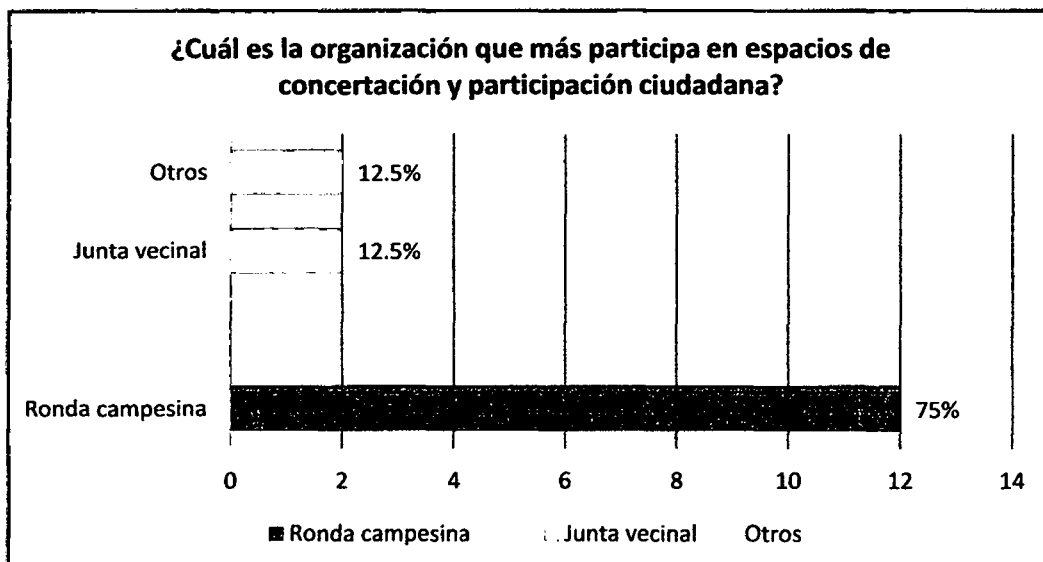
## ANEXO N° 03

### GRÁFICO N° 1: PARTICIPACIÓN CIUDADANA



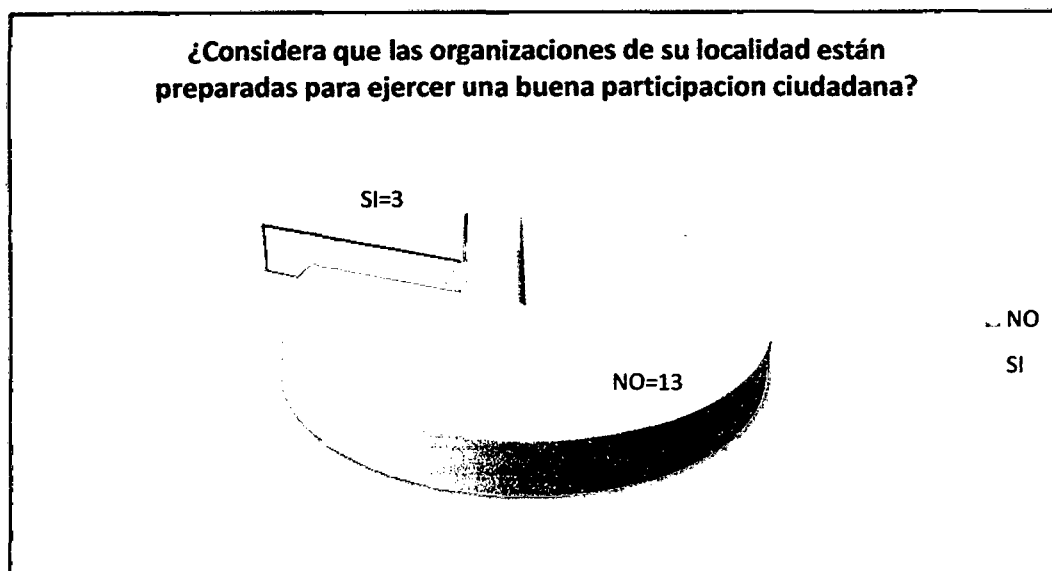
FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Pomahuaca.

### GRÁFICO N° 2: PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES



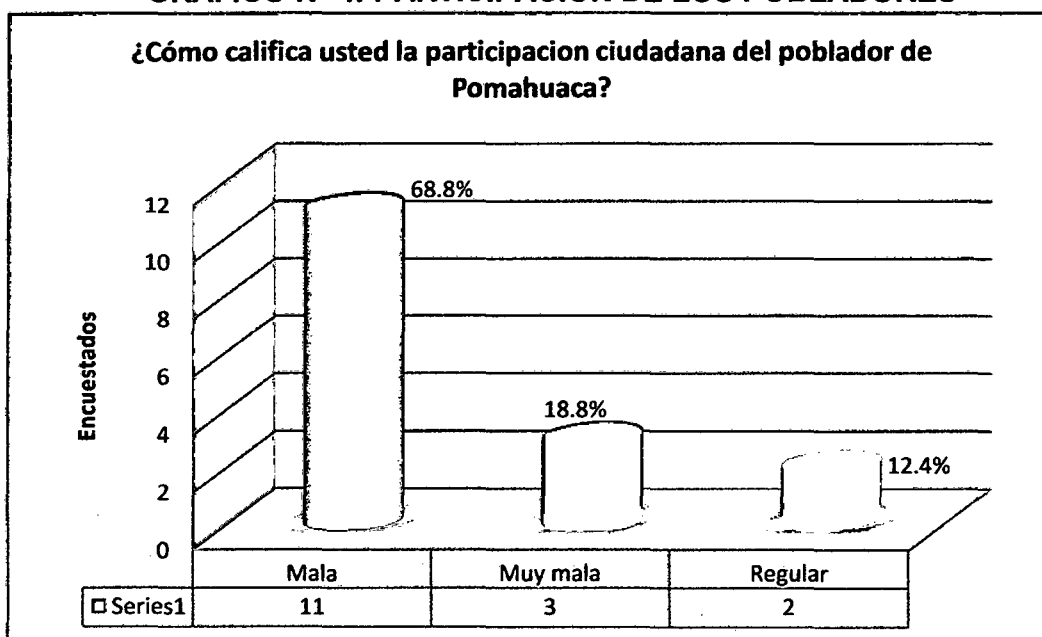
FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Pomahuaca

### GRÁFICO N° 3: PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES



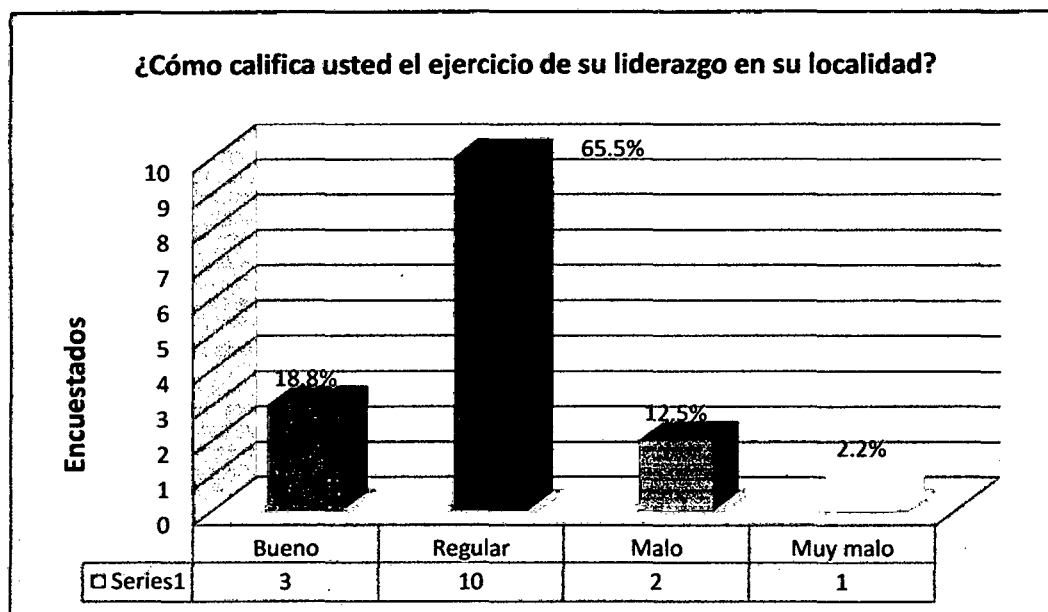
FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Pomahuaca.

### GRÁFICO N° 4: PARTICIPACIÓN DE LOS POBLADORES



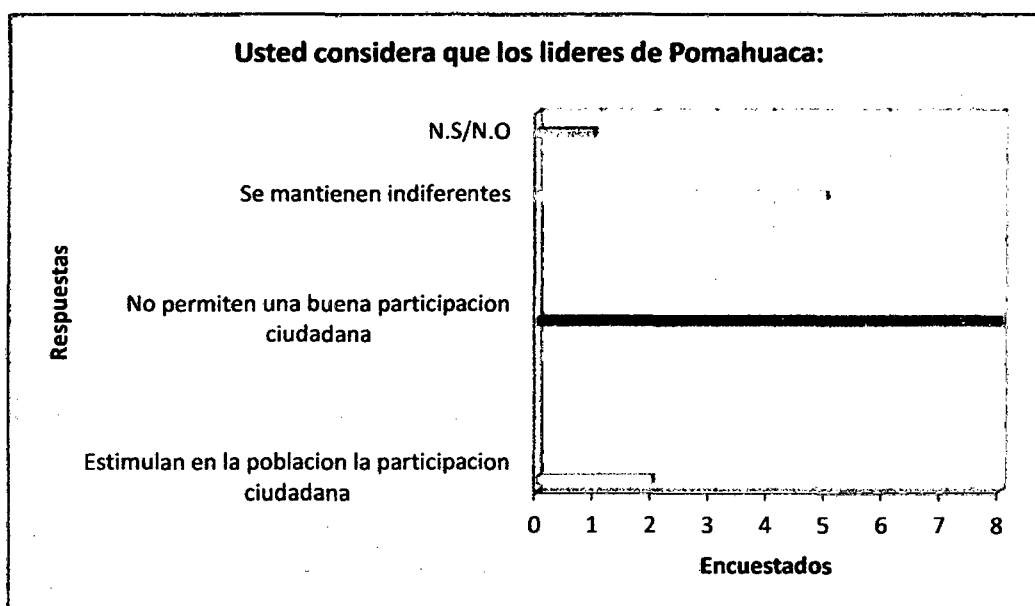
FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Pomahuaca.

**GRÁFICO N° 5: LIDERAZGO EN LA COMUNIDAD**



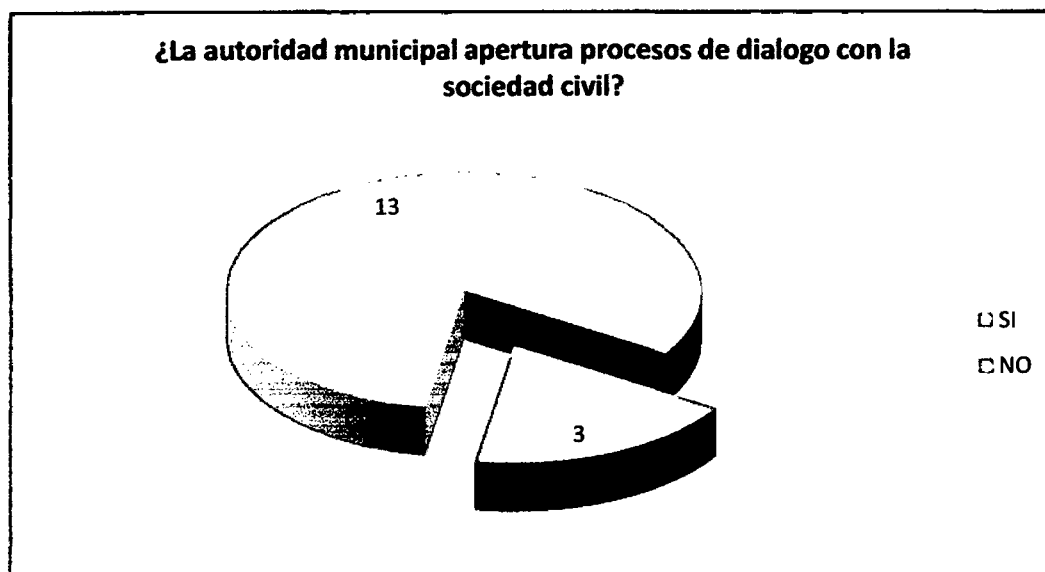
FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Pomahuaca.

**CUADRO N° 6: LÍDERES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**



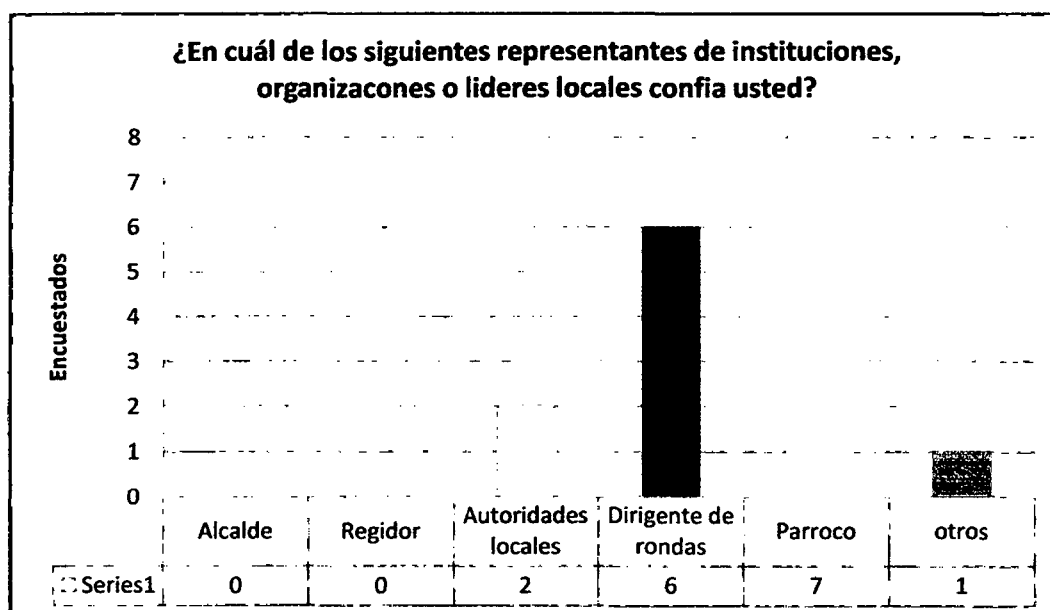
FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Pomahuaca.

**GRÁFICO N° 7: DIALOGO ENTRE AUTORIDAD Y SOCIEDAD CIVIL**



FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Pomahuaca.

**GRÁFICO N° 8: CONFIANZA EN LOS LÍDERES**



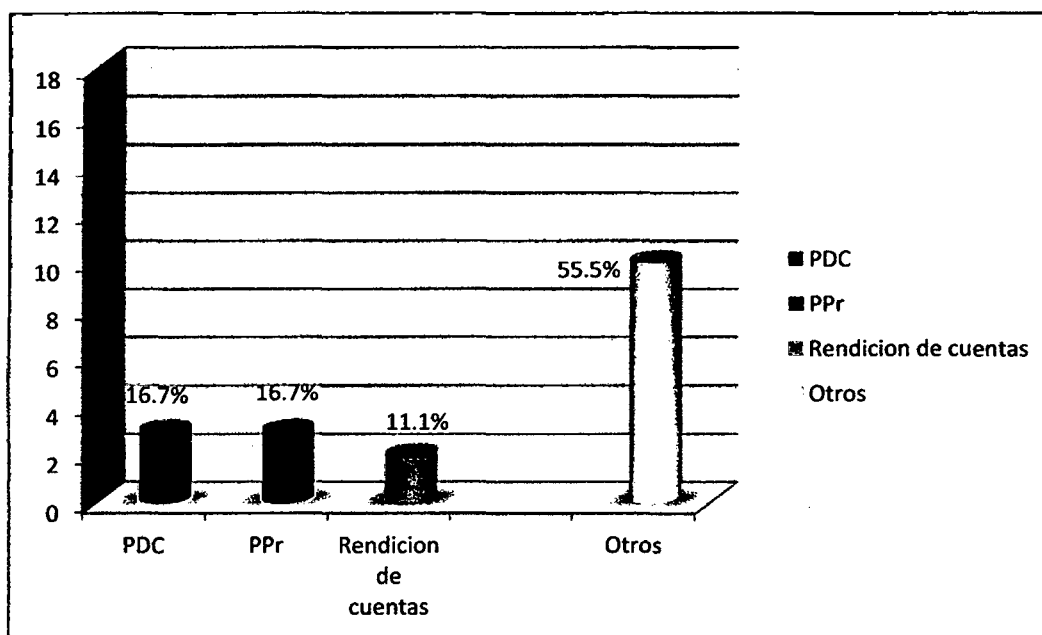
FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Pomahuaca.

**CUADRO N° 9: CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES**



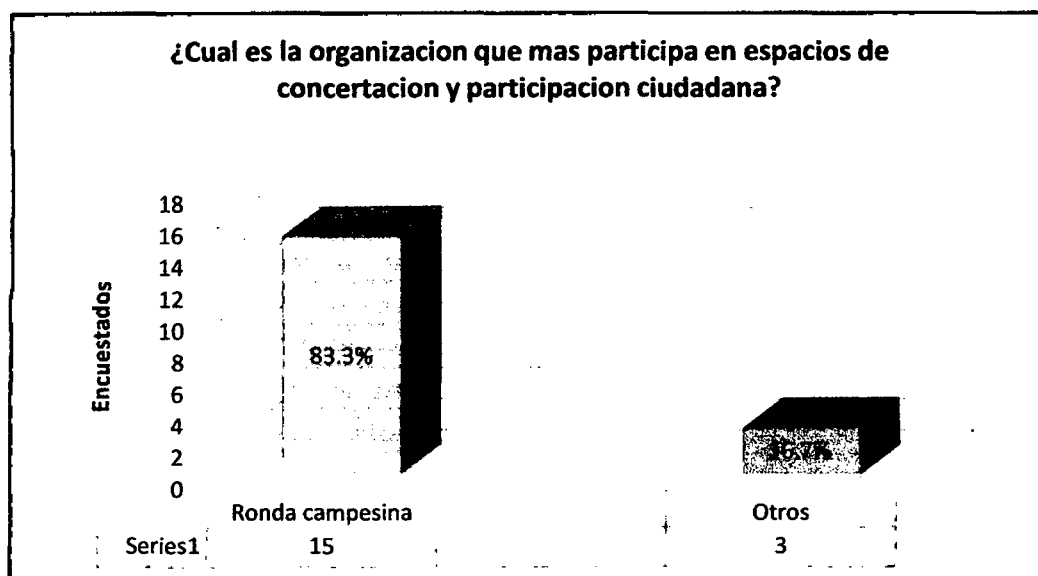
FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Pomahuaca.

**CUADRO N° 10: ESPACIOS EN LOS QUE HA PARTICIPADO**



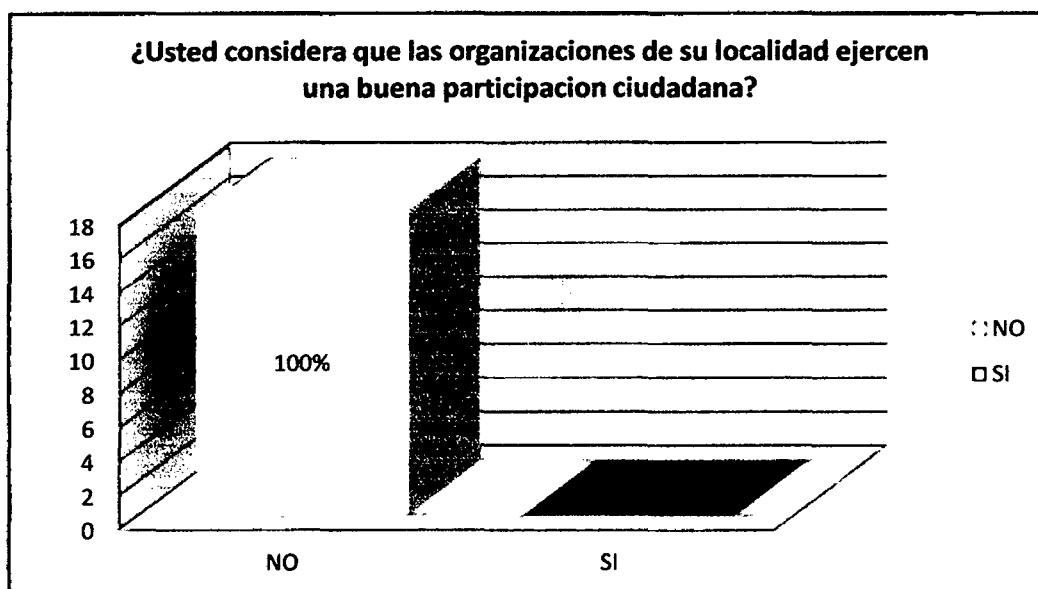
FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Callayuc.

### CUADRO N° 11: PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES



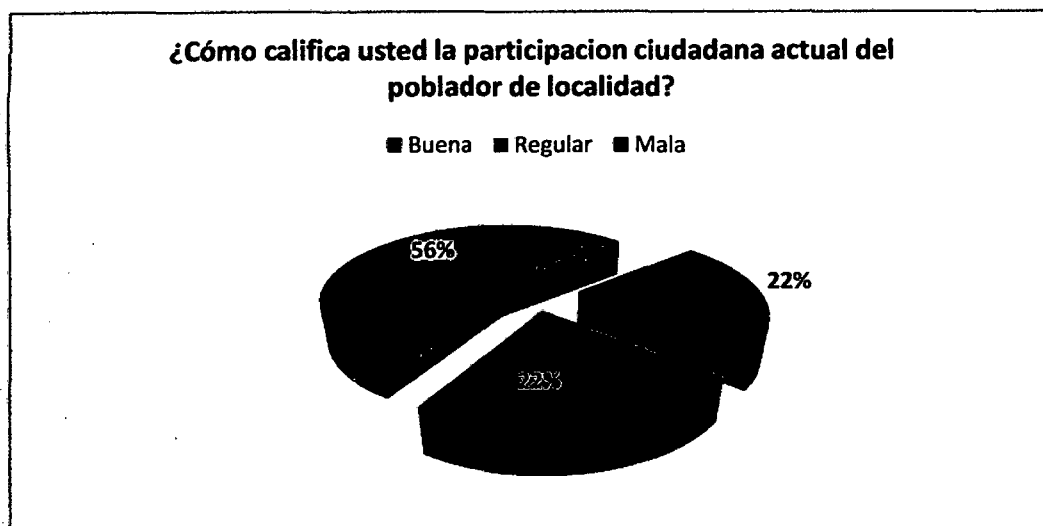
FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Callayuc.

### CUADRO N° 12: PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES



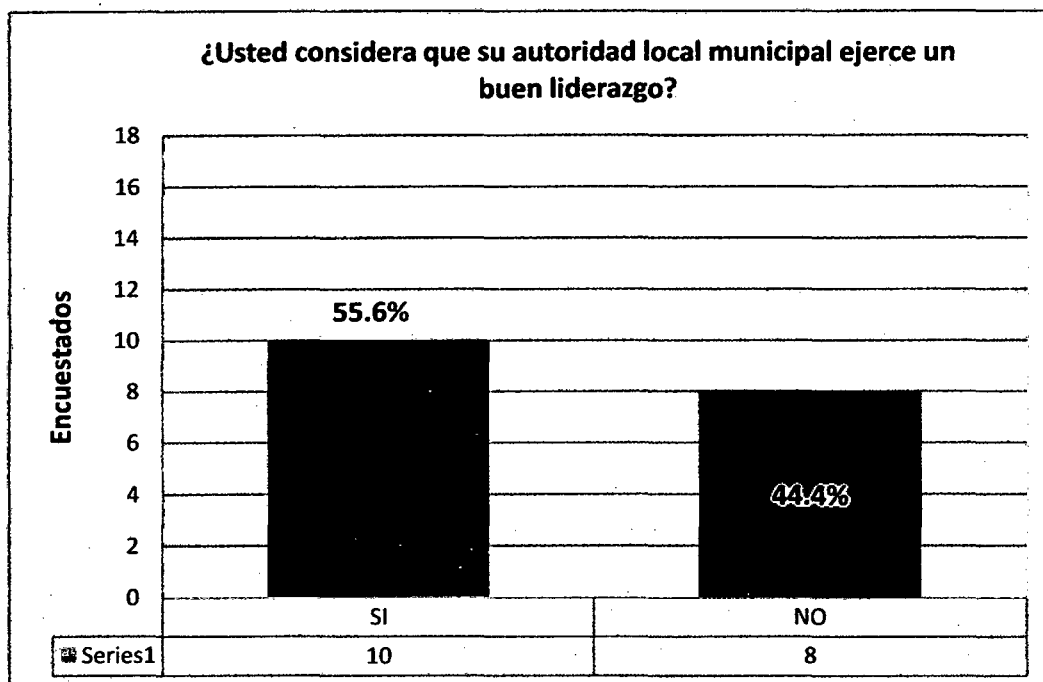
FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Callayuc.

**CUADRO N° 13: PARTICIPACIÓN DE LOS POBLADORES**



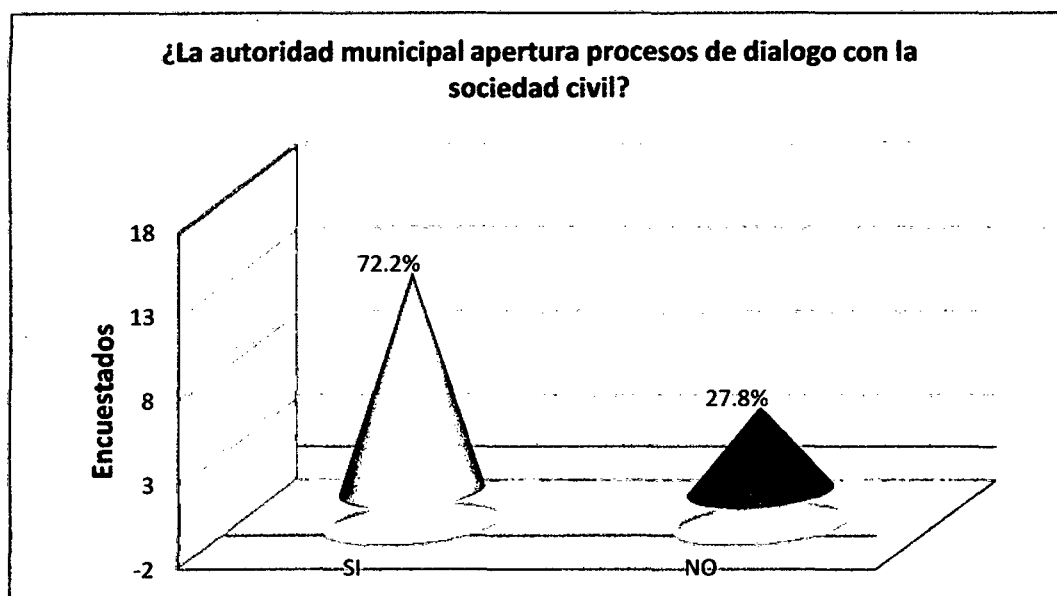
FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Callayuc.

**CUADRO N° 14: LIDERAZGO DE LAS AUTORIDADES**



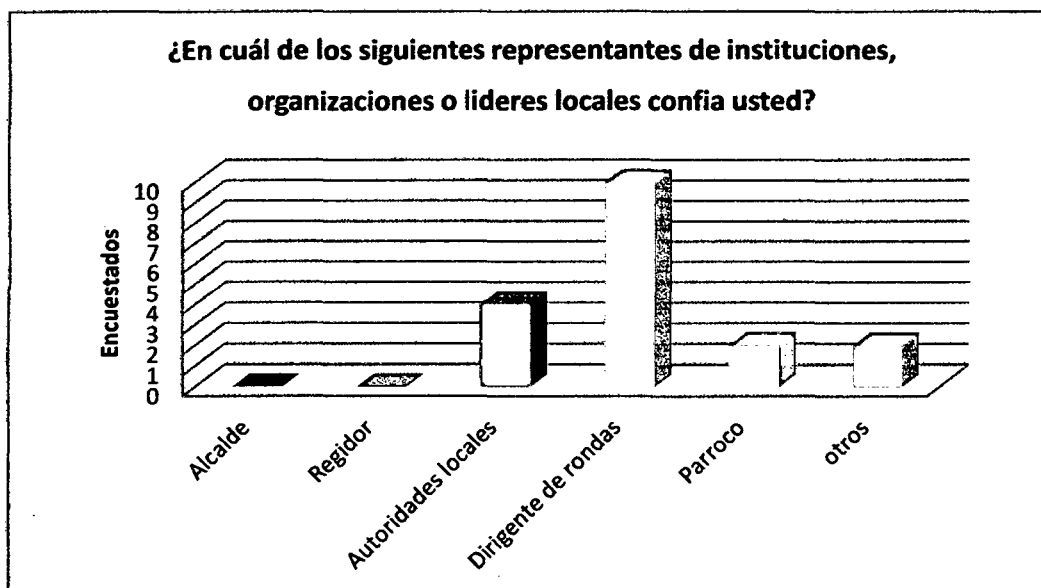
FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Callayuc.

### CUADRO N° 15: DIALOGO ENTRE AUTORIDAD Y SOCIEDAD CIVIL



FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Callayuc.

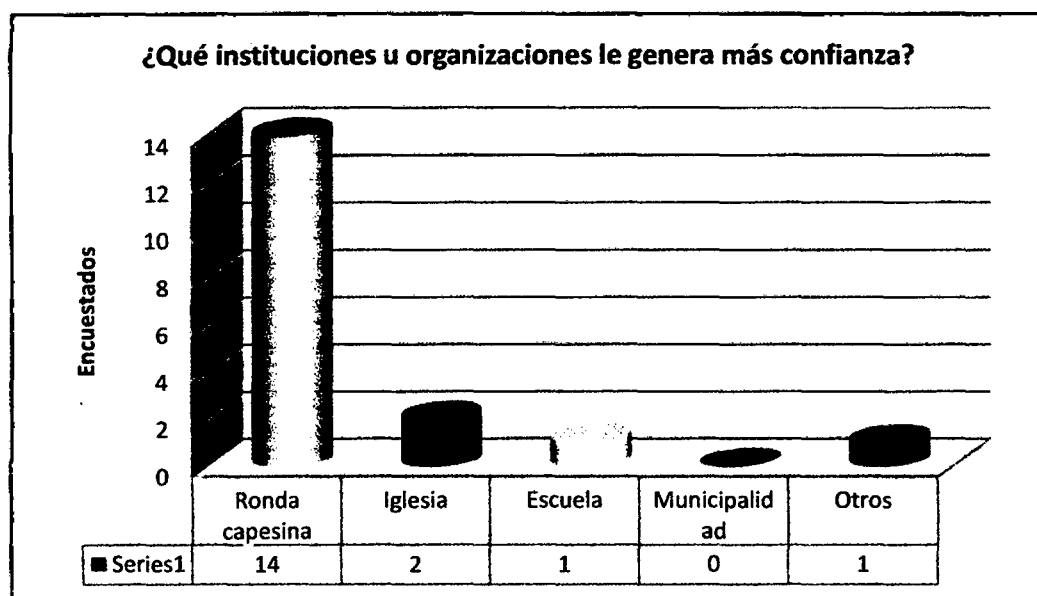
### CUADRO N° 16: CONFIANZA EN LOS LÍDERES



FUENTE: Encuesta realizada a líderes de Callayuc.



**CUADRO N° 17: CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES**



**FUENTE:** Encuesta realizada a líderes de Callayuc.