

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
ESCUELA DE POST GRADO
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
MENCIÓN : GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES



**INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL
GOBIERNO LOCAL**

TESIS

PRESENTADA POR:

JESSICA MILAGROS TUMI RIVAS

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:
MAGÍSTER SCIENTIAE EN CIENCIAS SOCIALES
MENCIÓN GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES**



PUNO - PERÚ

2010

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
ESCUELA DE POST GRADO
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
MENCIÓN: GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES**



**INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL
GOBIERNO LOCAL**

TESIS

Presentada por:

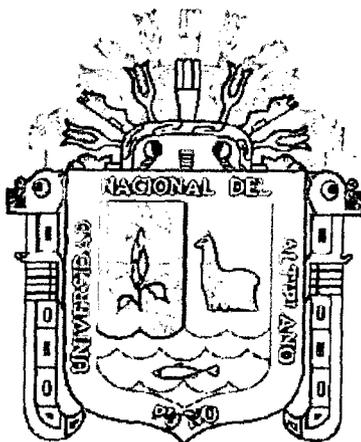
JESSICA MILAGROS TUMI RIVAS

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER SCIENTIAE EN CIENCIAS SOCIALES
MENCIÓN GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES**

PUNO - PERU

2010

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
ESCUELA DE POST GRADO
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
MENCIÓN: GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES**



**INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL
GOBIERNO LOCAL**

Presentada a la Dirección de la Maestría en Ciencias Sociales, como requisito para optar el Grado Académico de:

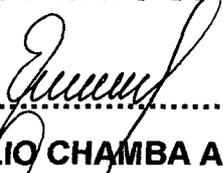
**MAGÍSTER SCIENTIAE EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES**

REVISADO Y APROBADO POR LOS MIEMBROS DEL JURADO

PRESIDENTE:


.....
DR. EDWIN CATACORA VIDANGOS

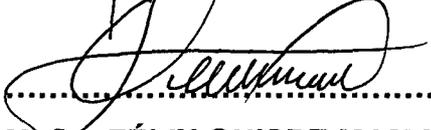
PRIMER MIEMBRO:


.....
M.Sc. EMILIO CHAMBA APAZA

SEGUNDO MIEMBRO:


.....
M. Sc. HÉCTOR GARCÍA CHIRE

ASESOR DE TESIS:


.....
M. Sc. FÉLIX QUISPE MAMANI

AGRADECIMIENTO

Deseo expresar mi agradecimiento, a quienes directa o indirectamente, han contribuido con el desarrollo de la presente investigación. De manera especial, a los directivos y docentes de la maestría de Ciencias Sociales de la UNA Puno; al Presidente y miembros del Jurado, al asesor, por sus valiosas observaciones, comentarios y sugerencias.

A mi padre, por sus orientaciones teóricas y metodológicas; a mi madre, por su apoyo invaluable, abnegada labor y dedicación constante por mi formación profesional. A mis hermanos, Jasmani y Alberth, por su aliento permanente.

A todos ellos, mi gratitud y reconocimiento sincero.

ÍNDICE

	Pág.
RESUMEN	7
ABSTRACT	10
INTRODUCCIÓN	13

CAPITULO I PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OBJETO DE INVESTIGACIÓN	15
1. Planteamiento del problema	15
2. Justificación	18
II. OBJETIVOS Y FINES DE LA INVESTIGACIÓN	20
1. Objetivos de la investigación	20
2. Fines de la investigación	21

CAPITULO II MARCO TEÓRICO

I. ANTECEDENTES	22
II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	26
1. La democracia en el debate contemporáneo	26
2. El desarrollo local: enfoques y concepto	34
3. Alcances e implicancias de la participación ciudadana	40
4. La gestión y el buen gobierno	46
III. HIPÓTESIS Y OPERACIONALIZACIÓN	50
1. Hipótesis	51
2. Operacionalización	52

CAPITULO III METODOLOGÍA

I.	UNIDADES DE ANÁLISIS Y OBSERVACIÓN	53
II.	CARACTERIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	54
	1. Nivel de profundidad	54
	2. Dimensión de análisis	54
	3. Nivel de análisis	54
III.	MODELO DE INVESTIGACIÓN	55
IV.	POBLACIÓN TEÓRICA Y OPERACIONAL	55
V.	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	
	1. Revisión de fuentes documentales	57
	2. Entrevistas	57
	3. Encuesta	57
	4. Observación Participante	58
VI.	TÉCNICAS DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN	58

CAPITULO IV RESULTADOS Y DISCUSIÓN

I.	CARACTERIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE AZÁNGARO	60
	1. Características generales	61
	2. Potencial de recursos naturales y estrategia productiva	65
	3. Condiciones de vida de la población: IDH y mapa de la pobreza	74
	4. Síntesis de la problemática de la provincia de AZÁNGARO: Diagnóstico estratégico	77
II.	PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL Y LA INSTITUCIONALIDAD LOCAL	80

1. Espacios de concertación y construcción de la institucionalidad local	81
2. Espacios de participación y reconstrucción del tejido social	98
III. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL	109
1. Los presupuestos conceptuales e la democratización de la gestión pública local	109
2. El plan de desarrollo concertado y la construcción de la visión concertada del desarrollo local	116
3. Presupuesto participativo y democratización de las inversiones en la gestión pública local	133
4. Vigilancia ciudadana y la transparencia en la gestión pública local	149
IV. SISTEMA POLÍTICO DE CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE	157
1. Concepción y marco estratégico del sistema de concertación y participación	158
2. Articulación entre los componentes del sistema de concertación y participación	168
CONCLUSIONES	172
RECOMENDACIONES	176
BIBLIOGRAFÍA	179
ANEXOS	184

RESUMEN

El estudio, está orientado a determinar la incidencia de los espacios de participación en el proceso de reconstrucción del tejido social y la institucionalidad local, así como caracterizar la incidencia de los mecanismos de participación ciudadana en la democratización de la gestión pública local.

La investigación, por la naturaleza del objeto de estudio, adopta el enfoque multimodal o de triangulación, sustentado en las relaciones de complementariedad y sinergia entre los aspectos cuantitativos y cualitativos. El estudio, por su profundidad es de caracterización; el nivel de análisis tiene un carácter micro (el ámbito de la provincia de Azángaro - Puno) que enfatiza la dimensión social y política. En la determinación cuantitativa, la población operacional se realizó a través del muestreo aleatorio simple, donde las unidades de observación estuvieron conformados por los jefes de familia asociados y directivos de las organizaciones sociales, miembros de la Mesa de Concertación Interinstitucional (MCI) y del Consejo de Coordinación Local (CCL) de la Provincia de Azángaro. En la determinación cualitativa, bajo el método investigación-acción, se utilizó el muestreo de casos especiales, centrado en las percepciones de las autoridades del gobierno local y directivos de la MCI y CCL y la observación participante de la dinámica de funcionamiento de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión del gobierno municipal.

Los hallazgos fundamentales de la investigación, en lo esencial, son los siguientes:

La Provincia de Azángaro se configura como una realidad compleja y contradictoria: Las potencialidades, se presentan especialmente en la variedad y diversidad de su estrategia productiva (agricultura, ganadería y transformación), con tendencia a la especialización en la producción de lácteos y derivados y la transformación de charqui y chalonga, crianza de truchas y artesanías de tejidos, dinamizado por pequeños productores individuales y de comunidades campesinas y la experiencia exitosa de agentes económicos locales (medianos productores agropecuarios) con potencial competitivo en el mercado regional y nacional. Contrariamente las condiciones de vida de la mayoría de la población son precarias (salud, educación y acceso a servicios básicos) y se expresan en el mapa de la pobreza (36.59% de Índice Relativo de Pobreza y la tasa de desnutrición infantil asciende a 37.16%) y con IDH que alcanza a 0.5310, el cual es bajo, incluso por debajo del promedio regional (0.5468) y nacional (0.5976).

Los espacios de participación ciudadana, a través de la MCI y el CCL, se han configurado en espacios fundamentales para reconstruir el tejido social, fortaleciendo la dinamicidad y democracia interna de las organizaciones de la sociedad civil, tanto rurales como urbanas; así como también vienen contribuyendo en el tránsito de una actitud predominantemente reivindicativa hacia otra propositiva. Los Comités de Gestión, como espacio e instancia técnica y operativa de la MCI, que corresponden a cada eje estratégico del PDC Azángaro, por su mayor dinamismo, han contribuido a la construcción y funcionamiento de una plataforma interinstitucional que delineó las orientaciones fundamentales de la gestión del gobierno local.

Los mecanismos de participación ciudadana a través del PDC ha posibilitado no sólo la construcción de una visión compartida de futuro para un horizonte temporal de largo plazo (2007 – 2021) y las orientaciones básicas para plasmarlo (ejes de desarrollo, objetivos estratégicos y operativos, priorización de programas y proyectos estratégicos); sino también a afianzado la construcción de los mínimos consensos en las prioridades del desarrollo local en perspectiva sostenida. El presupuesto participativo, como mecanismo de concertación y participación, se ha configurado como un instrumento eficaz y eficiente en la democratización de la inversión pública local; estableciendo no sólo las prioridades de los programas y proyectos estratégicos en forma concertada, sino también afianzando el sentido de corresponsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil a través del aporte de contrapartidas locales en el financiamiento del desarrollo. La vigilancia ciudadana, pese a que todavía no constituye parte de la cultura institucional de Azángaro, viene contribuyendo a la construcción de la gobernabilidad local, especialmente recuperando la confianza y la transparencia en la gestión pública local.

Con base a las enseñanzas y lecciones aprendidas de la experiencia de Azángaro y el marco jurídico-legal relativamente favorable, se debe avanzar a la construcción de un sistema político de concertación y participación local, que afiance la articulación (intra e inter) de los espacios de concertación (MCI, CCL y CG) y los mecanismos de participación ciudadana (PDC, PP y VC), bajo una lógica de concordancia y complementariedad en sus competencias, roles y funciones en perspectiva del desarrollo local sostenible.

ABSTRACT

The study aims to determine the incidence of opportunities for participation in the process of rebuilding the social fabric and local institutions, and characterize the impact of the mechanisms for citizen participation in the democratization of local governance.

The research, by the nature of the object of study, adopting the triangulation or multimodal approach, based on relations of complementarity and synergy between quantitative and qualitative aspects. The study, by its depth of characterization, the level of analysis is micro in nature (the area of the province of Azangaro - Puno) that emphasizes social and political dimension. In the quantitative determination, the population was made operational through simple random sampling, where the observation units were composed of the heads of family members and directors of social organizations, members of the Interagency Roundtable (MCI) and the Council Local Coordination (CCL) of the Province of Azangaro. In the qualitative determination, under the action research method, sampling was used in special cases, focusing on the perceptions of local government officials and executives of MCI and CCL and participant observation of the dynamic operation of spaces and mechanisms for citizen participation in municipal government.

The key findings of the investigation, in essence, are:

Azangaro Province is configured as a complex and contradictory: The potentials are presented especially in the variety and diversity of its production strategy (agriculture, livestock and processing), with a tendency towards specialization in the production of milk and derivatives and jerky processing and woolen, trout farming and crafts fabrics, driven by individual smallholders and rural communities and the successful experience of local operators (medium farmers) with competitive potential in the regional and national market. Unlike the living conditions of most of the population are poor (health, education and access to basic services) and are expressed in the poverty map (36.59% Index Relative Poverty and child malnutrition rate stands at 37.16%) and HDI reaches 0.5310, which is low, even below the regional average (0.5468) and national (0.59.76).

Spaces for citizen participation, through the MCI and the FTC have been set up fundamental to rebuild the social fabric, strengthening the dynamism and internal democracy of civil society organizations, both rural and urban areas, and also come contributing to the transition from a predominantly vindictive attitude towards other proactive purposes. Management Committees, as space and technical and operational body of the MCI, which correspond to each strategic axis Azangaro PDC because of its greater dynamism, have contributed to the construction and operation of an institutional platform that outlined the basic guidelines for managing local government.

The mechanisms for citizen participation through the PDC has enabled not only the construction of a shared vision of the future for a long term horizon (2007 - 2021) and the basic guidelines for shaping it (lines of development, strategic

and operational objectives, prioritization programs and strategic projects), but also strengthened the construction of minimum consensus on the priorities of sustainable local development in perspective. Participatory budgeting as a mechanism for consultation and participation, is configured as an efficient and effective tool in the democratization of local public investment, establishing not only the priorities of programs and strategic projects in concert, but also strengthening the sense of responsibility of civil society organizations through the provision of local counterpart financing for development. Citizen oversight, although still not part of the institutional culture of Azangaro, has contributed to building local governance, especially regaining confidence and transparency in local governance.

Based on the teachings and lessons learned from the experience of Azangaro and legal framework, relatively favorable, we must move to build a political system of consultation and local participation, which would strengthen the joint (intra and inter) of spaces consultation (MCI, CCL and CG) and the mechanisms of citizen participation (PDC, PP, VC), under the logic of consistency and complementarity in their skills, roles and functions in local sustainable development perspective.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación, está orientado a determinar el grado de incidencia de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en el proceso de reconstrucción del tejido social y la democratización de la gestión pública local. De manera concreta, busca determinar la incidencia de los espacios de participación en el proceso de reconstrucción del tejido social y la institucionalidad local, así como caracterizar la incidencia de los mecanismos de participación ciudadana en la democratización de la gestión pública local.

En concordancia a ello, el informe de investigación ha sido estructurado en cuatro capítulos:

En el primero, de manera sucinta, se presenta el problema de investigación y la determinación del objeto de estudio.

En el segundo capítulo, se expone la perspectiva teórica; el cual, ha servido como hilo conductor en el desarrollo de la investigación.

En el tercer capítulo, se esboza el marco metodológico, expresado en las unidades de análisis y observación, la caracterización de la investigación, el modelo de investigación, la determinación de la población teórica y operacional, las técnicas e instrumentos de recolección de información, así como las técnicas de análisis e interpretación.

En el capítulo cuarto, en detalle, se presenta los resultados y discusión; enfatizando en la incidencia de los espacios de concertación y participación en la reconstrucción del tejido social y la institucionalidad local; se analiza la incidencia de los mecanismos de concertación y participación ciudadana en la democratización de la gestión pública local; y se presenta la propuesta de sistema político de concertación y participación para el desarrollo local sostenible; se enfatiza en la concepción y componentes del sistema, así como en la estructura y dinámica de funcionamiento del sistema de concertación y participación.

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OBJETO DE INVESTIGACIÓN

1. Planteamiento del problema

Hasta fines de la década del 70, las municipalidades no gozaban de autonomía y estuvieron sujetas o dependientes del gobierno central, que era la instancia que les asignaba los recursos e incluso designaba a alcaldes y regidores; cuyo rol, en lo medular, estaba centrada en la administración de servicios básicos. Merced a lo cual, las municipalidades poseían una exigua legitimidad, un escaso desarrollo institucional y limitadas capacidades en la promoción del desarrollo.

A partir del 1981, la reforma municipal establece la elegibilidad de las autoridades municipales; situación que dará lugar a un cambio sustancial en los términos de la relación entre autoridades municipales y sociedad civil local, dado que las primeras debían responder a un mandato democrático de la población que los eligió. La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 23853 aprobada en 1984) dota a las municipalidades de nuevas funciones, es decir, no sólo administrar servicios públicos, sino fundamentalmente, tienen la posibilidad de constituirse en agentes de promoción del desarrollo local. Es para el cumplimiento

de esas nuevas atribuciones que los gobiernos municipales requieren fortalecer sus capacidades de generación de propuestas y recoger iniciativas locales.

No obstante ello, los avances en la legislación municipal no produjeron logros uniformes. Los resultados de la gestión municipal entre 1980 y 1995 fueron desiguales y heterogéneos. Las razones, entre otros, se deben a la persistencia del centralismo y una cultura autoritaria, como consecuencia de la ausencia de mecanismos democráticos de gestión local. Aunado a ello, se tiene la crisis institucional por la que atravesó el país debido a la violencia socio-política y al narcotráfico, la escasez de recursos económicos disponibles para impulsar obras de desarrollo local y la baja calificación de los recursos humanos involucrados en la gestión local, lo que incluye a alcaldes, regidores, funcionarios municipales y líderes de las organizaciones de la sociedad civil local.

Desde el marco jurídico legal, expresada a través de la Reforma del Título XIV de la Constitución Política del Perú, La Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783) y la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades -Ley N° 27972 (aprobada en mayo del 2003) y la experiencia exitosa de gobiernos locales a lo largo y ancho del país, sientan las bases para un nuevo impulso para que los gobiernos locales se constituyan en el nivel básico para afianzar el proceso de descentralización democrática, que su órgano de gobierno, la municipalidad, goza de autonomía política, administrativa y económica en el ámbito de sus competencias. Las autoridades locales, alcaldes y regidores, son elegidos mediante voto universal en elecciones periódicas. Según lo establecido por la

Constitución de 1993, su mandato hasta 1998 fue de tres años y de cuatro años a partir de 1999.

En este marco, la participación ciudadana encuentra su terreno específico para afianzar y consolidar una gestión del gobierno local concertado y participativo a través de los diversos espacios (mesas de concertación, los consejos de coordinación local, comités vecinales) y mecanismos (plan estratégico concertado, presupuestos participativos, vigilancia y control ciudadano) que instituye el marco jurídico Legal vigente.

Asimismo, se comprende que la participación ciudadana, comprende tanto a los entes colectivos organizados con cierta permanencia como a las agrupaciones coyunturales y transitorias que se formen, así como a la posibilidad de intervención de carácter individual que pueda plantearse de acuerdo a las circunstancias de cada caso. Sin embargo, una de las limitaciones de la participación ciudadana se da en relación con la administración pública con referencia a las cuestiones que tiene que ver con definiciones sustantivas propias de la voluntad política y por ello, que involucran el mantenimiento del propio régimen político, conexo a esta limitación es la posibilidad de una orientación sustantiva particularizada de la administración pública.

En consecuencia, durante los dos últimos gobiernos municipales, en Puno y los diversos espacios provinciales y distritales del país, se han producido importantes experiencias de promoción del desarrollo local y en la gestión de los gobiernos locales, con base a la participación ciudadana y la voluntad política de las

autoridades municipales. Los procesos, resultados e impactos obtenidos en estas experiencias, son poco conocidos o poco difundidos.

En este sentido, la presente investigación, responde a la siguiente interrogante central:

¿Cuál es el grado de incidencia de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en la reconstrucción del tejido social y la democratización de la gestión pública local?

De manera concreta, con el desarrollo de la investigación se da respuesta a las siguientes interrogantes:

- a) ¿Cuál es el grado de incidencia de los espacios de participación en el proceso de reconstrucción del tejido social y la institucionalidad local?
- b) ¿Cuál es la incidencia de los mecanismos de participación ciudadana en la democratización de la gestión pública local?

2. Justificación

En el contexto del proceso de descentralización del país, una de las expresiones concretas que resulta fundamental hacer referencia, es lo relativo a las nuevas condiciones y características que viene dándose en la gestión de los gobiernos locales y regionales.

En este sentido, especialmente en las dos últimas décadas, el Perú ha sido prodigio, de un lado, del desarrollo de importantes experiencias de gestión local (Ilo, Cajamarca, Huanta, Limatambo, entre los más importantes), con características concertadas y participativas, sustentadas en la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la voluntad democrática de las autoridades municipales; teniendo como escenario los espacios de concertación, los cuales, en muchos de los casos tenían un carácter vinculante en la toma de decisiones.

De otro lado, se denota en la dación de un marco jurídico-legal (Reforma de la Constitución, Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica e Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Gobiernos Municipales, Ley Marco de Presupuestos Participativos, entre los más importantes) relativamente favorable para afianzar el proceso de descentralización, otorgando una serie de competencias y funciones a los gobiernos locales y regionales; los cuales, en lo medular, fueron recogidas de las experiencias exitosas de gestión local de la década del 90.

Con base a las experiencias exitosas de gestión local y el marco jurídico-legal, en los últimos años, especialmente en los escenarios locales, se han ido afianzando los espacios de concertación (mesas de concertación, comités multisectoriales, consejos de coordinación local, comités especializados, comités de gestión, MCLCP, etc.), así como los mecanismos de participación ciudadana (planes estratégicos concertados, presupuestos participativos, vigilancia ciudadana, rendición de cuentas, audiencias públicas); los cuales, en lo fundamental, han posibilitado la democratización de la gestión pública local, denotando en las organizaciones de la sociedad civil local, no sólo su proceso de fortalecimiento,

sino también el tránsito de una actitud reivindicativa hacia un sentido más positivo.

En este marco, resulta fundamental, no sólo dar cuenta de los alcances e implicancias concretas de la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales, enfatizando en el proceso de democratización de la gestión pública; sino también, en asumir el reto de proponer elementos básicos para la construcción de un sistema local de concertación y participación, de tal forma, de sostenibilidad a los procesos de cambio y transformación que se viene generando en los gobiernos locales, así como se afiance el proceso de descentralización desde las instancias subnacionales.

II. OBJETIVOS Y FINES DE INVESTIGACIÓN

1. Objetivos de investigación

a) General:

Analizar el grado de incidencia de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en el proceso de reconstrucción del tejido social y la democratización de la gestión pública local.

b) Específicos:

- ❖ Determinar la incidencia de los espacios de participación en el proceso de reconstrucción del tejido social y la institucionalidad local.

- ❖ Caracterizar la incidencia de los mecanismos de participación ciudadana en la democratización de la gestión pública local.

2. Finalidad de la investigación

Elaborar una propuesta de sistema político de concertación y participación en el marco del desarrollo local sostenible.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

La reflexión teórica de la presente investigación, tiene como marco de referencia general, la democracia participativa y el desarrollo local en la perspectiva del desarrollo humano sostenible.

A partir de ella se busca caracterizar la gestión del gobierno municipal, teniendo como eje organizador, la participación ciudadana desde el enfoque de derechos y empoderamiento, la misma que se expresa en los espacios y mecanismos participativos.

I. ANTECEDENTES

En el Perú, en relación a la Participación Ciudadana en los espacios locales, existen diversas percepciones, imágenes y acercamientos.

Del análisis de los principales estudios se enfatizan cuatro tendencias fundamentales: La participación vinculada a la concertación interinstitucional, a las experiencias de desarrollo local, al fortalecimiento de los gobiernos locales y la participación ciudadana relacionado con la gestión local:

- a) En lo relativo a la **participación ciudadana articulado a la concertación interinstitucional**, están referidos el estudio realizado por Marina Irigoyen y José Luis Arteaga: (2000), sobre las principales experiencias en el departamento de Cajamarca: seis a nivel provincial (San Marcos, Cajabamba, Conchucos, Celendín, San Miguel y San Pablo) y ocho experiencias a nivel distrital.

La proposición central que sostiene la investigación es: “El surgimiento y expansión de los espacios de concertación local (Comités o mesas), constituye uno de los hechos sociales más interesantes de la última década del siglo XX, por implicar ellas la posibilidad de convertirse en mecanismos de democratización de la sociedad y de eficiencia y eficacia de la gestión del desarrollo, en contextos de crisis económica y social. Ante ello la concertación constituye uno de los caminos elegidos para construir el protagonismo directo de las comunidades locales en la conquista de su derecho al desarrollo” (Díaz Palacios, J.; 2000: 148).

- b) Una segunda tendencia, hace referencia sobre las **experiencias exitosas de desarrollo local**; de manera concreta referidos a la experiencia desarrollada en el Departamento de San Martín (1999), promovidos por la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN) a través del Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales (PDGL).

Las experiencias en referencia, han sido sistematizadas considerando tres ejes de análisis: Planificación y gestión del desarrollo local a partir de la ex-

perencia de la Municipalidad Provincial de Picota y de la Municipalidad Distrital de Codo de Pozuzo y Tournavista. Un segundo eje está relacionado sobre los estudios de participación y concertación con referencia concreta a la Municipalidad Provincial de Bellavista. El tercer eje de análisis, está relacionado con el proceso de fortalecimiento institucional y eficacia de la gestión municipal, a través de la experiencia municipal de San Martín.

En este marco, el estudio hace referencia a los principales factores de éxito: identificación por las municipalidades de las necesidades sentidas por la población; capacidad de diálogo y concertación de Alcaldes y regidores con otros actores locales y con la administración regional; construcciones de visiones compartidas de desarrollo; orientación democrática del gobierno local; adecuada organización interna de la municipalidad; gradual erradicación de las políticas paternalistas. (ESAN-PDGL Y USAID; Lima 1999)

- c) Una tercera tendencia en los estudios sobre participación ciudadana, promovida por la REMURPE y OXFAM-DFID (20003) está relacionado a cuatro **experiencias de municipalidades rurales en el Perú**: Limatambo (Cuzco), Santo Domingo (Piura), Haqira (Apurímac) y Castrovirreyna (Huancavelica), tomando como eje organizador la percepción de los propios actores (principalmente autoridades municipales).

En el caso de la **experiencia de Limatambo** se considera como factores de éxito: la gestión transparente, sencilla y funcional con visión de desarrollo, la confianza y la corresponsabilidad por parte de la población en la gestión del

desarrollo local. En el caso de **Santo Domingo** se enfatiza como factores de éxito el sistema de planificación y gestión municipal concertado. En la **experiencia de Haquira** se puntualiza la participación, los acuerdos y la organicidad como factores de éxito. Finalmente en la **experiencia de Castrovirreyna** se denota la planificación como estrategia fundamental para afianzar el desarrollo y derrotar a la violencia, la parálisis y la pobreza. (REMURPE, OXFAM-DFID: Democracia Participativa en los Andes; Lima, 2003)

- d) Finalmente, una cuarta tendencia en los estudios sobre participación ciudadana, cuya sistematización fue promovida por UNICEF y Grupo Propuesta Ciudadana, enfatizan el tema de gestión local.

En esta orientación, se da cuenta de la experiencia de concertación en la gestión local en la provincia de Ilo; los distritos de Santiago y Sicuani en Cuzco; el distrito de Morropón (Piura); la experiencia de Cajamarca; así como la experiencia de Villa El Salvador (Lima).

En el caso de Ilo, se considera que desde 1980 la ciudad ha logrado una transformación asombrosa, considerando la aridez de su geografía, la escasez de sus recursos y la fragilidad de su ecosistema, cambios que se expresan en el desarrollo urbano, las condiciones de vida, vivienda y medio ambiente a través de los siguientes proyectos estratégicos: Proyecto Hídrico de Pasto grande, sistema de recolección y disposición final de desechos sólidos, construcción de los malecones de la ciudad, pavimentación del 75% de

las calles, reubicación de los asentamientos humanos y el plan de recuperación ambiental.

En la experiencia de Sicuani se enfatiza como factores de éxito: la participación y democratización, la planificación participativa, la institucionalización y la participación de la mujer. (Propuesta Ciudadana-UNICEF; Lima, 1995)

En consecuencia, dichos estudios, por su importancia y trascendencia en los medios académicos y entidades de promoción del desarrollo, se configuran en el antecedente más inmediato de la presente investigación; denotándose que la incidencia de la participación ciudadana en la democratización de la gestión pública local en el contexto de la descentralización, no ha sido convenientemente estudiada, la misma que se constituye en problema objeto de la investigación.

II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El marco teórico conceptual, que se ha configurado en el hilo conductor de la investigación, considera los siguientes componentes y elementos:

1. La democracia en el debate contemporáneo

❖ El Concepto de Democracia

En el concepto de democracia moderna (1), se incorpora el tema de la división entre la titularidad y el ejercicio del poder, el principio de la mayoría, el

1 El tema de la concepción de democracia ha sido abordado por numerosos autores, entre ellos, el tratamiento que realiza Giovanni Sartori en Teoría de la democracia. El debate contemporáneo, Ed. Rei, Bs,As, 1987.

constitucionalismo y la representación política. Se habla entonces de democracia representativa, régimen que acompaña la conformación de un Estado liberal-constitucional (2). Tocqueville, adiciona el concepto de democracia social al incorporar la idea de igualdad. Equipara libertad e igualdad: con la democratización se supone una sociedad donde sus miembros son socialmente iguales, es decir una sociedad caracterizada por la igualdad de condiciones.

Posteriormente, la democracia moderna, tomando como unidad a las naciones y no sólo a las ciudades, y debiendo dirigirse a un universo más amplio de personas con derechos, se ha guiado con un conjunto de planteamientos aprendidos en experiencias históricas concretas, llegando a formularse como democracia representativa (3) (IRIARTE, A, Op. Cit).

La discusión sobre la concepción de la democracia está atravesada por diferentes debates. La forma específica que adquiere la democracia en un país está determinada en gran medida por las circunstancias políticas, sociales y económicas prevalecientes, así como por factores históricos, tradicionales y culturales.

La concepción moderna de democracia, la democracia liberal, hace referencia a un sistema político basado en el poder popular en el sentido que la

2 Si bien el término liberalismo y su derivado liberal, relativamente son de reciente data, autores como Locke, Montesquieu, Madison, Hamilton, Constant, Tocqueville y Stuart Mill, podrían considerarse liberales en tanto que hacen referencia a un Estado controlado, liberal, constitucional.

3 la democracia representativa se define como un sistema político en el que todas las personas adultas son consideradas ciudadanas, con igualdad de derechos y responsabilidades ante la Ley, con posibilidades de elegir y ser elegidas, con libertad para expresar sus ideas y reunirse; en suma, un sistema que se basa en la separación y equilibrio de poderes. Esta forma de democracia, acepta y promueve la representación de intereses de grupos sociales y delega responsabilidades de unos ciudadanos en otros ciudadanos, sean hombres y mujeres. El control ciudadano sobre el sistema político se ejerce mediante el voto universal y secreto. (Chávez, J.; 2003)

titularidad del poder pertenece al demos, mientras que el ejercicio es confiado a representantes periódicamente elegidos por el pueblo. Por consiguiente, el ejercicio del poder popular se resuelve en gran medida en el poder electoral. Por otra parte, la teoría clásica de la democracia liberal presupone que la existencia de un mercado y de libertades individuales en el aspecto económico es condición para que exista democracia política.

❖ Modelos de democracia

En el debate contemporáneo, se hace referencia a los modelos de democracia discutidos a partir de la conformación de sociedades complejas, donde la democracia debe ser pensada en su forma representativa.

En este sentido, los modelos que han tenido primacía en el debate contemporáneo, son:

El **modelo competitivo elitista**, que tiene como representante a Schumpeter (1964), define a la democracia como un método para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencias por el voto del pueblo. La democracia se reduce, entonces, a un método electivo mediante el cual el pueblo elige un gobierno, eligiendo un líder. Se enfatiza en los líderes –inversamente a la teoría clásica que pone el acento en el pueblo- que se proponen y compiten por el libre voto.

Según esta perspectiva, la democracia queda restringida a la competencia por el liderazgo, donde los líderes se constituyen en el nuevo eje del proceso político. Los representados, salvo cuando tienen la posibilidad de votar, no cuentan con otra instancia de participación.

El **Modelo Pluralista**, cuyo representante es Robert Dahl(4), postula que la democracia es un ideal imposible de realizar en la práctica, por lo que se debe descartar el término de democracias “reales”. Lo que existe son “prácticas reales” o “poliarquías”; es decir, combinaciones de liderazgos con control de los no líderes sobre los líderes, regímenes cuyos actos presentan una correspondencia con los deseos de muchos de sus ciudadanos durante un largo período de tiempo. El término poliarquía incluye a una gran variedad de organizaciones que, difiriendo entre sí, son llamadas comúnmente democracias.

Sus rasgos principales son: i. El control de las decisiones gubernamentales sobre las medidas oficiales le corresponde a funcionarios electos y luego sustituidos por elecciones libres relativamente frecuentes; ii. Todos los adultos tienen derecho a votar y a ocupar cargos presentándose como candidatos; iii. Los ciudadanos gozan del derecho de: libertad de expresión, acceso a diversas fuentes de información, formar asociaciones políticas que procuran influir en el gobierno.

⁴ Rober Dahl expone su pensamiento en varios trabajos, entre ellos, La poliarquía, participación y oposición, Ed. REI, BsAS, 1989, La democracia y sus críticos, Ed. PAIDOS, BS AS, 1991, Un prefacio a la teoría democrática, Ediciones Gemika, México 1987.

Las poliarquías se dan en sociedades pluralistas, lo que presupone el reconocimiento de la dispersión en el poder, la presencia de ciudadanos con distintos intereses con posibilidad de agruparse libremente, la existencia de grupos de interés libre, competitivo. Los protagonistas, en este caso, más que los líderes son los grupos de interés, donde los no líderes controlan a los líderes.

El modelo de la democracia participativa, representados por los teóricos Bachrach, Macpherson y Pateman, críticos del elitismo y el realismo político, enfatiza en la participación como valor central capaz de contrarrestar la tendencia “oligárquica” del sistema político. Se sostiene que la escasa participación y la desigualdad social están íntimamente unidas: para que haya una sociedad más equitativa es necesario un sistema político más participativo. En este sentido, se rescata la dimensión de la democracia que hace referencia a la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

Por tanto, según este modelo, la democracia no sería entonces sólo un método: posee una dimensión ética, implica una dimensión amplia de lo político que abarca no sólo las instituciones representativas gubernamentales sino aquellos espacios en los que se toman decisiones que afectan los valores sociales. A juicio de Macpherson (1991), por ejemplo, la democracia participativa puede ser calificada como un sistema piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en los niveles por encima de ella.

❖ **La democracia participativa en el contexto de la descentralización**

La democracia participativa, a diferencia de la democracia clásica griega (cuyo supuesto básico radicaba en la esclavitud y la limitación del ciudadano libre) y la democracia directa (que supone la negación de la representación), constituye una variante de la democracia liberal, aunque comparte con ellas la presencia activa de los ciudadanos sin negar la forma representativa de toda democracia moderna, donde no existe democracia sin representación.

En efecto, la democracia participativa constituye una respuesta al “agotamiento de la teoría elitista de la democracia, de larga vigencia en el Siglo XX” (López, Sinesio; 2000), que reducía la democracia al ejercicio electoral y dejaba sin efecto los contenidos de deliberación y la participación.

Desde los años setenta del Siglo XX, la participación se ha configurado en el tema central de la agenda política del país, especialmente la relación entre participación y representación, en cuyo marco, la democracia participativa, se constituye en el mecanismo fundamental para afianzar el desarrollo a escala humana, intensificando un sentido de eficacia política (Pateman, citado por López, S.; 2000) en la medida que reduce el sentido de enajenación con respecto a los poderes centrales, enfatizando la preocupación por los problemas colectivos; merced a la cual, sienta las bases fundamentales para la construcción de una ciudadanía activa y efectiva.

En este marco, por un lado, se considera que la democracia participativa constituye un componente vital de la gobernabilidad; su expresión más avanzada es la concertación institucionalizada, la misma que debe ser recogida plenamente en los procesos constitucionales e institucionales en curso; pero también debe interiorizarse como parte de una cultura política diferente. El cambio institucional y el cambio cultural son dos dimensiones inseparables (Chávez, J.; 2003: 54).

Por otro lado, la democracia participativa se constituye en una perspectiva (un modo de ver la realidad) en un conjunto de experiencias vitales que pueden contribuir a ampliar los mecanismos democráticos

No obstante ello, es menester señalar, que la democracia participativa, como una forma de la democracia liberal, se ve restringida a los espacios locales dado que es difícil imaginarla en espacios complejos y globales (regionales y nacional), donde si es pertinente la democracia representativa, la misma que se constituye en la innovación más importante de la modernidad, cuya participación a nivel amplio tiene un carácter plebiscitario. Asimismo, la democracia participativa no debe entenderse como una nueva utopía, tampoco se trata de un sistema político alternativo al representativo. Es más las ideas que resultan de tal perspectiva se complementan con los aportes de la democracia representativa y enriquecen el conjunto.

En el Perú republicano, como muchos estudios lo han destacado, hemos tenido durante décadas una democracia formal, pero no una democracia

real, debido a que se excluye del ejercicio de los derechos de ciudadanía a la mayoría de la población. Desde hace medio siglo, se está intentando cambiar esta realidad, incorporando cada vez más ciudadanos a las decisiones públicas. No obstante estos esfuerzos, persisten brechas económicas y sociales, que denotan que las personas tienen derechos, pero se sienten imposibilitados de ejercerlos.

De otro lado, la escasa formación democrática de los ciudadanos ha generado una conciencia de derechos, pero no de responsabilidades; situación que ha conllevado a plantear sobre-exigencias al Estado, sin comprender que la gobernabilidad democrática no es un asunto que le compete exclusivamente al gobierno, sino también a la sociedad civil.

En suma, estos factores y otros, ponen en evidencia los límites y precariedad de la democracia representativa; ante lo cual, la democracia participativa a través de las experiencias de concertación y participación local se ha configurado en la fuente de inspiración para el diseño de políticas públicas como la lucha contra la pobreza; los esfuerzos de las redes sociales comprometidas en impulsarla han influido en la elaboración de leyes y normas relativas a la modernización del Estado, la descentralización, en el proyecto de Reforma Constitucional; ha permitido contrarrestar la vieja actitud de fácil confrontación y eterna división; permite una mejor respuesta del sistema político a las demandas e intereses de los ciudadanos; contribuye a la legitimación del estado y la legislación. En definitiva, es una contribución a la gobernabilidad democrática del país desde los espacios locales.

2. El desarrollo local: enfoques y concepto

El desarrollo local, en lo fundamental, se aborda considerando tres ejes de análisis: la concepción del desarrollo local en el contexto de la sociedad contemporánea; las relaciones entre lo local y lo global. Sobre esta base, se realiza un esfuerzo de conceptualización del desarrollo local.

❖ El desarrollo local en el marco de la sociedad contemporánea

En relación al primer eje de análisis, resulta fundamental responder a la siguiente preocupación central: ¿Cómo entender el desarrollo local dentro de la concepción de la sociedad contemporánea?

Según Arocena (1999), hay dos formas de percibir la sociedad contemporánea que aparecen en las interpretaciones de la mayoría de los analistas con mayor o menor claridad:

Una primera concepción, pone el acento en la importancia de los procesos supranacionales, en el desarrollo de los mercados globales en la existencia de una lógica planetaria. Se estaría produciendo una emergencia de una nueva forma de modernidad, cuya racionalidad habría que buscarla en la afirmación de lo global sobre los restos de los viejos Estado Nación, sobre los restos de las viejas identidades que intentan resistir de manera más o menos caótica.

Una segunda concepción, destaca la disociación creciente en la sociedad contemporánea instrumental que caracterizó a la sociedad industrial y las maneras como los sujetos expresan sus referencias básicas. Por un lado, las tecnologías desarrollándose en procesos relativamente autónomos y homogéneos. Por otro lado, las identidades (étnicas, regionales, de género, generalidades, etc.) produciendo diversidades radicales. En esta percepción, lo fundamental es el acento puesto en la disociación y en la complejidad que supone la búsqueda de alguna forma de articulación.

En este sentido, más que pensar en nuevas racionalidades organizadoras de lo diverso, se intenta pensar la sociedad en términos de tensión. La vitalidad de las sociedades humanas se expresa en la emergencia de lo singular diverso y no en las tendencias uniformizantes. El desafío consiste en construir la unidad en la diferencia.

La reflexión sobre la dimensión local adquiere una mayor o menor relevancia según la ubiquemos en una u otra de estas dos percepciones de la sociedad contemporánea. En la primera lo local no constituye un desafío prioritario; más bien se supone que las especificidades deben dejar paso al avance de la racionalidad globalizante. En cambio en la segunda, la dimensión local puede aparecer como un lugar privilegiado de articulación entre la racionalidad instrumental propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos. Pero avancemos un poco más en la explotación de estas formas de situar lo local en las sociedades contemporáneas (Arocena, J.; 1999).

El desarrollo local frente a la globalización; en el momento actual la idea de globalización parece dominar la mayor parte de los discursos de dirigentes políticos, universitarios e intelectuales, de actores, de comunicadores. El cambio de tal sociedad al que estamos asistiendo tiene en este concepto de globalidad uno de sus referentes principales. “La irresistible emergencia de los sistemas globales”, presenta múltiples dimensiones: tecnología, economía, cultural, político-institucional y físico ambiental, nada escapa al proceso globalizador. (Federico Bermejillo)

En suma, la globalización genera una lógica que tiende a disminuir las autonomías, aumentar las independencias, a acrecentar la fragmentación de las unidades territoriales, a producir marginación de algunas zonas. La globalización supone un nuevo paradigma organizacional que necesariamente está acabando con el anterior.

❖ **Relaciones entre lo local y lo global:**

En lo relativo a las relaciones entre lo local y lo global, Arocena, José (1997) considera que los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnologías propios del nuevo sistema en construcción, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad.

En esta perspectiva, no se trata de abandonar lo local y lo nacional para pensar ahora globalmente, sino de desarrollar la capacidad de articular ambas dimensiones; asimismo, supone entender que lo global no es sinónimo de modernidad y lo local de retraso y regresión, sino saber combinar tradición y modernidad en cada espacio (Barnechea, Carlos y Díaz, Julio; 1999)

De otro lado, es preciso entender que no es cierto que lo global asfixie y aniquile lo local y lo diverso en medio del dominio de la uniformidad. Existe una oportunidad para afirmar identidades culturales, territoriales locales, sentimientos de pertenencia concretos, justamente porque la globalización tiene un alto riesgo de uniformización particularmente de los patrones culturales debido a la fuerza de los medios de comunicación.

En este sentido, cuando se afirma la vigencia y vitalidad de lo local como espacio estratégico, no se está asumiendo el criterio de contraponer lo local como refugio frente a los males de la globalización. Se trata de hacer del espacio local el nivel estratégico para posibilitar la organización, operación y ejercicio concreto y cotidiano de las múltiples dimensiones del desarrollo.

En consecuencia, lo local no supone fragmentar y dispersar la imagen del desarrollo nacional o regional; sino mas bien, se trata que lo local sea una forma de construir lo regional y nacional desde abajo, que el territorio no sea un mundo de parcelas desconectadas sino un sólido tejido, una diná-

mica y sinérgica complementariedad de factores. Posibilitarlo, supone la existencia de una política nacional de desarrollo regional y local, como expresión concreta del proceso de descentralización del país. En suma, se trata de pensar globalmente y actuar localmente.

❖ **El concepto de desarrollo local**

Sobre la base de las reflexiones teóricas, es pertinente, aproximarnos a precisar lo que se entiende por desarrollo local.

En relación al desarrollo local, existen diferentes percepciones e imágenes, siendo las más importantes las siguientes:

Un proceso de transformación de la sociedad local, orientado hacia la resolución de dificultades y desafíos existentes que intenta mejorar las condiciones de vida de la población mediante un procedimiento organizado y concertado entre los diferentes actores locales, en la perspectiva de un uso más eficiente y sostenible de los recursos propios existentes. Desarrollo local privilegia el territorio con sus actores, recursos y capacidades frente a la visión sectorial que es una perspectiva económica.

El desarrollo local debe ser entendido como un proceso de desarrollo de capacidades de las personas, sus organizaciones y empresas. El acceso a derechos ciudadanos es otro elemento fundamental. La construcción de

oportunidades y la libertad de acceso por parte de la población a esas oportunidades es otra arista importante del desarrollo en el ámbito rural.

El desarrollo local debe tomar en cuenta: i. Los factores tradicionales: capital, tecnología y recursos naturales. ii. La calidad de las relaciones entre los diferentes actores sociales, su capacidad para innovar, adaptar y progresar. iii. La dimensión socio-cultural, que se refiere a la autoestima de las personas el cómo enfrentar las dificultades y la confianza en sí mismo para resolverlos, desarrollo de su creatividad, iniciativa y apertura para aceptar ideas novedosas (Alburquerque, Francisco; 1999).

En este marco, el desarrollo local supone bases para su conceptualización:

En primer lugar, toda localidad siempre tiene personas (recursos humanos), los recursos naturales (ventajas comparativas), ventajas competitivas (todo lo construido socialmente: conocimientos y calificación profesional, productividad, infraestructura, instituciones, identidad, otros; actualmente lo que prima es la competitividad).

En segundo lugar, debemos tener en cuenta los siguientes aspectos: necesidad de un proyecto local colectivo (identidad, liderazgos, construcción de objetivos comunes, articulación social permanente, gobierno local que se constituye en el director de la orquesta); la articulación con la región (le da proyección y fuerza, clave en la transformación económica: mercados-corredores económicos, dinamismos productivos, abierto a lo nacional y a la sociedad global); articular lo rural con lo urbano (moverse con los dos

pies); movilización de recursos propios (naturales, capacidades humanas); desarrollar la institucionalidad local (reglas de juego claras, estabilidad); identificar ejes de desarrollo local (líneas de actividad que motorizan el desarrollo).

En tercer lugar, ¿cómo identificar los ejes de desarrollo local?: identificando el rol que nuestra localidad puede cumplir en la región, identificando nuestras fortalezas y relacionándolas con las oportunidades en el entorno, líneas de actividad con efecto multiplicador interno, líneas de actividad que sean sostenibles.

3. Alcances e implicancias de la participación ciudadana

La participación ciudadana, es abordado, considerando tres ejes de reflexión: análisis de los componentes de la ciudadanía, las formas y expresiones de la participación ciudadana. Sobre esta base, se avanza hacia la construcción del concepto de participación ciudadana.

❖ Los componentes de la ciudadanía

Sobre el concepto de ciudadanía y su proceso de construcción existen diferentes imágenes y percepciones. Por razones analíticas se toma como base el enfoque de Alan Toraine, Hannah Arendt y T. H. Marshall:

Toraine, afirma que el individuo sólo se convierte en un ser verdaderamente humano al participar en la vida colectiva y contribuir al buen funcionamiento de la sociedad; en particular mediante el trabajo, pero también como miembro de una familia. Se trata sobre todo de una concepción política de la sociedad y el ideal humano que propone es el del ciudadano. La ciudadanía puede dársele un sentido más general, como la pertenencia a una comunidad.

Hannah, considera que la ciudadanía es el ejercicio compartido del poder político. El sujeto de la ciudadanía es la comunidad política, o dicho de otro modo, el individuo actor-político. En ese sentido es que el ejercicio de derechos es inseparable de las obligaciones.

Marshall, identifica tres elementos de la ciudadanía moderna: el civil, el político y el social. La ciudadanía civil, describe los derechos necesarios para la libertad individual: "libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y de confesión religiosa, el derecho a poseer propiedad y a acordar contratos válidos y el derecho a la justicia". La ciudadanía política, se refiere al derecho participar en el ejercicio del poder político, que en las sociedades contemporáneas corresponde al sufragio universal, sin restricciones tales como las calificaciones referidas a la propiedad y el derecho a desempeñar un cargo político. Estos dos aspectos se corresponden en términos generales, con el ideal liberal de ciudadanía. A estos dos derechos básicos del individuo Marshall añadió una tercera dimensión. La ciudadanía social, descrita por él como "toda esa serie de derechos, desde el derecho

a una cantidad módica de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a compartir la herencia social y a vivir como un ser civilizado de acuerdo con los niveles predominantes de la sociedad.

En consecuencia, ser ciudadano o ciudadana es la manera de ubicarnos y de actuar con relación a las demás personas, el estado y los gobernantes. No es un hecho que se reduce a tener DNI y votar cada cierto tiempo; la ciudadanía implica dos dimensiones: El reconocimiento y ejercicio de derechos y obligaciones, el sentido de pertenencia a una comunidad política.

La ciudadanía, es la capacidad y posibilidad de opinar, reflexionar, decidir, exigir. Al ciudadano le interesa lo que sucede en el país, la región y en la localidad, defiende sus intereses, trabaja por el bien común, es el titular del poder político que delega en las elecciones, es sujeto de derechos y responsabilidades. (Polar, O.; 2006)

❖ **Formas y mecanismos de participación ciudadana**

En concordancia al marco legal y las experiencias exitosas de los procesos participativos que se han implementado en los espacios locales, en lo medular se consideran los siguientes:

En la Información: Se considera a: La audiencia pública, que se configura como el espacio del gobierno local/regional donde se difunde y garantiza la información a la ciudadanía sobre: formulación, debate, concertación y eje-

cución de planes estratégico, presupuesto, gestión. La solicitud de información a entidades públicas, como un mecanismo para acceder a información a poder ejecutivo, legislativo, judicial, gobiernos regionales y locales. Condición: solicitud.

En la Consulta: Se tiene: El Cabildo Abierto (espacio para informar o discutir sobre temas específicos), el Referéndum (mecanismo: ciudadanía se pronuncia sobre temas constitucionales o de interés público. Condición: solicitud 10% de ciudadanos. Ejemplo: 1993: Aprobar o desaprobar Nueva Constitución. Tipos: nacional o municipal). Las Consultas Populares: Deber del gobierno de consultar a la población en aspectos que medidas legislativas o administrativas puedan afectarlo.

En la Toma de Decisiones: Se considera a: Las mesas de concertación: Espacio orientado a concertar acciones y voluntades para trabajar por el desarrollo local. Los Comité de gestión: Espacio de decisión sobre funcionamiento de programas sociales, ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico: (Ej. Programas Sociales). Los Planes Estratégicos Concertados, como mecanismo donde se propone y decide sobre la construcción de la visión concertada de futuro. Los Presupuestos Participativos, como mecanismos de participación para la administración y gestión (planificación, ejecución y evaluación de gastos y políticas públicas) del desarrollo local y regional.

En el control y vigilancia: que comprende la: Revocatoria de autoridades, como mecanismo que permite destituir a autoridades locales y regionales que han incumplido o cometido faltas. Condición: Solicitud: 25% de electores. Plazo: JNE 90 días. Efecto: procede la revocatoria con el 50% más uno de total de electores. La remoción de funcionarios, mecanismo que permite destituir a funcionarios (designado por gobierno nacional, regional o local) que han faltado a la Ley o incumplido con sus obligaciones. Condición: Solicitud que fundamenta y firmas 50% más uno de electores, comprobadas por JNE).Efecto: imposibilitado por 5 años. La demanda de rendición de cuentas, como mecanismo que permite exigir a autoridad o funcionario responsable de ejecución de presupuesto rinda cuenta de su administración. Condición: presentar pliego de preguntas puntuales con firmas de 20% de electores. Respuesta: plazo de 60 días por medio de comunicación masiva; caso contrario se solicita revocatoria.

En la petición: Según la LOM, Artículo 23, considera: La solicitud de ciudadanos para la vacancia del cargo de alcaldes o regidores: Cualquier vecino puede solicitar la vacancia del cargo ante el Consejo Municipal o el JNE. Condición: Solicitud, fundamentada y sustentada con pruebas. Plazo: 30 días presentada la solicitud y apelar el acuerdo del consejo dentro de un plazo de 15 días. Respuesta: De haberse declarado la vacancia del cargo, se notificará el acuerdo al JNE, quien resolverá en un plazo máximo de 30 días hábiles, siendo la resolución definitiva.

❖ **El Concepto de participación ciudadana**

Participación es la capacidad jurídica y política de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directamente o a través de sus representantes legítimos y a través de diferentes modalidades en los diversos procesos de gestión de la municipalidad, especialmente aquellos que afectan las condiciones de vida, materiales, sociales, políticas, económicas y culturales de la población.

Llamamos participación ciudadana a la intervención activa y organizada de la sociedad civil y de la ciudadanía en general en los procesos de desarrollo de sus municipios, en conjunto con sus autoridades públicas mediante ejercicio democrático y en el marco de la legislación vigente sobre la materia.

La participación ciudadana compromete tanto a sociedad civil como a autoridades y funcionarios públicos e implica derechos y responsabilidades para todos ellos. Contribuye así a la construcción de capital social y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país.

La participación ciudadana comprende diversos derechos y prácticas específicas reconocidas por la legislación nacional, tales como la elección y remoción de autoridades, la iniciativa ciudadana para la formulación de normas, la participación en la planificación y en la gestión, el derecho a la

información, a la fiscalización y a la vigilancia social, la transparencia, la rendición de cuentas, etc.

Finalmente, en los medios académicos y entidades de promoción del desarrollo, existe consenso en tipificar a la participación, entendiéndose como el derecho que tenemos todos los ciudadanos y ciudadanas para intervenir en los asuntos de interés colectivo. Sobre esta base, se conceptualiza a la Participación ciudadana, bajo una doble acepción:

Como un derecho porque todos los ciudadanos tienen la posibilidad, reconocida en la Constitución Política del Perú, de opinar sobre asuntos de interés colectivo y de participar en la toma de decisiones.

Como una responsabilidad ciudadana porque toda persona debe participar en la deliberación y en la toma de decisiones sobre temas de interés colectivo, promoviendo de esta manera, el bien común.

En consecuencia: “Ejercer este derecho y responsabilidad supone e implica un proceso de relación entre sociedad civil y Estado”.

4. La gestión y el buen gobierno local

La gestión, se constituye en un concepto central que pone en evidencia la brecha existente entre las atribuciones y competencias que poseen las mu-

nicipalidades y la capacidad institucional para ejecutarla. Esto resulta evidente, principalmente en la gestión de los recursos humanos y financieros.

❖ **El concepto de gestión**

Desde una óptica teórica, la gestión se ordena hacia los resultados en términos de desarrollo y como tal, implica definir metas, objetivos y tareas y , al mismo tiempo, presupone un conocimiento exacto de las condiciones necesarias para que aquellas se cumplan. Contempla sistemas organizativos en lo relativo a la información y planificación.

En este marco, es imperativo diferenciar entre gobierno, gestión y administración. Dado que a cada proceso corresponde un momento determinado en el funcionamiento sistémico de una institución: Gobernar, es dirigir; Gestionar, es programar, organizar, coordinar, presupuestar y controlar; Administrar, es utilizar en forma óptima los medios para alcanzar los objetivos fijados.

Por tanto, la gestión es la fase intermedia entre las acciones de dirección y ejecución, y se retroalimenta permanentemente de ellas; merced a la cual, el proceso de gestión es determinante para el sistema de gobierno, sus resultados y su proyección técnico-política.

En suma, el tema de gestión es clave, no obstante es estar situado en un segundo plano, en el cuadro de prioridades de los gobiernos locales; el fu-

turo del gobierno municipal depende del progreso que se alcance en materia de gestión, como eje que articula la dirección y la ejecución de las políticas: la formulación de la política y la toma de decisiones se realiza en el ámbito político; la gestión, en cambio, es la puesta en marcha de servicios de mayor calidad y cobertura, para lo cual, se requiere implementar centros de información, elaborar presupuestos, formular planes y proyectos, definir mecanismos de participación.

❖ **Buen gobierno local**

Existen diversos estudios sobre los rasgos característicos de los gobiernos locales. En esta orientación, se hace incidencia sobre el perfil actual,

En lo relativo a los rasgos del gobierno local actual, se considera que la mayoría de gobiernos locales, denotan: liderazgos débiles, acentuados niveles de ineficiencia, ineficacia y son poco transparentes, no rinden cuentas, poseen baja credibilidad, bajo nivel de coordinación público-privada, limitada o ausencia en la promoción del DEL, debilidad de las organizaciones de la sociedad civil, precarios niveles de participación y concertación, precariedad de los equipos técnicos, predominio de la visión cortoplacista, sin perspectivas estratégicas.

Por otro lado, se hace referencia a los obstáculos que se presentan para el Buen Gobierno Local en el Perú: déficit de ciudadanía, déficit de ética en la función pública, déficit de cultura política, déficit de liderazgo político e ines-

tabilidad política. No obstante ello, existen experiencias exitosas de gestión concertada y participativa del desarrollo local: un imperativo obtener enseñanzas y lecciones aprendidas.

Asimismo, se plantea nuevos retos de los Gobiernos Locales: creadores de escuelas de la democracia, proveedores efectivos de servicios públicos, ordenadores del territorio, planificadores del desarrollo y protectores del ambiente, promotores de la identidad y cultura cívica, prestadores de servicios sociales eficientes y reducir la pobreza, promotores del desarrollo económico, promotores de la igualdad social y de género, corresponsables de la seguridad ciudadana, protectores de las bienes comunes globales: agua, suelo, flora, fauna, biodiversidad, clima, impulsores de acciones y procesos de Buen Gobierno Local (BGL).

Finalmente, en un estudio realizado en 9 países, el BGL se explica básicamente por el buen empleo de los recursos humanos, mediante una gestión participativa, que libera energías, moviliza recursos y potencia el funcionamiento del GL. (Mario Rosales / IULA, 1996). Los rasgos esenciales son:

Liderazgo democrático: relaciones armónicas entre autoridades, capacidad emprendedora y gerencial, disposición a escuchar, dialogar y negociar, habilidad para delegar y trabajar en equipo, valores: probidad, vocación de servicio, transparencia, tenacidad, perseverancia, visión global y objetivos de largo plazo

Desarrollo de RR. HH. y trabajo en equipo: trabajar con los mejores; conformar equipos; informar, motivar, apoyar, reconocer y recompensar; ética en la gestión pública.

Participación ciudadana: organización de los ciudadanos; apoyo a voluntariado social; apoyo a movimientos sociales; planificación y ejecución participativa; ciudadanos informados e involucrados.

Coordinación público-privada: coordinación con otras entidades públicas; gestión de servicios de empresas privadas; asociaciones público-privadas; asociacionismo municipal; hermanamientos entre gobiernos locales y pueblos.

Cultura cívica: cuidado del aseo público y del ambiente; respeto de las normas de tránsito; prevención de enfermedades; pago de impuestos y tasas de servicio; exigencia de transparencia y rendición de cuentas; desarrollo de cultura cívica de ciudadanía; ciudadanos: actores de políticas públicas; responsabilidad en los compromisos.

III. HIPÓTESIS Y OPERACIONALIZACIÓN

1. Hipótesis

Con base a la construcción del marco teórico conceptual, las proposiciones que se pretende verificar son los siguientes:

a) Hipótesis general

Los espacios de concertación y mecanismos de participación ciudadana inciden positivamente en el proceso de reconstrucción del tejido social e institucional, así como en la democratización de la gestión pública local.

b) Hipótesis específicas

- a) Los espacios de participación ciudadana inciden positivamente en la reconstrucción del tejido social y la institucionalidad local; en la medida, que contribuyen al fortalecimiento y la democracia interna de las organizaciones de la sociedad civil, dinamizan una mayor relación entre ellas, así como afianzan una mayor articulación con el gobierno municipal en la perspectiva del desarrollo local.

- b) Los mecanismos de participación ciudadana inciden en el proceso de democratización de la gestión pública local; en tanto afianzan la construcción de los mínimos consensos, la apertura de espacios para la co-gestión y co-responsabilidad, así como la transparencia en la inversión pública municipal.

2. Proceso de operacionalización:

HIPOTESIS	VARIABLES	DIMENSIONES	CRITERIOS DE VALORACIÓN
HIPÓTESIS 1	Espacios de Participación Ciudadana (V. I.)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Mesa de Concertación <input type="checkbox"/> Consejo de Coordinación Local <input type="checkbox"/> Comité de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> N° de organizaciones miembros <input type="checkbox"/> N° de instituciones miembros <input type="checkbox"/> Articulación de espacios de participación
	Reconstrucción del tejido social e institucionalidad local (V. D.)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Fortalecimiento de democracia interna <input type="checkbox"/> Mayor relación sociedad civil y autoridades locales <input type="checkbox"/> Articulación de organizaciones sociales 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Representatividad <input type="checkbox"/> Legitimidad <input type="checkbox"/> Negociación. <input type="checkbox"/> Temas y prioridades comunes <input type="checkbox"/> Resolución de conflictos <input type="checkbox"/> Identificación de necesidades y demandas. <input type="checkbox"/> Estatuto interno
HIPÓTESIS 2	Mecanismos de participación Ciudadana (V. I.)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Plan Estratégico Concertado <input type="checkbox"/> Presupuesto Participativo <input type="checkbox"/> Vigilancia Social <input type="checkbox"/> Informe Económico 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Enfoque <input type="checkbox"/> Proceso metodológico <input type="checkbox"/> Actores sociales e institucionales participantes.
	Democratización de la gestión pública local (V. D.)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Construcción de mínimos consensos <input type="checkbox"/> Visión concertada de futuro <input type="checkbox"/> Ejercicio de derechos <input type="checkbox"/> Co-responsabilidad <input type="checkbox"/> Co-gestión 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> N° de demandas recibidas <input type="checkbox"/> N° de iniciativas ejecutadas. <input type="checkbox"/> N° de acuerdos que se cumplen <input type="checkbox"/> Participación en la planificación <input type="checkbox"/> Participación en la ejecución <input type="checkbox"/> Participación en la vigilancia social

CAPITULO III
METODOLOGÍA

I. UNIDADES DE ANÁLISIS Y OBSERVACIÓN

En términos generales, la unidad de análisis del estudio está conformada por la participación ciudadana en los espacios de decisión y en la democratización de la gestión pública local.

No obstante ello, es pertinente señalar la unidad de análisis por cada una de las hipótesis y su correlato en las unidades de observación.

HIPÓTESIS	UNIDAD DE ANÁLISIS	UNIDAD DE OBSERVACIÓN
HP - 1	Participación ciudadana en los espacios de decisión pública	La dinámica y toma de decisiones de los espacios de concertación: mesas de concertación, CCL, comités de gestión.
HP - 2	Democratización de la gestión del Gobierno Local	Toma de decisiones y mecanismos de participación ciudadana: planes estratégicos, presupuestos participativos, vigilancia social.

II. CARACTERIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN:

1. Nivel de profundidad

La investigación, en lo esencial, constituye un estudio de caracterización, en la medida que se da cuenta de la incidencia de la participación ciudadana en la gestión del gobierno local; es decir, se ha buscado dar cuenta de la relación de los espacios y mecanismos de participación en la gestión pública local.

2. Dimensión de análisis

El estudio, en lo fundamental, se desarrolló dentro de la **dimensión social y política**; en tanto que se da cuenta de los principales procesos y resultados que dinamizaron la participación ciudadana en los espacios de decisión local y en los mecanismos de gestión programática y en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

3. Nivel de análisis

El nivel de análisis del estudio tiene un carácter básico, es decir es de nivel micro en la medida que el análisis del problema objeto de estudio corresponde al espacio local; es decir, a nivel de la gestión pública local de Azángaro (Departamento de Puno).

III. MODELO DE INVESTIGACIÓN:

Considerando que la investigación trata de caracterizar la incidencia de la participación ciudadana (que se expresa a través de los espacios de concertación y los mecanismos de participación) en la democratización de la gestión del gobierno municipal de Azángaro, aunado a que la población objeto de estudio es grande; el modelo de investigación que se ha adoptado es la triangulación, denotando la articulación y sinergia de los aspectos cuantitativos y cualitativos. En la determinación cuantitativa, la población operacional se realizó a través del muestreo aleatorio simple. En la determinación cualitativa, bajo el método investigación-acción, se utilizó el muestreo de casos especiales.

IV. POBLACIÓN TEÓRICA Y OPERACIONAL

La determinación del tamaño de la muestra se realizó a través de un muestreo aleatorio simple; en torno a la cual la población operacional fue determinado a nivel de los jefes de familia que son los asociados directivos de las organizaciones sociales, miembros de la Mesa de Concertación Interinstitucional (MCI) y del Consejo de Coordinación Local (CCL) de la provincia de Azángaro.

La población total de la capital de la provincia de Azángaro es de 29 150 habitantes (Censo Nacional de Población; 2007); que corresponden a 5 301 familias. Por lo tanto, la muestra se ha obtenido mediante la siguiente fórmula:

$$n = (z^2pq)/d^2$$

Donde:

n = Tamaño de la muestra de familias

z = Certeza estadística deseada (90% de confianza: z = 1.645)

p = Proporción de cobertura (p = 0.5)

d = Precisión deseada (d = 0.085, el margen de error permitido)

N = Población (5301 familias)

Deduciendo de la fórmula anterior, el tamaño de muestra requerido fue la siguiente:

$$n = (1.645)^2 \times (0.50 \times 0.50) / (0.085)^2 = 94$$

Lo que implica que el tamaño de muestra está conformado por 94 familias.

A continuación, se ha procedido ajustar a un tamaño de muestra óptima:

$$n_o = (n \times N) / (N + n - 1)$$

$$n_o = (94 \times 5301) / (5301 + 94 - 1) = 93$$

Como resultado de lo anterior, 93 fue el número de familias a las cuales, dado la naturaleza de la investigación, se les aplicó la encuesta.

V. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Las técnicas e instrumentos de recolección de información, se realizó en concordancia a las siguientes determinaciones:

1. Revisión de fuentes documentales

Libros de actas de la mesa de concertación y del consejo de coordinación local (CCL) y de los comités de gestión. Revisión de las ponencias y conclusiones de las reuniones de trabajo y talleres participativos promovidos por la MCI. Análisis del proceso de evaluación del Plan Estratégico Concertado, enfatizando los mecanismos de participación, los indicadores de evaluación, la reformulación del plan estratégico. Revisión de las actas del presupuesto participativo, enfatizando en el análisis comparativo entre los ejercicios económicos del 2005 al 2009.

2. Entrevistas

A través de una guía estructurada, se realizó entrevistas a profundidad a las autoridades locales (especialmente, Alcalde y regidores), sectoriales, así como a los funcionarios municipales. Para captar sus percepciones sobre la legitimidad y representatividad, sobre los alcances de los espacios de concertación, así como los mecanismos de participación en la gestión local.

3. Encuesta

A través de un cuestionario, se aplicó a los directivos de las organizaciones sociales y de la mesa de concertación, con la finalidad de captar sus percepciones sobre la incidencia de los espacios y mecanismos de participación en la democratización de la gestión del gobierno municipal.

4. Observación Participante

Se realizó la observación en las reuniones y talleres de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, de los espacios y mecanismos de participación social, así como de los principales procesos de la gestión del gobierno municipal.

VI. TÉCNICAS DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

El procesamiento de información, en el componente cuantitativo, se ha efectuado con el software estadístico SPSS v10.0 para Windows. Sobre esta base, para el análisis de datos se utilizó la estadística descriptiva, a través de las medidas de tendencia central, expresados en:

- ❖ Tabla de distribución de frecuencias, expresadas en cifras absolutas y relativas (porcentaje),
- ❖ La escala Likert, fundamentalmente para establecer las tendencias de las percepciones sobre el Plan estratégico, el presupuesto participativo y la mesa de concertación.
- ❖ Gráficos (histogramas)
- ❖ Cuadros o tablas, expresados en matrices de doble entrada.

En el componente cualitativo, para la interpretación de la información, especialmente de las opiniones y percepciones y testimonios de los actores

sociales e institucionales, se recurrió al análisis de contenido, significados y de discurso.

CAPITULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

I. CARACTERIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE AZÁNGARO

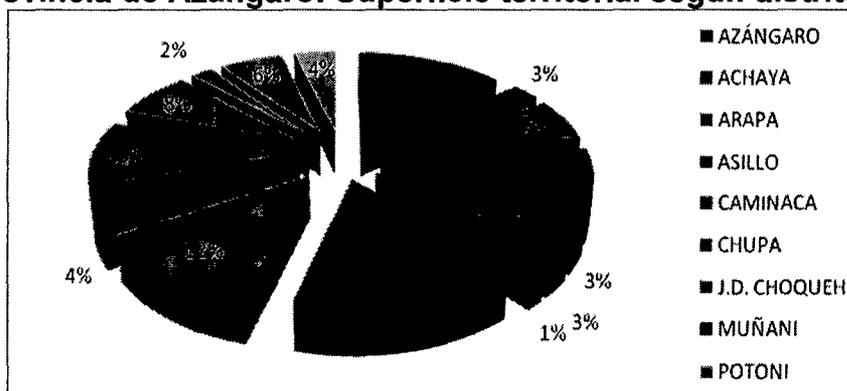
El presente capítulo, está orientado a analizar las características económica productivas, sociales e institucionales de la provincia de Azángaro; que denota la existencia de un conjunto de potencialidades y factores limitantes que condicionan los procesos de concertación y participación ciudadana.

Para lo cual, se plantea la siguiente proposición central: La provincia de Azángaro se configura como una realidad compleja y contradictoria; en la medida que presenta diversas potencialidades, especialmente en lo relativo a recursos naturales, una estrategia productiva variada y diversificada con potencial competitivo en el mercado regional y nacional y la experiencia exitosa de los agentes económicos locales. Contradictoriamente, las condiciones de vida de la mayoría de la población son precarias (salud, educación y servicios básicos) y se expresan en el bajo Índice de Desarrollo Humano y el Mapa de la Pobreza.

1. Características generales

En el presente acápite, se realiza una caracterización de los aspectos físicos, organización político-administrativo de la provincia de Azángaro.

Gráfico N° 1
Provincia de Azángaro: Superficie territorial según distritos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

a) Localización de la provincia de Azángaro

La provincia de Azángaro, se encuentra ubicado en la parte norte centro del Departamento de Puno. Su capital, se encuentra a una altitud promedio de 3 859 m.s.n.m., mientras que el ámbito provincial, dada su extensión, presenta llanuras y cerros, tiene altitudes comprendidas entre los 3,830 m.s.n.m., en el distrito de Samán y los 4,148 m.s.n.m. en el distrito de Poto ni.

Su extensión territorial (Gráfico N° 1), comprende 4,970.01 Km². que representa el 6.9 % de la superficie departamental, siendo su densidad poblacional de 27.47 hab/km².

Cuadro N° 1
Provincia de Azángaro: caracterización ecológica

CARACTERISTICAS		DPTO PUNO	PROVINCIA AZANGARO
Geográficos	Superficie Km2	71999	6446.85
	Zonas Agro ecológicas	Circunlacustre Altiplano o Suni Puna Húmeda, Puna Seca, Cordillera	Circunlacustre, Altiplano o Suni, Puna Húmeda, Puna Seca, Cordillera
	Precipitación Media por zonas agroecológicas (en mm)	Suni: 634 a 748 Puna Húmeda: 800 a 1147 Cordillera: 700 mm	Suni: 634 a 748 Puna Húmeda:
	Zonas de vida	17 Zonas de Vida	4 zonas de vida
	Temperatura/ promedio anual	T. Max: 17.8/ 15.7 T. Min: -3.8 / 1.3	T. Max:17.8/ 15.7 T. Min: -3.8 / 1.3
	Sub tipo climático	A, B, C, D	A, B, C, D
Distribución Superficie Agropecuaria (Has)	Pastos Naturales	3492410	368200
	Superficie agrícola	191160	29810
	Superficie descanso	141470	28180
	Forestal	1417141	1040
	Otros Usos	1456641	69771

Fuente: Ministerio de Agricultura, Dirección Regional Agraria, Puno.

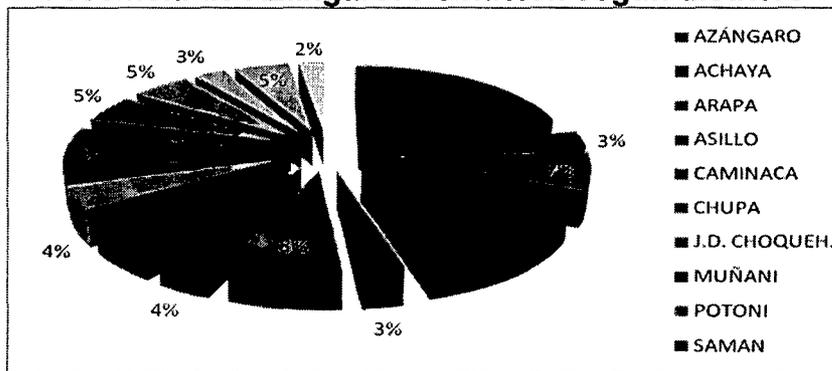
BH-MS = Bosque húmedo montano subtropical PMH-SAS = Páramo muy húmedo Sub alpino.

El espacio geoeconómico de Azángaro, se encuentra ubicado en las zonas agroecológicas Circunlacustre (Arapa y Chupa), Altiplano o Suni, Puna Húmeda, Puna Seca y Cordillera, discurriendo en su ámbito las cuencas del río Ramis con 03 ramales de alimentación y del río Azángaro con siete ramales de alimentación; asimismo, posee tres lagunas principales en los distritos de Arapa y Salinas, y lagunas secundarias en el resto de distritos (Cuadro N° 1).

b) Organización política administrativa y dinámica poblacional

La Provincia de Azángaro que comprende 15 distritos (Azángaro, Asillo, Achaya, Arapa, Chupa, José Domingo Choquehuanca, San Juan de Salinas, San José, Santiago de Pupuja, Muñani, Potoni, Samán, Tirapata, Caminaca y San Antón), está localizada en la zona noroeste del Departamento de Puno.

Gráfico N° 2
Provincia de Azángaro: Población según distritos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

Presenta una extensión de 6,446.85 km², con una población de 136,523 habitantes; de las cuales, el 79 % es rural y el 21 % urbana, con una densidad poblacional de 30.55 Habitantes / Km².

Dentro del ámbito provincial (Gráfico N° 2), 5 son los distritos que tiene mayor población los mismos que abarca el 60% de la población provincial; estos distritos son Azángaro (21.7%), Asillo (13.7%), Samán (9.5%), Chupa (7.6%) y Arapa (7.5%), respectivamente.

De otro lado, los distritos de Tirapata, Achaya, Caminaca y San Juan de Salinas se configuran como los más pequeños; los cuales, en su conjunto apenas representan el 10.6% de la población provincial.

**Cuadro Nº 2:
Provincia de Azángaro: estrategia productiva**

CARACTERISTICAS		DPTO PUNO	PROVINCIA AZANGARO
Unidades Agropecuarias (Has)	Menos de 03	109,602.54	16,697.26
	De 3 a 9.9	261,486.44	52,615.41
	De 10 a 49.9	492,604.93	70,260.75
	De 50 a más	3,521,210.94	340,806.86
Nº de productores de las Unidades Agropecuarias.	Menos de 03	99,051.00	13,150.00
	De 3 a 9.9	50,566.00	10,212.00
	De 10 a 49.9	24,596.00	3,852.00
	De 50 a más	10,397.00	806.00
Población Pecuaria (Cabezas)	Vacunos	577,100.00	105,660.00
	Ovinos	3,776,370.00	612,300.00
	Alpacas	1,577,940.00	147,380.00
	Llamas	368,770.00	64,500.00
Producción de derivados Pecuarios (TM)	Leche	3,763.00	613.00
	Queso	1,505.00	347.50
	Carne Vacuno	16,691.00	3,121.00
	Carne Ovino	9,441.00	1,595.00
	Fibra Alpaca	1,991.00	391.00
	Carne Alpaca	4,077.90	391.00
	Lana	4,843.00	189.00
Producción Agrícola y Forrajera (TM)	Quinua	17,812.00	3,530.00
	Cañihua	3,842.00	1,177.20
	Papa	286,915.00	34,612.00
	Cebada Grano	22,391.00	4,108.50
	Cebada Forrajera	359,453.00	42,431.00
	Alfalfa	71,791.00	13,125.00
	Avena Forrajera	484,817.00	100,767.00

Fuente: Ministerio de Agricultura, Dirección Regional Agraria, Puno.

Así mismo, en lo relativo a la densidad poblacional presenta las siguientes tendencias específicas: José Domingo Choquehuanca y Chupa, se configuran en los distritos de mayor densidad poblacional en ámbito provincial, con una proporción de 75 y 73 hab/Km², respectivamente. Seguido del distrito de Samán, Asillo y Azángaro.

2. Potencial de recursos naturales y estrategia productiva

De acuerdo a la condición de uso de la tierra, la Provincia de Azángaro, posee 368,200 Has de praderas naturales que representan aproximadamente el 92 % de la superficie total, existen canales de riego y una importante área irrigable con familias beneficiadas, construidas con la intervención técnico financiera de CORPUNO, COOPOP, DGI PROMIR, SAIS y Comunidades Campesinas.

a) Estrategia Productiva

La vocación productiva predominante de la Provincia de Azángaro (Cuadro N° 2) es la actividad pecuaria diversificada (vacunos, ovinos y camélidos) y variada (queso, chalona, charqui, lana, fibra y pieles), la agricultura constituye una actividad complementaria a la ganadería a través de la producción de forrajes y pastos cultivados; así como la producción de cultivos andinos que se orientan principalmente al autoconsumo y en menor proporción al intercambio mercantil. Asimismo, las actividades de transformación agropecuaria (quesos, pasteurización de leche, harinas, chalona y charqui), las activida-

des artesanales (cerámica y souvenir) y los servicios turísticos (circuitos Cuzco - Puno - La Paz), constituyen actividades económicas en crecimiento.

Los agentes económicos en el área rural, que sustentan la producción agropecuaria, está conformada por productores de subsistencia (economías campesinas localizadas en comunidades y parcialidades), pequeños y medianos propietarios, reducido número de grandes productores independientes y la persistencia de algunas empresas asociativas redimensionadas y empresas comunales.

En el área urbana, se configuran los pequeños y medianos productores dedicados a las actividades de transformación de productos agropecuarios (procesadores de leche, carne y granos; artesanías de textiles y cerámica) que utilizan desde una tecnología tradicional hasta otra semi-mecanizada; y una gama muy diferenciada de comerciantes formales e intermediarios.

En esta segmentación socio productiva urbano rural, se destaca dos tendencias importantes: Desarrollo de un segmento de productores exitosos y el surgimiento de organizaciones productivas y gremiales que buscan acceder a las ofertas institucionales y plantear un programa de recuperación y reactivación de la actividad agropecuaria de Azángaro, la misma que constituye su base productiva.

Los recursos naturales con que cuenta orienta el tipo de economía que desarrolla. Esta economía es eminentemente agropecuaria, sustentada en activi-

dades Pecuarias y agrícolas. De igual manera se desarrolla actividades económicas como la agroindustria, la artesanía, el comercio, pesquería, servicios y transporte.

Azángaro, atravesada por los ríos Azángaro y Pucara que forman la cuenca del río Ramis, posee grandes extensiones de pastos naturales que no son aprovechadas óptimamente para la explotación ganadera en la crianza de Vacunos, ovinos y camélidos sudamericanos. Grandes extensiones de tierras que juntamente con sus recursos hídricos conforma su gran potencial, cuyo aprovechamiento es relativamente bajo debido a muchas limitantes, especialmente en infraestructura económica, lo que hace que la provincia de Azángaro, presente un escaso crecimiento económico en la producción de bienes agropecuarios y agroindustriales; por lo que la ocupación del espacio geográfico exige contar con sus sistemas de riego, su red de caminos vecinales de la provincia rehabilitados, la energía rural instalada y un sistema de comunicación rural práctico, de manera que, sean las bases para el desarrollo económico rural de la Provincia.

La actividad Agropecuaria es el que más aporta al PBI de la Provincia, seguido del comercio, la artesanía, la pesca y el transporte. El sector agro transformador está escasamente desarrollado, tan solo son algunos centros queseros en Asillo y Azángaro, y procesadores de Charqui y Chalona en los distritos de José Domingo Choquehuanca y Azángaro. Esto revela la importancia fundamental que tiene la actividad pecuaria y la pequeña agroindustria y que es el motor que impulsa el desarrollo de la provincia, junto a sus

sistemas de riego, la red vial y la electrificación rural, que son limitantes para la producción, transformación y comercialización de este conjunto de productos de la provincia.

De las 91,379 Has. de tierras agrícolas que tiene la provincia, sólo el 16% está bajo riego para la actividad agrícola de pastos cultivados; sin embargo el 81.37% de Has. del total de la provincia son tierras con pastos naturales, con lo que se cría un stock importante de cantidad de vacunos, ovinos y camélidos sudamericanos que generan flujos importantes de productos y subproductos pecuarios a ser comercializados en las ferias anuales y mercados semanales que se desarrollan en toda la Provincia, así por ejemplo en el 2005, se tuvo una saca de 19.0% en vacunos, 19.0% en ovinos y 26% en Alpacas, para las cuales la red vial de caminos vecinales es esencial, en la medida que no haya dificultad de vialidad para acceder a los mercados.

b) Infraestructura económica

La distribución de los porcentajes de población urbana respecto a la rural, nos da una clara lectura del grado de desarrollo territorial a nivel de cada distrito y de éstos respecto a sus centros poblados, apreciándose que, sin considerar el distrito de José Domingo Choquehuanca que es más urbano que rural, el 78.9 % de la población se concentra en el medio rural de la provincia; lo que evidencia nuevamente que la infraestructura económica de riego, la red vial de caminos rurales, la electrificación rural y los teléfonos rurales

son importantes para el desarrollo de las actividades económicas rural de la provincia.

Sin embargo, ésta infraestructura económica aún presenta dificultades para el aprovechamiento de los recursos potenciales existentes y luego en el acceso a los mercados locales en cada uno de los distritos de la Provincia.

En toda la Provincia, la producción es más pecuaria que agrícola, la actividad agrícola de pastos cultivados en los distritos de Azángaro, Asillo, San José y Muñani, desarrollada desde hace unos años atrás, requiere ampliar y mejorar sus sistemas de riego, de manera que, la crianza de vacunos permita mejorar sus rendimientos en la Producción de leche. Pero, también en los distritos de Samán, Caminaca, Achaya, Potoni, San Antón, y Santiago de Pupuja, se necesita construir infraestructura de riego para aumentar sus niveles de Producción y productividad en la crianza de vacunos.

Por lo que, en todos los casos, como el producto es perecible, se requiere de la infraestructura vial para que la leche llegue oportunamente y en óptimas condiciones a los centros queseros, que precisamente estarían ubicados en su mayoría en estos distritos y en mayor proporción en el distrito de Azángaro y Asillo, incluso la comercialización de queso se desarrolla en mayor proporción en la zona centro, en el mercado de Asillo (Jueves). Arapa y Samán en la Zona sur y San José y Muñani en la Zona Norte de la Provincia. De manera que, cada zona tiene su propia dinámica en lo que a la realización de su producción pecuaria se refiere. Es en ese sentido la red vial de Juliaca

- Azángaro – Macusani es la que va permitir salir hacia los mercados principales de Juliaca y Puno.

En el distrito de Arapa, Chupa y Samán la actividad acuícola de la crianza de truchas es una de las actividad económicas que le da una dinámica social al distrito por cuanto hay una enorme potencialidad del lago de Arapa, que económicamente activaría la producción y transformación de trucha; es en ese sentido que sus vías vecinales requieran del mantenimiento respectivo como prioritario.

c) Jerarquización de potencialidades y zonificación económica

En función a la ponderación de las potencialidades de los recursos de la provincia, y en especial la jerarquía de potencialidades identificadas de los recursos como suelos, pastos, hídricos, turísticos, ganaderos, mineros y pesqueros, el trinomio de recursos Suelos – Pastos – hídricos son importantes para el desarrollo de la provincia de Azángaro, y éste como centro urbano de mayor jerarquía, está ubicada precisamente en el eje vial nacional de mayor importancia (Puno – Juliaca – Azángaro – Macusani – Pte. Inanvari – Pto. Maldonado - Iñapari) y como conectores departamentales tiene, las vías de Pucara – J. D. Choquehuanca – Santiago de Pupuja – Azángaro – Putina y Juliaca – Caminaca – Arapa – Azángaro, que complementan como ejes viales para que Azángaro sea un centro urbano jerárquico medianamente dinámico.

De acuerdo a la zonificación realizada, Azángaro constituye la zona de mayor desarrollo relativo, seguida de los distritos de Asillo y San Antón. Refuerza a este hecho, las características básicas de los servicios, de salud, crecimiento económico, producción y sus volúmenes de comercialización. Sin embargo, siendo los distritos de Arapa Chupa y Samán pueblos de menor jerarquía y desarrollo, podrían constituirse en centros urbanos de mediano desarrollo relativo si se aprovecharan las potencialidades hídricas y turísticas que poseen en la actividad pesquera y turística respectivamente.

La situación de los distritos de San José, Muñani y Potoni que poseen potencialidades de menor jerarquía en suelos, hídricos y ganaderos también podrían considerarse como centros urbanos de menor jerarquía pero de mediano desarrollo, en la medida que éstos aún dependen en servicios de la capital de la provincia; por lo que, no se les puede considerar de manera independiente como ciudades emergentes. Sin embargo, los distritos de José Domingo Choquehuanca, Santiago de Pupuja y Tirapata al estar conectados y depender de la vía Nacional Juliaca – Pucara – Ayaviri - Cusco, podrían llegar a un mediano desarrollo relativo por su potencial minero no metálico que poseen, quedando relativamente desintegradas del eje vial de la provincia de Azángaro

d) Balance de la demanda y oferta de infraestructura económica

La infraestructura de riego existente en toda la Provincia, está ramificada a través de las 47 irrigaciones existentes en los distritos de Azángaro, San

Antón, Asillo- Progreso, San José, Potoni, Muñani y Arapa, que riega aproximadamente a 1,833 Has. beneficiando a 2,288 usuarios. Estas irrigaciones en el ámbito provincial se está utilizando en un 15% de su capacidad total, por otro lado, se han determinado las necesidades de sistemas de riego en la provincia, que ascienden a 46 sistemas nuevos de riego por aspersión, que irrigarían aproximadamente a 34,878 Has., con lo que se estaría utilizando en gran parte del potencial de los recursos suelos, pastos y agua que se posee en toda la provincia.

En cuanto a los caminos vecinales, la oferta de estos en toda la provincia es deficitaria respecto a las necesidades de vías en cada uno de los distritos. Es importante indicar que todos los caminos o carreteras hacia las capitales de Distrito son relevantes debido a que a partir de ellas, la Provincia se articula primeramente con su capital; luego con los ejes viales departamentales y nacionales existentes, especialmente la vía Juliaca – Azángaro – Asillo – San Antón – Macusani – San Gabán.

De otro lado, las vías internas, pese a contribuir con la red provincial, por el estado de conservación, sus características y el estado de sus superficies de rodadura constituyen trochas carrozables que requieren ser rehabilitadas de forma inmediata, cabe indicar que aproximadamente el 90% de comunidades campesinas y centros poblados, están articuladas mediante estas redes secundarias.

La electrificación rural en la provincia de Azángaro, no solamente es considerada como un medio de mejorar el nivel de vida de la población, sino como un soporte de las actividades económicas en el ámbito de la provincia. Los servicios eléctricos se van cubriendo con la realización de pequeñas obras de electrificación rural de redes primarias y redes secundarias. La situación de la electrificación a nivel del departamento de Puno es baja, apenas el coeficiente de electrificación departamental llega al 49%; y peor aún el coeficiente de electrificación a nivel de la provincia de Azángaro, está en el 17%.

Según los resultados definitivos de los censos del 2005, los distritos que tienen menos alumbrado eléctrico en sus viviendas son: Achaya, San Juan de Salinas, Arapa y Chupa, con 2.1, 2.5, 9.8 y 10.3 % de alumbrado, respectivamente. Sin embargo a la fecha, gran parte de los distritos de la Provincia están electrificadas o en proceso de electrificación.

El inventario en saneamiento de la provincia, denota que la atención con agua potable sólo alcanza al 21 % del total de las 22,824 familias de las comunidades campesinas reconocidas. Así mismo, en saneamiento de letrinas o pozo, apenas se ha atendido a un 15.3% de familias de la provincia de Azángaro. En lo relativo a comunidades campesinas atendidas, de las 276 comunidades campesinas reconocidas, se ha atendido al 38% en letrinas, mientras que en agua potable, escasamente llega a un 17%.

Finalmente, en telefonía rural, las capitales de algunos distritos cuentan con servicio telefónico, gran parte de las comunidades campesinas y de los centros poblados no cuentan con este servicio, por lo que se ha considerado para los centros poblados y algunas comunidades campesinas relativamente más pobladas.

Cuadro N° 3:
Provincia de Azángaro: Índice de Desarrollo Humano (2005)

DEPARTAMENTO PROVINCIA DISTRITO	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO		INGRESO FAMILIAR PER CAPITA		ESPERANZA DE VIDA AL NACER	
	IDH	RANKING	N.S. mes	RANKING	A	RANKING
PERÚ	0.5976		285.7		71.5	
PUNO REG.	0.5468	18	244.1	13	65.1	22
AZÁNGARO	0.5310	130	233.1	100	64.1	164
D. AZANG.	0.5584	828	241.5	853	66.4	1, 124
ACHAYA	0.5195	1, 330	233.4	934	61.8	1, 667
ARAPA	0.5281	1, 226	230.0	968	63.8	1, 489
ASILLO	0.5389	1, 094	233.9	927	64.7	1, 366
CAMINACA	0.4886	1, 646	225.4	1, 033	60.9	1, 716
CHUPA	0.5216	1, 307	214.1	1, 160	63.7	1, 494
J.D. CH.	0.5429	1, 045	259.3	710	63.5	1, 514
MUÑANI	0.5292	1, 208	246.0	803	63.4	1, 531
POTONI	0.5160	1,367	217.0	1, 132	62.3	1, 637
SAMAN	0.4985	1, 558	223.7	1, 059	62.7	1, 602
SAN ANTON	0.5278	1, 231	226.0	1, 027	63.5	1, 517
SAN JOSÉ	0.5344	1, 138	244.0	820	65.0	1, 321
S.J. SALINAS	0.5302	1, 196	229.5	981	65.3	1, 276
S. PUPUJA	0.5220	1, 302	277.8	1, 001	62.5	1, 616
TIRAPATA	0.5315	1, 171	231.7	950	65.3	1, 291

FUENTE: Índice de Desarrollo Humano; Lima 2005

3. CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN: IDH Y MAPA DE LA POBREZA

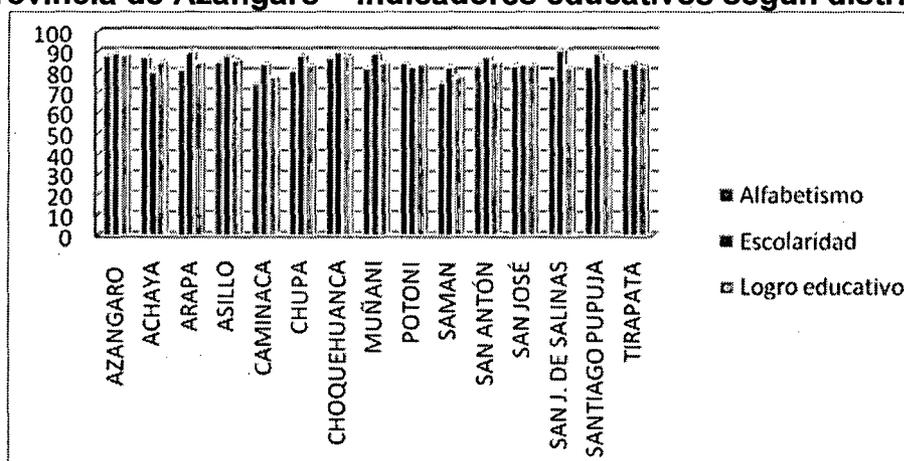
El nivel de vida de la población de la provincia de Azángaro, se puede caracterizar tomando como referencia los indicadores que muestran el índice de desarrollo humano (Cuadro N° 3) y el mapa de la pobreza.

En efecto, el IDH de la provincia de Azángaro es de 0.5310, la misma que es menor no sólo que el IDH del Departamento de Puno (0.5468), sino también es menor que el promedio nacional (0.5976). Similar tendencia se presenta en cuanto al ingreso familiar per cápita (233.1 nuevos soles por mes) y la esperanza de vida al nacer (64.1 años de edad), cuyos promedios son inferiores al promedio departamental y nacional.

Esta tendencia, en términos generales se presenta en la mayoría de distritos de la provincia de Azángaro; incluso en algunos de ellos (caso del Distrito de Samán y Caminaca), denotan un bajo índice de desarrollo humano; en tanto que en los Distritos de Azángaro y José Domingo Choquehuanca, el IDH es mayor y relativamente superior que el promedio provincial.

Por otro lado, los niveles de pobreza, aún presenta características variadas con relación al mapa de pobreza a nivel distrital. Por ejemplo en lo relativo a los indicadores educativos (alfabetismo, escolaridad y logro educativo) denotan un franco proceso de insatisfacción (Gráfico N° 3)

Gráfico N° 3:
Provincia de Azángaro – Indicadores educativos según distritos



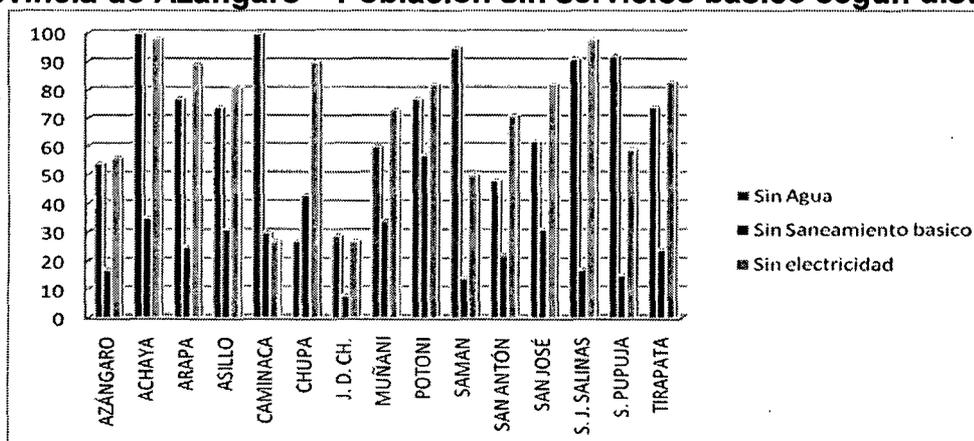
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

Los distritos de Achaya, San Juan de Salinas, Potoni, Caminaca, Chupa, Tirapata, Santiago de Pupuja y San José se ubican, a la fecha, en el nivel de vida de muy pobre; en cambio los distritos de Asillo, San Antón, Muñani, Arapa, Samán, José D. Choquehuanca y Azángaro son considerados como pobres en su nivel vida.

Esto evidencia que sus necesidades básicas aun siguen insatisfechas, a pesar de los sistemas de riego existentes y la electrificación rural de algunos de los distritos desde el año 2005 (Gráfico N° 4).

En esta perspectiva, de cara al futuro, resulta fundamental construir nuevos sistemas de riego por aspersión así como la rehabilitación y mantenimiento de la red vial vecinal de la provincia son esenciales, ya que el desarrollo de la infraestructura económica permitirá mayores niveles de producción y productividad y por tanto el acceso a los servicios básicos de toda la población.

Gráfico N° 4:
Provincia de Azángaro – Población sin servicios básico según distritos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

4. SÍNTESIS DE LA PROBLEMÁTICA DE LA PROVINCIA DE AZANGARO: DIAGNOSTICO ESTRATÉGICO

La provincia de Azángaro, como micro sociedad compleja y contradictoria, se configura como una realidad emblemática, en la medida que presenta potencialidades, especialmente de carácter natural y su estrategia productiva variada y diversificada, con subsectores económicos con potencial competitivo. Paradójicamente, la calidad de vida de la mayoría de la población Azangarina es precaria y deficitaria, la misma que puede evidenciarse en los indicadores de nivel alimentario y nutricional, el acceso a los servicios de salud y educación, vivienda y servicios básicos. De manera concreta esta problemática, desde una óptica cualitativa, es posible advertirla en el análisis externo (identificación y priorización de las oportunidades y amenazas) y en análisis interno (identificación y priorización de las fortalezas y debilidades).

a) Análisis externo

Los principales factores externos identificados, expresados en términos de oportunidades o amenazas, que inciden, positiva o negativamente, las posibilidades de alcanzar la visión, son los siguientes:

Oportunidades:

- ❖ Demanda de ganado de engorde en la costa
- ❖ Demanda regional y nacional de carnes rojas
- ❖ Demanda de fibra de alpaca

- ❖ Núcleos de productores modernos en el entorno regional
- ❖ Interés de la Michell en desarrollar la actividad pecuaria en camélidos
- ❖ Interés de la cooperación Internacional para fortalecer a la producción pecuaria
- ❖ Demanda de derivados lácteos, especialmente variedades de queso (paria, mozzarella) en el mercado regional y nacional.
- ❖ Demanda de charqui y chalonga en el mercado regional
- ❖ Carretera interoceánica
- ❖ Crecimiento del circuito turístico Cusco-Puno-La Paz
- ❖ Crecimiento comercial de la Ciudad de Juliaca
- ❖ Interés de entidades de promoción del desarrollo para fortalecer capacidades de actores sociales e institucionales

Amenazas:

- ❖ Monopolio en el comercio de fibra de alpaca
- ❖ Desarticulación y dispersión de las iniciativas de las instituciones regionales
- ❖ Viveza criolla en las transacciones comerciales
- ❖ Importación de carnes rojas a bajos precios de Brasil
- ❖ Persistencia del asistencialismo por parte de instituciones públicas y privadas.

b) Análisis interno

De manera análoga, los principales factores internos que tienen que ver con los factores potenciales o limitantes, que se expresan en términos de fortalezas o debilidades, desde una óptica cualitativa, son los siguientes:

Fortalezas:

- ❖ Ubicación estratégica de la provincia de Azángaro en la zona norte de la Región Puno.
- ❖ CCL y MCI impulsan la gestión concertada con el gobierno local de Azángaro
- ❖ Potencial de variedad de pastos naturales
- ❖ Experiencias exitosas de mejoramiento genético en vacunos y ovinos
- ❖ Presencia de instituciones de promoción del desarrollo (CARE, CARITAS, SER) en la localidad
- ❖ Líderes con predisposición para el trabajo y la acción concertada.
- ❖ Organización de mujeres asociadas (MUDE) con capacidad de propuesta y vigilancia del desarrollo local

Debilidades:

- ❖ Bajos niveles de la producción agropecuaria
- ❖ Manejo irracional de los recursos naturales
- ❖ Persistencia de la informalidad en la propiedad de la tierra

- ❖ Persistencia de mentalidad de subsistencia en la mayoría de productores
- ❖ Debilidad en la organización de los productores
- ❖ Persistencia de la cultura de baja calidad en la producción agropecuaria
- ❖ Visión cortoplacista y pre-empresarial en los productores agropecuarios
- ❖ Paradigmas y esquemas tradicionales en técnicos y profesionales
- ❖ Persistencia del paternalismo en los líderes y organizaciones sociales
- ❖ Contaminación del recurso hídrico por la actividad minera informal, aguas servidas y residuos sólidos.

En consecuencia, este es el contexto físico, económico productivos, organizacional e institucional que caracteriza a la Provincia de Azángaro; en cuyo ámbito, se analiza la incidencia de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública local.

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL Y LA INSTITUCIONALIDAD LOCAL

El objetivo del presente ítem está orientado a determinar la incidencia de los espacios de participación en la reconstrucción del tejido social y la institucionalidad local en la Provincia de Azángaro.

En este sentido, se enfatiza el análisis de la influencia que ejercen los espacios de concertación en el reactivamiento de las organizaciones de la sociedad civil y el fortalecimiento de su democracia interna; así como en la dinamización de las relaciones entre sociedad civil y Estado (autoridades locales, sectoriales y funcionarios municipales) en la gestión pública local.

1. ESPACIOS DE CONCERTACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD LOCAL

En el contexto de la descentralización, teniendo como base la democracia participativa, los espacios de participación ciudadana, bajo la denominación de la Mesa de Concertación Interinstitucional (MCI), el Consejo de coordinación Local (CCL) y los Comités de Gestión (CG), se configuran en los escenarios que han sentado las bases fundamentales para construir la institucionalidad local en torno a la gestión pública local en la perspectiva del desarrollo sostenible.

a) Antecedentes: Constitución de la MCI Azángaro

La MCI Azángaro que se constituye a inicios del año 2000, surge en un contexto caracterizado por la transición democrática producida por el derrumbe del régimen autoritario de Fujimori (1990-2000) y la posterior instalación del Gobierno provisional de Valentín Paniagua (2000-2001). Su constitución fue promovida por la acción concertada de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente rurales y urbanas, la facilitación de entidades de promo-

ción del desarrollo (CARE PERU, PRISMA y otros) y la voluntad política de las autoridades locales.

Contrariamente, las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza (MCLCP) fueron creadas desde el Estado, como política pública, orientado a promover en todos los niveles de gobierno (nacional, departamental, provincial y distrital), espacios institucionales de concertación entre funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y autoridades políticas, sobre las estrategias, prioridades y la transferencia de los programas de lucha contra la pobreza (Panfichi, A y Danmert, J.; 20005).

Una visión panorámica sobre la historia de las mesas de concertación inter-institucionales (MCI) de Azángaro articulado a las MCIs de Huancané y Melgar es proporcionada por Aldo Panfichi (PUCP LIMA); al respecto sostiene:

“A partir de 1999, CARE, con el apoyo de USAID, implementó un proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Local (FOGEL), marco en el que se formaron Mesas de Concertación Interinstitucional (MCI) entre actores civiles, representantes del Estado y autoridades municipales en 23 distritos de las provincias... Azángaro, Huancané y Melgar. En un contexto de aguda separación entre el Estado y la sociedad civil, las MCIs fueron las primeras e proponerse como un espacio de encuentro entre representantes de ambas esferas. De esta manera, mediante una serie de reuniones de trabajo estas mesas elaboraron diagnósticos, planes concertadas de desarrollo, e incluso llegaron a ejecutar pequeños proyectos de infraestructura con el apoyo de las

autoridades políticas locales, la población organizada y la asesoría de CARE” (Panfichi; Op. Cit.; 2005: 25).

b) Plataforma institucional local y estructura de la MCI

La construcción de la institucionalidad local en la Provincia de Azángaro, se sustenta con la constitución de la Mesa de Concertación Interinstitucional (MCI), en la medida, que alberga en su seno a actores sociales e institucionales con presencia real en el espacio local, que no obstante tener intereses, objetivos y expectativas diferentes, se articulan en torno a la visión compartida de futuro para la provincia y la construcción de los mínimos consensos en la priorización de los programas y proyectos estratégicos.

En este marco, la MCI Azángaro, desde su constitución a la fecha, tiene definido su situación orgánica considerando tres niveles de decisión:

El Pleno de la Mesa de Concertación, como máxima instancia de decisión, conformado por las autoridades locales, representantes de instituciones del sector público que tiene presencia real en la localidad, de los directivos de las organizaciones de la sociedad civil (sociales, urbanas y rurales) principalmente de nivel provincial, Iglesias, entidades de promoción del desarrollo (ONGs) y algunos sectores empresariales (Cuadro N° 4).

Con base a los miembros del Pleno de la MCI Azángaro, en la práctica se instituye la Plataforma Institucional Local, que será la instancia que afiance el desarrollo local en perspectiva sostenida.

Cuadro N° 4:
MCI AZÁNGARO: Instituciones y organizaciones integrantes

ENTIDAD	FUNDADORES (2000)	AGOSTO 2008
1. Instituciones públicas	12	21
2. Instituciones Privadas	2	7
3. Organizaciones Sociales	7	20
4. Iglesias	2	4
5. ONGs	4	8
TOTAL	27	60

Fuente: Elaborado en base a Estatuto y libro de actas MCI Azángaro; 2008.

En la actualidad, luego de 9 años de su constitución; se denota una progresiva y creciente incorporación de miembros a la MCI tanto de organizaciones de la sociedad civil como entidades del Estado y el sector privado.

El Comité Ejecutivo, como instancia ejecutiva y responsable, conformado por representantes de instituciones y organizaciones promotoras de la MCI. En esta instancia la responsabilidad tiene un carácter más institucional.

Durante el año 2000 la presidencia de la MCI estuvo a cargo del Alcalde provincial; en los años 2001 y 2002 fue acreditado como presidente de la MCI el primer regidor de la Municipalidad provincial (Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5:
MCI AZANGARO: Comité ejecutivo provincial

CARGO	NOMBRE Y APELLIDOS	CARGO / INSTITUCION
PRESIDENTE	Rubén Pachari Inofuente	Alcalde Municipalidad Prov. Azángaro
VICEPRESIDENTE	Salvador Apaza Flores	Párroco de la Provincia de Azángaro
SECRETARIO	Juan Carlos Calla Apaza	Director de la REDESS Azángaro
TESORERO	Miguel Angel Huaman Huallpa	Director de la UGEL Azángaro
FISCAL	Victoria Larico de H.	Representante Madres Desamparadas
VOCALES	FUBAPA	Presidente
	FOB	Presidente

Fuente: Elaborado en base a Libro de Actas de la MCI Azángaro; 2008.

Con la gestión del nuevo gobierno local (período 2007-2010), la presidencia de la MCI Azángaro fue retomado por el alcalde, quien incluso es el presidente colegiado de turno de la Red de Mesas de Concertación de Azángaro, Huancané y Melgar.

El comité ejecutivo tiene la siguiente estructura: Presidencia, vicepresidencia, secretaría, tesorería, fiscal, dos vocales y un facilitador. Los cargos es realiza por elección democrática, en el pleno de la MCI.

**Cuadro N° 6:
MCI AZANGARO: Conformación de los Comités de Gestión por ejes de desarrollo**

DESARROLLO PECUARIO	DESARROLLO INDUSTRIAL Y PESQUERO	DESARROLLO VIAL-COMERCIAL
<input type="checkbox"/> Agencia Agraria Azángaro <input type="checkbox"/> Munic. Prov. de Azángaro <input type="checkbox"/> SENASA <input type="checkbox"/> PRISMA <input type="checkbox"/> CARE PERU <input type="checkbox"/> Asociación de Productores <input type="checkbox"/> FUCAPEVA	<input type="checkbox"/> Agencia Agraria Azángaro <input type="checkbox"/> Asociación de Productores <input type="checkbox"/> PRISMA <input type="checkbox"/> CARE ERU <input type="checkbox"/> CARITAS	<input type="checkbox"/> Cámara de Comercio <input type="checkbox"/> Agencia Agraria Azángaro <input type="checkbox"/> SENASA <input type="checkbox"/> Munic. Prov. de Azángaro <input type="checkbox"/> FUCAPEVA
DESARROLLO CÍVICO INSTITUCIONAL		
<input type="checkbox"/> Subprefectura <input type="checkbox"/> Asociación de periodistas <input type="checkbox"/> SUTE Azángaro <input type="checkbox"/> FUBAPA Azángaro <input type="checkbox"/> Coordinación CTAR Puno	<input type="checkbox"/> ADE Azángaro <input type="checkbox"/> Central de Barrios <input type="checkbox"/> Policía Nacional del Perú <input type="checkbox"/> Oficina de Reclutamiento Azángaro	<input type="checkbox"/> Asociación de Jóvenes <input type="checkbox"/> Organiz. de Licenciados E.P. <input type="checkbox"/> Movimiento Manuela Ramos <input type="checkbox"/> Asoc. de Cesante y Jubilados <input type="checkbox"/> Parroquia de Azángaro
MODERNIZACION DE LA EDUCACION	MEJORAMIENTO DE LA SALUD	DD.HH. DEMOCRACIA, CIUDADANIA Y GÉNERO
<input type="checkbox"/> ADE Azángaro <input type="checkbox"/> Instituto Superior Tecnológico <input type="checkbox"/> Asociación Nacional de Escritores y Artistas Azángaro <input type="checkbox"/> CARE PERU <input type="checkbox"/> Consejo Educativo Arturo Carcagno	<input type="checkbox"/> REDES Azángaro <input type="checkbox"/> PRISMA <input type="checkbox"/> INTERVIDA <input type="checkbox"/> CARE PERU <input type="checkbox"/> ESSALUD	<input type="checkbox"/> Movimiento Manuela Ramos <input type="checkbox"/> DEMUNA <input type="checkbox"/> PNP <input type="checkbox"/> CARE PERU <input type="checkbox"/> DEFENSA <input type="checkbox"/> Parroquia <input type="checkbox"/> Beneficencia Pública

Fuente: Elaborado en base a Estatuto MCI Azángaro y PDC Azángaro; 2007

Comités de Gestión, constituyen las instancias especializadas que tiene un carácter más operativo, que se forma de acuerdo a los ejes de desarrollo que

establece el Plan Estratégico Concertado de la Provincia de Azángaro. Son especializados, en la medida que estos comités están conformados por instituciones u organizaciones que tienen como línea de intervención prioritaria lo que se establece en cada eje. El carácter operativo de cada Comité se expresa a través de la ejecución de los planes de acción anual.

Los comités de gestión se instituyen de acuerdo a los ejes de desarrollo que considera el plan estratégico. En efecto, durante el periodo 2000-2006, se instituyeron siete Comités de Gestión (Cuadro N° 6): Desarrollo Pecuario; Desarrollo Industrial, Quesero, Cárnico y Pesquero; Desarrollo Vial- Comercial; Desarrollo Cívico Institucional; Modernización de la Educación; Mejoramiento de la Salud; Desarrollo Humano, Democracia, Ciudadanía y Equidad de Género.

A partir del 2007, como consecuencia del proceso de la evaluación y consiguiente actualización del PDC Azángaro, se instituyen sólo cuatro Comités de Gestión: Desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo territorial y ambiental y desarrollo cívico institucional. De manera análoga, cada Comité de Gestión, es integrado por instituciones y organizaciones de la sociedad civil, teniendo como referencia sus líneas de intervención.

No obstante ello, los Comités de Gestión constituidos, no han tenido la misma dinamicidad. En este sentido, los comités de desarrollo económico y social son los que presentan mayores niveles de dinamicidad; en tanto que el comité de gestión desarrollo cívico institucional ha estado un tanto inactivo.

En los últimos 2 años se ha dinamizado el comité de gestión desarrollo territorial y ambiental, impulsado por la coyuntura de movilización de la población de las provincias de la zona norte de Puno en contra de la contaminación de la Cuenca del Ramis.

c) Importancia y dinámica de funcionamiento de la MCI de Azángaro

Durante los primeros años el Pleno de la MCI y el Comité Ejecutivo tuvieron mayor dinamicidad. El Pleno tenía reuniones ordinarias de carácter trimestral; en tanto que el comité ejecutivo en forma mensual. En ambos casos, las reuniones extraordinarias también se desarrollaban cuando las circunstancias así lo ameritaban.

Luego de la formulación del Plan Estratégico que da lugar a la constitución de los Comités de Gestión por cada eje de desarrollo. En la actualidad, el mayor dinamismo corresponde a estas instancias operativas, en los cuales se sustenta la implementación de los planes de acción. Al comité ejecutivo le correspondía el rol de monitoreo y supervisión; en tanto que al Pleno de la MCI, el rol de evaluación y la toma de decisiones sobre las orientaciones básicas.

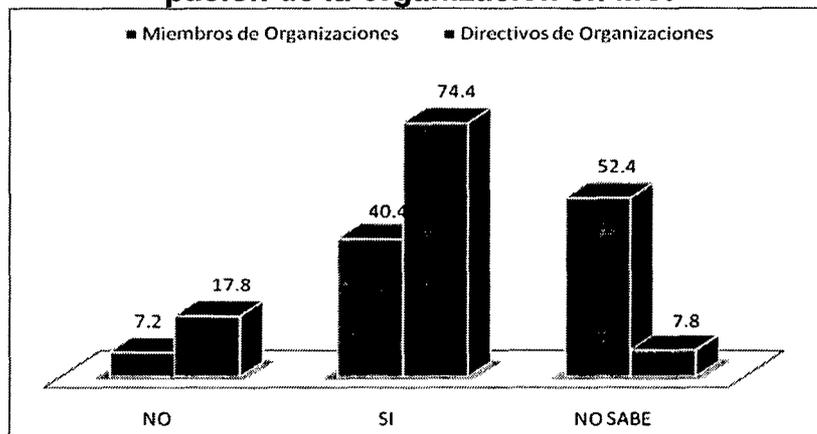
En el funcionamiento de la MCI Azángaro, es importante destacar la dinámica de descentralización en sus reuniones ordinarias, que tuvieron un carácter rotativo en sus sedes a cargo de las entidades miembros del Comité Ejecutivo; las cuales se han venido institucionalizando.

Así mismo en su proceso de formalización, la MCI Azángaro cuenta con un Estatuto, elaborado participativamente, que como norma interna delinea las orientaciones fundamentales de la MCI Azángaro; de manera concreta define la misión y los objetivos estratégicos, la estructura orgánica, los deberes y obligaciones de sus miembros, así como el sistema de incentivos y sanciones.

En este sentido, la misión de la MCI se sintetiza en “Liderar el Desarrollo Integral de Azángaro, sobre la base de un proceso de planeamiento estratégico concertado y presupuesto participativo” (Estatuto MCI, Azángaro, 2000).

El reconocimiento formal de la MCI, se expresa a través de una Ordenanza Municipal como instancia de participación y concertación de las diferentes organizaciones de la sociedad civil local e instituciones (públicas y privadas) en la promoción del desarrollo local. Por su naturaleza no persiguen fines de lucro, políticos, ni religiosos.

Gráfico N° 5:
Provincia de Azángaro – Conocimiento sobre la participación de la organización en MCI



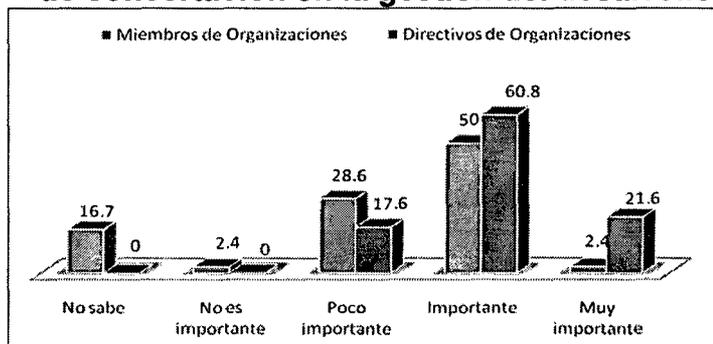
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

Por otro lado, el conocimiento o información que tienen los miembros de las organizaciones sociales y la población en general de Azángaro sobre su participación en el espacio de concertación (MCI o CCL), denota algunas tendencias:

A nivel general, el 59% posee algún nivel de conocimiento sobre la participación de su organización como miembro del espacio de concertación ya sea que su organización participa en el CCL o en la MCI. (Gráfico N° 5).

A nivel concreto, más del 50% de los miembros o socios de las organizaciones sociales expresan no tener información sobre el vínculo o articulación de su organización con el espacio de concertación. Esta situación, se presenta debido a que los mecanismos de comunicación y difusión que utilizan los espacios de concertación son muy limitados, esporádicos o inexistentes; aunado a ello, se tiene que los directivos de las organizaciones que participan en el espacio de concertación no socializan o informan de las actividades que viene realizando el espacio de concertación, o también a la debilidad o poca dinamicidad de la organización social.

Gráfico N° 6:
Provincia de Azángaro – Importancia de los espacios de concertación en la gestión del desarrollo



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

Otro aspecto relevante en el análisis sobre los espacios de concertación, es lo relativo a los límites y posibilidades que tienen en la percepción de los actores sociales. Al respecto, en términos globales, sólo dos tercios del total consideran que es importante la gestión que viene realizando los espacios de concertación en la promoción del desarrollo local. (Gráfico N° 6).

Esta tendencia general, se reduce a nivel de los miembros de las organizaciones, en tanto que el 50% consideran que es importante el espacio de concertación en la gestión del gobierno local; siendo mayor (82%) la actitud positiva de los directivos de las organizaciones sociales sobre el rol que vienen asumiendo los espacios de concertación, es decir la MCI y el CCL de Azángaro.

d) El Consejo de Coordinación Local

El Consejo de Coordinación Local en Azángaro (CCL Azángaro), se instituye en el marco de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM N° 27972); como instancia de coordinación y concertación, dinamizado por la coyuntura de los procesos de Presupuesto Participativo, alentado principalmente por líderes de organizaciones sociales que no se sentían representados en las diversas instancias de decisión de la MCI Azángaro.

Formalmente, el CCL Azángaro, se constituye en marzo del año 2004 luego de haber cumplido con todo el proceso que establece el marco legal normativo.

**Cuadro N° 7:
Alcalde provincial y distritales de Azángaro**

NOMBRE	PROVINCIA/DISTRITO
Ing. Rubén Pachari Inofuente	M.P. de Azángaro
Sr. Pepe Rómulo Condori Carlos	M.D. de Achaya
Prof. César Gilberto Torres Roselló	M.D. de Arapa
Ing. José Ludgardo Torres Sucari	M.D. de Asillo
Sr. Augusto Huamán Suero	M.D. de Caminaca
Sr. Clemente I. López Chipana	M.D. Chupa
Prof. Ponciano Mamani Cala	M.D. J.D. Choquehuanca
Sr. Leonidas Endara Mamani	M.D. de Muñani
Sr. Seferino Quispe Turpo	M.D. de Potoni
Sr. Luis Mamani Gonzáles	M.D. de Samán
Sr. Adrián Joel Quispe Alata	M.D. de San Antón
Sr. Enrique Alarcón Huahuacondori	M.D. de San José
Sr. Edgar Inofuente Cari	M.D. San Juan de Salinas
Sr. Jaime Roger Yapó Arapa	M.D. de Santiago de Pupuja
Sr. Marino Pumaleque Mango	M.D. de Tirapata

Fuente: Municipalidad Provincial de Azángaro, 2007.

La estructura del CCL Azángaro está conformado por: Alcalde Provincial quien lo preside; 14 Alcaldes Distritales (Cuadro N° 7) y 11 representantes, democráticamente elegidos, dentro de las organizaciones de la sociedad civil de Azángaro.

Dentro de la estructura del CCL Azángaro, al igual que otros escenarios locales del país, la representación de la sociedad civil sólo alcanza al 40% del total de miembros de las autoridades locales (alcaldes y regidores); lo que a todas luces, denota su carácter limitado, aunado a que el CCL sólo es una instancia de concertación y coordinación, que no tiene un carácter vinculante con la toma de decisiones. No obstante ello, la representación de la sociedad civil en el CCL Azángaro tiene un carácter representativo, puesto que sus miembros integrantes han sido elegidos democráticamente.

**Cuadro N° 8:
CCL AZÁNGARO: Representantes de la sociedad civil**

NOMBRE Y APELLIDOS	ORGANIZACIÓN SOCIAL
MARTIN GERARDO SONCCO LUQUE	Asociación de Productores de Charqui y Chalona de la Provincia de Azángaro
NIEVES QUISPE QUISPE	Organización de Mujeres Juana Alarcón
VICTORIA LARICO DE HUAHUACONDORI	Asociación de Madres Desamparadas Flor de Margarita
BIBIANO JUAN FUENTES MAYTA	Asociación de de Productores de Charqui y Chalona Pacha Illari.
FLAVIO HUGO QUISPE VILCA	Grupo de Agricultores Sin Tierra Apu Pucara de Paiconi
ERASMO CALLACONDO MAMANI	Comunidad Campesina Bajo Jurinsaya
ANICETO PINEDA CARCAUSTO	Micro Cuenca Azángaro II
JOSE EVARISTO CALCINA VANEGAS	Barrio Cultural Puente
IMELDO CRUZ QUILCA	Sindicato Unico de Trabajadores del Sector Salud
COSME HANCCO ESTRADA	Institución Educativa Secundario de Hanajquía.
JACINTA HUANCOLLO ARRATIA	Asociación de Comerciantes Minoristas 28 de Julio Azángaro

Fuente: Elaborado en base a la Ordenanza Municipal; Azángaro, 2008

Dentro de las organizaciones integrantes del CCL, tienen un peso importante tres organizaciones (de mujeres, gremios empresariales y comunidades campesinas), quienes constituyen más del 60% de la representación social. En menor medida, se considera la representación de las organizaciones gremiales, laborales y profesionales (Cuadro N° 8).

La representación de la sociedad civil, en concordancia al marco legal, define las funciones básicas del CCL-Azángaro, siendo las siguientes:

- Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo de la Provincia de Azángaro, los cuales deben integrar los planes y presupuestos participativos distritales de su jurisdicción, así co-

mo las iniciativas que presentarán al Gobierno Regional en materia de su competencia.

- Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura provincial y de la región Puno.
- Proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos de trascendencia provincial
- Promover la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico sostenible de la Provincia de Azángaro.
- Otras funciones que le encargue o solicite el Consejo Municipal de la Provincia de Azángaro.

El accionar concreto del CCL Azángaro, en lo medular, se expresa en los procesos de elaboración del presupuesto participativo de los últimos años (2006, 2007, 2008 y 2009); asumiendo el rol principalmente de facilitadores en el seno de la Mesa de Concertación Interinstitucional, el cual se configura como el espacio básico.

En consecuencia, no obstante el accionar puntual y esporádico del CCL Azángaro; es importante relevar su articulación a la Mesa de Concertación Interinstitucional, estableciendo relaciones de concordancia y complementariedad. Concordancia, en el marco de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades asumiendo sus funciones de coordinación y concertación. Complementariedad, que se expresa en sus relaciones de cooperación y sinergia

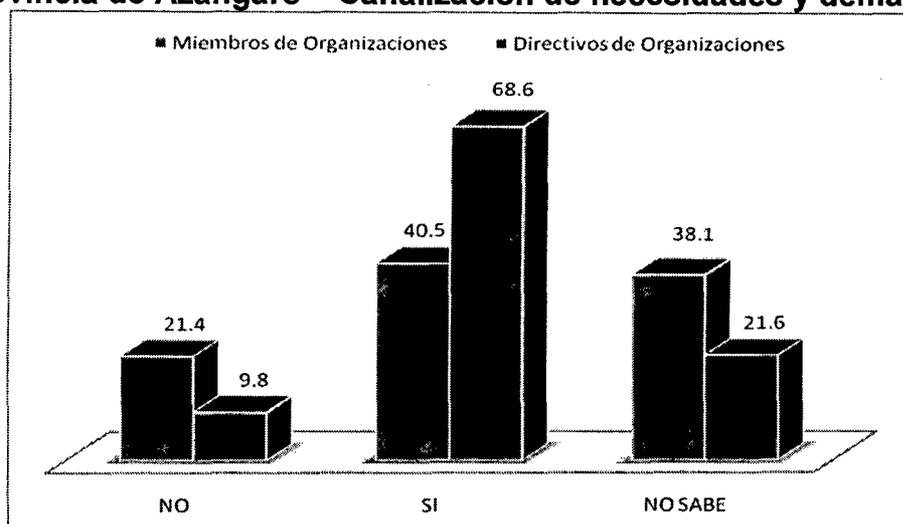
con la MCCI Azángaro en la perspectiva de promover, en forma conjunta, la gestión concertada del gobierno local.

e) Demandas canalizadas por los espacios de concertación

En épocas pretéritas, las organizaciones de la sociedad civil, urbana o rural, la gestión de sus demandas y necesidades, generalmente, realizaban a través de la suscripción de memoriales o conformación de comisiones para luego realizar el trato directo con las autoridades locales o nacionales. En muchos casos los resultados de la negociación no siempre arrojó resultados positivos para las organizaciones sociales o comunidades, especialmente las dirigidas al gobierno central.

En la actualidad, un denominador común de los miembros o socios y directivos de las organizaciones sociales en su proceso de reactivamiento o consolidación estuvo centrado en las expectativas que tuvieron frente a los espacios de concertación (MCI o CCL) como instancias canalizadoras de sus necesidades o demandas; para lo cual, luego de haber identificado y priorizado en las reuniones o asambleas de sus organizaciones sociales lo ponen a consideración de la mesa de concertación.

Gráfico N° 7:
Provincia de Azángaro – Canalización de necesidades y demandas



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

No obstante ello, en la percepción de los miembros y directivos de las diferentes organizaciones sociales de Azángaro se denotan diferentes tendencias frente a los límites y posibilidades de los espacios de concertación en la canalización de sus necesidades y demandas (Gráfico N° 7).

A nivel global, más del 50% consideran que los espacios de concertación contribuyen de manera efectiva a la canalización de sus necesidades y demandas. Incluso, es común escuchar entre los miembros y directivos de las organizaciones sociales (VII Encuentro Red MCIs, Septiembre, 2007):

“Ahora ya no tenemos que hacer memoriales”, “ya no tenemos que formar comisiones”, “ya no tenemos que poner cuotas para que nuestros dirigentes viajen a realizar gestiones”... ya tenemos la mesa para canalizar nuestras necesidades”.

Esta tendencia sobre la eficacia en la canalización de las necesidades y demandas por parte de los espacios de concertación es mayor en la percepción de los directivos de las organizaciones sociales (68.6%) y en una proporción menor en los socios de las organizaciones (40.5%).

Contrariamente, uno de cada cinco socios de las organizaciones sociales considera que los espacios de concertación no son los canales más adecuados o no tiene eficacia para la canalización de sus necesidades y demandas. Esta percepción, denota que los espacios de concertación no involucran a todas las organizaciones sociales en su seno.

f) Articulación de los espacios de concertación y participación

En la provincia de Azángaro, al igual que en las provincias de Melgar y Huancané, se constituyen la mesa de concertación interinstitucional (MCI Azángaro) a inicios del año 2000. Posteriormente en el marco de la nueva ley orgánica de municipalidades (Ley N° 27972), aprobado en mayo del 2003, se instituye el Consejo de Coordinación Local (CCL Azángaro).

En la actualidad, ambos espacios de concertación (MCI y CCL), después de un periodo de indefiniciones e imprecisiones vienen estableciendo mecanismos de relación y articulación en torno a la gestión del gobierno local de Azángaro.

Es importante recordar que la Provincia de Azángaro, en las décadas del 80' y 90' del Siglo pasado, fue un escenario muy convulsionado por la violencia sociopolítica. Como consecuencia de ello la mesa de concertación se constituye en un contexto signado por la ruptura del tejido social, la desconfianza y temor creciente por parte de la población; así como por la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil local.

Ante este panorama sombrío, desde la mesa de concertación se genera un espacio público para el análisis, reflexión y debate de propuestas que contribuyen al desarrollo local concertado. En esta perspectiva, una preocupación central de la Mesa de Concertación giró en torno al fortalecimiento de las organizaciones sociales y las instituciones locales miembros de la MCI.

En este contexto, en el año 2000 se conforma la MCI con 27 entidades (públicas, privadas y organizaciones sociales). Luego de siete años, los miembros conformantes de la mesa de concertación tienen un incremento importante.

En consecuencia, los espacios de concertación y participación, en la que confluyen las autoridades locales (alcalde provincial, alcaldes distritales y regidores), autoridades sectoriales (educación, salud, agricultura, etc.), entidades de promoción del desarrollo (ONGs), iglesias, empresarios (agropecuarios, comerciantes, transportistas, etc.), merced a lo cual se afianza la construcción de la institucionalidad local, teniendo como derrotero el desarrollo local en perspectiva sostenida. La expresión concreta de la plataforma insti-

tucional local, se denota en el Pleno de la MCI y en la conformación y dinámica de funcionamiento de los Comités de Gestión.

2. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL

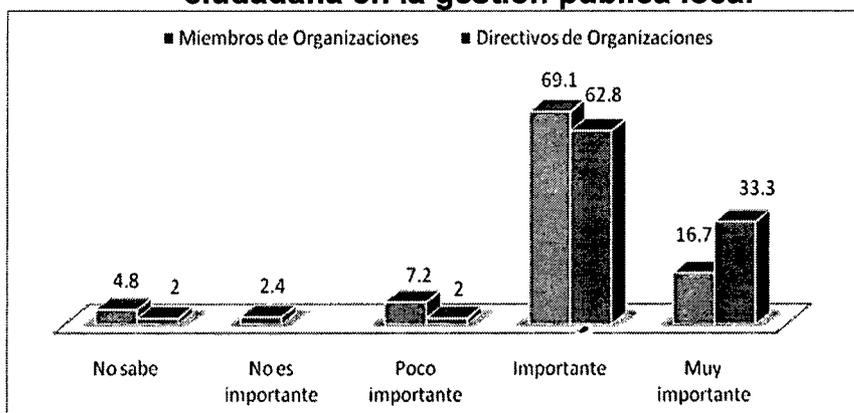
El presente acápite, está orientado a visualizar la incidencia de los espacios de concertación y participación ciudadana en la reconstrucción del tejido social; de manera concreta en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil local, dinamización de su democracia interna y en la actualización de sus instrumentos de gestión.

a) Importancia de la participación ciudadana

Como cuestión previa, resulta fundamental captar las percepciones que tienen los actores sociales de Azángaro sobre la importancia de la participación ciudadana en la gestión del gobierno local.

En términos globales, más del 90% de los representantes de las organizaciones sociales locales consideran que es importante la participación ciudadana para promover la gestión del desarrollo de Azángaro (Gráfico N° 8).

**Gráfico N° 8:
Provincia de Azángaro – Importancia de la participación
ciudadana en la gestión pública local**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

En la percepción de miembros y directivos de dichas organizaciones se presentan algunas disquisiciones que es fundamental relevar: a nivel de directivos, un tercio le otorgan la categoría de muy importante a la participación ciudadana. A nivel de miembros de organizaciones, al rededor del 15% consideran que no es importante la participación ciudadana. Esta proporción, entre otras razones, se debe a que estos segmentos poblacionales no han tenido oportunidades de participación en los diversos espacios que se viene generando en la provincia de Azángaro o la poca credibilidad sobre la voluntad política de las autoridades locales para generar espacios de participación ciudadana.

b) Fortalecimiento de la democracia interna y actualización de instrumentos de gestión

El fortalecimiento de las organizaciones sociales de Azángaro, es un proceso que tiene dos fuentes fundamentales: La MCI Azángaro y la coyuntura de la constitución de CCLs y los presupuestos participativos.

En efecto, por un lado, la MCI Azángaro se constituye en el espacio público que contribuye a fortalecer las capacidades de los directivos de las organizaciones sociales miembros, a través de la realización de cursos de capacitación sobre temas de descentralización, transición democrática, ciudadanía, derechos humanos y enfoques de desarrollo, facilitados por entidades de promoción del desarrollo (CARE, PRISMA, Manuela Ramos, Proyecto FORTALECE, CARITAS y SER).

Los talleres sobre el proceso de formulación del Plan Estratégico Concertado de la Provincia de Azángaro, también contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de los directivos de las organizaciones sociales locales.

El desarrollo de los cursos y talleres, trajo como correlato que los directivos participantes de dichos eventos realizaran los informes o replicas en el seno de las organizaciones sociales; generándose con ello un proceso de movilización de los actores sociales en torno a los temas prioritarios de la agenda económica, social y política del país, de la región y la localidad de Azángaro.

En todo este proceso de fortalecimiento de las organizaciones miembros de la MCI, jugó un papel importante el gobierno municipal y las entidades de promoción del desarrollo.

Como se ha señalado anteriormente, la coyuntura de la constitución de los Consejos de Coordinación Local y el Presupuesto Participativo, constituyó

otro factor que afianzó el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil local.

En este nivel, muchas de las organizaciones miembros de la mesa de concertación en la perspectiva de garantizar su presencia en estos espacios y mecanismos participativos afianzaron su democracia interna, con base a la elaboración de sus diversos instrumentos de gestión (administrativos y programáticos) que se expresa en:

- Reempadronamiento de socios de la organización social.
- Elaboración y/o actualización de su estatuto o reglamento interno.
- Elaboración de planes de trabajo
- Reuniones de identificación y priorización de necesidades y demandas
- Presentación de iniciativas y propuestas ante la mesa de concertación, a las entidades de promoción de desarrollo o al gobierno local, para que sean considerados en el presupuesto participativo.
- Realización de intercambio de experiencias y pasantías.
- Reuniones mensuales con convocatorias y agendas previas.

Las principales organizaciones sociales que han afianzado su democracia interna y elaborado participativamente sus instrumentos de gestión son: la Federación Provincial de Campesinos de Azángaro, base de la FDGP-CCP; la Federación Provincial de Mujeres, que incluso tiene representación en el CCL Azángaro, la Asociación de Transformadores de Charqui y Chalona; la

Asociación de productores de Lácteos y Derivados; las comunidades campesinas de las 5 Microcuencas de Azángaro.

c) Democracia interna y renovación de cargos

Uno de los aspectos críticos que explican la debilidad de las organizaciones sociales fue lo relativo a la crisis de los liderazgos y la consiguiente pérdida de confianza de los socios de las organizaciones sociales respecto a sus directivos, principalmente debido a la permanencia de períodos prolongados de las juntas directivas y la poca efectividad en la defensa de sus intereses.

En lo relativo a la renovación de la junta directiva de las organizaciones sociales se presentan diferentes tendencias:

En términos globales más del 80% de las organizaciones sociales han renovado sus juntas directivas en los últimos 2 años (Gráfico N° 9); dinamizados, principalmente, por la coyuntura de los presupuestos participativos o cumplir con los requisitos establecidos para participar en la conformación del CCL.

Gráfico N° 9:
Provincia de Azángaro – Renovación cargos en organizaciones sociales



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

A nivel más específico, el 40% de socios de las organizaciones sociales expresan no recordar la última elección de la junta directiva; lo que deja entrever, no sólo la situación de inactividad de dichas organizaciones, sino también la burocratización de sus dirigentes. Contrariamente, en la percepción de los directivos, se deja entrever que es una tendencia general la renovación en los 2 últimos años.

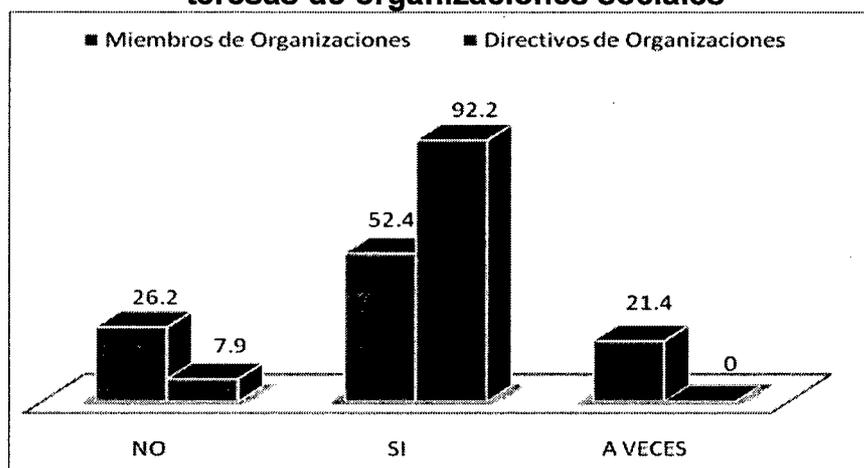
Frente a este panorama relativamente problemático, la coyuntura de los consejos de coordinación local y los procesos del presupuesto participativo, se constituyeron en una oportunidad que ha contribuido a la renovación de las juntas directivas de las organizaciones sociales a través de la exigencia de presentación de algunos requisitos legales: Acta de la organización social, padrón actualizado de miembros, reconocimiento, estatuto o reglamento interno.

d) Defensa de intereses de los miembros o agremiados

La situación creciente de la pobreza, desigualdad y exclusión social ha exacerbado el carácter paternalista y reivindicativo de los miembros y directivos de las organizaciones sociales. Esta situación se expresa en una presión o cuestionamiento permanente de los miembros de las organizaciones sociales a sus directivos.

En este sentido, analizando la percepción de los miembros de las organizaciones sociales respecto a que si sus directivos asumen la defensa de los intereses existen tendencias contrapuestas (Gráfico N° 10).

**Gráfico N° 10:
Provincia de Azángaro – Directivos asumen defensa de intereses de organizaciones sociales**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

En términos globales, aunque con distintos énfasis, más del 83% consideran que los directivos asumen la defensa de los intereses de la organización social. En la opinión de los directivos, esta tendencia se incrementa, dado que más del 90% consideran que asumen la defensa de su organización, denotando, su desprendimiento y vocación de servicio.

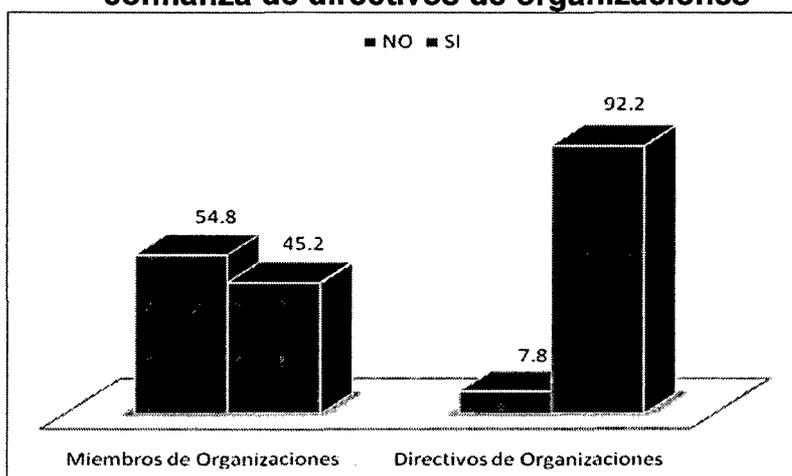
En cambio, uno de cuatro miembros de los socios expresan que sus directivos no asumen la defensa de los intereses de la organización social; que en todo caso, buscan sólo sus intereses o beneficios personales. Esta situación denota la precariedad y poca legitimidad que tienen los directivos en sus organizaciones sociales.

e) La construcción de la confianza

Desde los espacios de concertación (MCI – CCL) se visualizó que la persistencia de la fractura del tejido social en Azángaro se debía a la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil y por ende a la crisis de liderazgos, la burocratización en los cargos y la consiguiente pérdida de la confianza.

No obstante ello, con la constitución de la MCI, el CCL y los CG, se fueron afianzando las condiciones para que las organizaciones de la sociedad civil, iniciaran por el camino de retomar la confianza, en primer términos sobre sus directivos y luego sobre las autoridades locales.

Gráfico N° 11:
Provincia de Azángaro – Percepciones sobre el nivel de confianza de directivos de organizaciones



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

En relación al grado de confianza sobre sus directivos, en la percepción que tienen los actores sociales se denota diversas tendencias (Gráfico N° 11).

En términos globales, es predominante la tendencia (71%) de los actores sociales en considerar que existe relación de confianza entre los socios y direc-

tivos de las organizaciones sociales de Azángaro. No obstante ello, existen tendencias contrapuestas en la percepción de los directivos (92.2%) que enfatizan que en el seno de su organización social tienen la confianza de sus miembros.

Contrariamente, en la percepción de los miembros de las organizaciones sociales más del 50% le han quitado la confianza a sus directivos o no creen en la gestión que viene realizando a favor de la organización.

Para recuperar la confianza en el seno de las organizaciones de la sociedad civil de Azángaro, especialmente en la relación directivos-socios, es fundamental captar la percepción que se tiene sobre el perfil que debe tener un líder (Gráfico N° 12).

**Gráfico N° 12:
Provincia de Azángaro – Percepciones sobre cualidades de un buen dirigente**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

En términos globales, priorizando dos rasgos básicos del perfil de un dirigente, en la percepción de los actores sociales, se considera la honestidad,

transparencia y el espíritu concertador como los rasgos más importantes. A nivel de los socios se enfatiza la vocación de servicio; en tanto que a nivel de dirigentes el carácter concertador.

En consecuencia, en relación a la participación y concertación para el desarrollo de Azángaro, más allá del plano formal, la institucionalización de la MCI constituye uno de los logros más importantes en la medida que viene siendo asumida y reconocida por representantes de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades como:

- Embriones de democracia, respeto de la autonomía y democracia interna de las organizaciones, elegir o ser elegido como representante en alguna de las instancias de la MCI, plantear ideas y propuestas, escuchar y ser escuchado.
- Como espacio de construcción de ciudadanía, que enfatiza no sólo los derechos sino también las responsabilidades; como espacio que permite liderar el desarrollo local con ase a las capacidades locales y el aprovechamiento de las oportunidades (de mercados, conocimiento, socios y recursos) que brinde el entorno social.

No obstante ello, las dificultades y limitaciones que presentan la MCI y el CCL Azángaro, en su dinámica de funcionamiento y desarrollo, son diversos; los cuales le restan eficacia y contundencia no sólo en la gestión concertada del gobierno municipal sino también en sus posibilidades de afianzar el desarrollo local sostenible. Estas dificultades, en lo medular, se expresan en:

- Inestabilidad de la institucionalidad local, expresado por la movilidad de autoridades (Subprefectura, Educación y Salud, principalmente) que resquebrajan la continuidad del proceso y el cumplimiento de los compromisos asumidos por la institución.
- Proliferación de espacios de concertación (MCLCP, Mesas por la Paz, Mesa de Concertación Agraria, Mesas Temáticas, etc) en un mismo espacio local alentados por instituciones del estado (especialmente el PROMUDEH o MIMDES) que en algunos casos ha conllevado a una confusión en las organizaciones sobre el rol y las funciones de cada uno de ellos.
- Activismo y excesivo protagonismo de algunas autoridades e incumplimiento de responsabilidades asumidas.
- Rol negativo de algunos dirigentes y caudillos de las organizaciones sociales especialmente urbanas (SUTE, Central de Barrios), que restan importancia a los espacios de concertación en su rol de promoción del desarrollo.

En consecuencia, la Mesa de Concertación Interinstitucional (MCI), el Consejo de Coordinación Local (CCL) y los Comités de Gestión (que corresponden a los ejes estratégicos del PDC), a pesar de las debilidades y factores limitantes, se han configurado en el espacio público que ha posibilitado reconstruir el tejido social y la institucionalidad local en torno a la gestión del gobierno municipal.

III. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

El presente ítem, está orientado a determinar la incidencia de los mecanismos de participación ciudadana en la democratización de la gestión pública local.

En esta perspectiva, se esboza los presupuestos conceptuales para la democratización de la gestión pública local. Sobre esta base, se analiza el rol del Plan de Desarrollo Concertado (PDC) en la construcción de la visión compartida de desarrollo, la eficiencia del Presupuesto Participativo (PP) en la democratización de la inversión pública y el rol de la vigilancia ciudadana (VC) en la transparencia de la gestión del gobierno local.

1. LOS PRESUPUESTOS CONCEPTUALES DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

Los presupuestos conceptuales, se expresan en factores o componentes esenciales que sientan las bases fundamentales para la democratización de la gestión pública local; los cuales, en lo esencial, están relacionados con: la existencia de un marco jurídico-legal que afiance el proceso de descentralización, posibilitando mayor nivel de autonomía y toma de decisión a los gobiernos subnacionales; la voluntad política de las autoridades municipales (alcalde y regidores) para implementar los espacios y mecanismos participativos y realizar una gestión concertada; las organizaciones de la sociedad civil fortalecidas y con una actitud propositiva y la eficiencia de los mecanismos de participación ciudadana.

Por tanto, previamente, resulta fundamental, analizar los alcances del marco normativo legal en el proceso de democratización de la gestión pública, así como las condiciones y los factores que han contribuido a la construcción de la voluntad política de las autoridades locales para realizar una gestión concertada en el gobierno municipal.

a) El Marco Normativo Legal

En la última década, el Perú fue prodigio en la promulgación de un marco jurídico-legal que afianza el proceso de descentralización en el país, situación que incide positivamente en términos de transferencia de competencias, funciones y facultades del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales.

En esta orientación, el nuevo marco jurídico legal, en lo medular, logra incorporar los procesos y resultados de las experiencias participativas que con relativo éxito se dieron en la escena nacional, así como en el contexto internacional. Dichas normas, se expresan en las siguientes:

- Reforma del Capítulo XIV de la Constitución Política del Perú
- Ley de Bases de la Descentralización (N° 27783)
- Ley de Gobiernos regionales (N° 27867)
- Ley de Participación y Control Ciudadano (N° 26300)
- Nueva LOM (Ley N° 27972), donde se asigna mayor importancia a los espacios de concertación, los planes estratégicos concertados y presu-

puestos participativos; con base al ejercicio del control y vigilancia ciudadana.

- Ley Marco de Presupuesto Participativo
- Reglamento del Presupuesto Participativo
- Instructivos: anualmente, establecen la concepción del proceso participativo, la articulación con el Plan Estratégico de Desarrollo Local y el Plan de Desarrollo Institucional; así como las fuentes del Presupuesto Participativo y proceso de programación participativa.

En consecuencia, este marco normativo brinda la cobertura jurídica legal en torno a los cuales los procesos de concertación y participación se desarrollan, principalmente en los espacios locales y regionales.

En este marco, en el contexto de la provincia de Azángaro, los dispositivos legales que mayor aplicación tuvieron están relacionados con la participación y control ciudadano expresado en la Mesa de Concertación Interinstitucional (MCI), Consejo de Coordinación Local (CCL), Comités de Gestión por ejes de Desarrollo del Plan Estratégico; el Presupuesto Participativo y la Vigilancia Ciudadana.

b) Voluntad política de las autoridades locales

Dentro de escena política nacional, el Acuerdo Nacional (suscrito por el gobierno central, la sociedad civil y los principales partidos políticos) que establece las prioridades del país y de las regiones a través de 31 Políticas de

Estado; la suscripción de los acuerdos de Gobernabilidad Regional y Local en los últimos procesos electorales (elecciones del año 2002 y 2006), el fortalecimiento y dinamicidad de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente la capacidad negociadora de sus dirigentes, entre otros, son factores que han contribuido a la construcción de la voluntad política de las autoridades locales.

Las autoridades municipales de Azángaro de los dos últimos periodos (2003-2006 y 2007-2010), expresado especialmente en la persona del alcalde provincial y algunos de sus regidores, concientes de los factores señalados del entorno nacional y regional, han puesto en evidencia su voluntad política para desarrollar una gestión concertada y participativa en la perspectiva de afianzar el desarrollo local sostenido.

En efecto, en la percepción de la autoridad municipal de Azángaro, se denota el significado e importancia de los espacios y mecanismos de participación ciudadana como condición para desarrollar una gestión concertada del gobierno local.

Al respecto, el ex-alcalde de Azángaro (2003-2006), considera que:

“... en las MCI, los municipios involucrados poco a poco asumieron la conducción de este proceso. La elección de los comités ejecutivos de estas mesas se realizó de manera democrática, y los cargos se asumían en representación de una institución, no de manera personal.

Posteriormente estas mesas formarían la Red de Mesas de Concertación Interinstitucional de las provincias del norte de Puno, una red que aun permanece activa hasta la fecha y que participa como un actor diferenciado de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. No obstante sus logros, estas experiencias iniciales de concertación se enfrentaron a condiciones en las que resultaba difícil operar: la sociedad civil estaba desarticulada y en transformación, los municipios provinciales y distritales eran institucionalmente débiles y carentes de recursos. A esto hay que agregar que la mayor parte de las autoridades y funcionarios del Estado tenían una concepción instrumental y clientelista de la política, concepción exacerbada por el gobierno de Fujimori durante los noventa. Resultaba difícil, entonces, que estas experiencias transformen en corto plazo las maneras arraigadas de hacer y entender la política a nivel local. (Entrevista a: Percy Choque, 2005).

En esta misma orientación, el actual Alcalde de Azángaro (2007-2010) expresa su voluntad de respetar los espacios de participación creados por iniciativa y voluntad de las organizaciones de la sociedad civil local para garantizar la gestión concertada del gobierno municipal:

“... nosotros somos muy respetuosos de cualquier iniciativa que contribuya al desarrollo integral de la provincia; más aun, si provienen de las organizaciones sociales. Por ejemplo, la MCI creado hace algunos años atrás por el consenso entre el pueblo y las autoridades es una

palanca importante para el desarrollo; por su importancia, por su contribución largamente demostrado, le daremos plena vigencia en la gestión municipal...” (Entrevista a: Rubén Pachari Inofuente; 2008)

En este sentido, en la Provincia de Azángaro la construcción procesual de la voluntad política de las autoridades municipales tiene las siguientes expresiones:

- Fortalecer la Mesa de Concertación Interinstitucional (constituido en el año 2000), como una instancia participativa y deliberativa en la gestión municipal.
- Cumplir con el mandato de la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972, aprobado en mayo del 2003) realizando la convocatoria pública para la constitución y ulterior funcionamiento del Consejo de Coordinación Local (CCL). Esta instancia trabaja en forma articulada con la MCI.
- Apoyo al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente rurales: organizaciones de productores (lácteos y derivados, transformación de charqui y chalonga, engorde de ganado, etc.), organizaciones de mujeres, federación provincial de campesinos, organizaciones de jóvenes, entre los más importantes.
- Promover procesos de presupuesto participativo, trascendiendo el marco normativo.
- Promover el Desarrollo Económico Local, identificando subsectores económicos con potencial competitivo: variedades de queso y mantequi-

lla, producción de truchas, artesanías de tejidos, charqui y chalona, quina ecológica.

- Asignación de recursos financieros para proyectos y programas estratégicos bajo el enfoque del desarrollo territorial.
- Audiencias públicas semestrales para dar cuenta de la gestión financiera de los recursos municipales.

Los eventos de capacitación y fortalecimiento de capacidades, constituye otro de los factores que han contribuido a cimentar la voluntad política de las autoridades municipales para realizar una gestión concertada en el gobierno local.

En efecto, a nivel nacional, promovido por entidades del Estado (MEF, MIMDES, CND, el Congreso) u entidades de promoción del desarrollo (ONGs) han realizado diversos eventos de capacitación: Por ejemplo, eventos con temáticas sobre el proceso de descentralización, la transferencia de los programas sociales, los planes de desarrollo concertado, el presupuesto participativo por resultados, políticas y estrategias sobre la lucha contra la pobreza, transparencia en la gestión pública, etc.

De otro lado, a nivel regional o local, organizados por la MCI, el apoyo o la facilitación de las entidades de promoción del desarrollo (CARE, PRISMA, SER, FORTALECE, MCLCP), sobre temáticas diversas que guardan relación con la agenda nacional, regional y local, se han desarrollado eventos de capacitación, en la cual han participado las autoridades municipales. Por tanto,

los eventos nacionales, regionales y locales, han contribuido que las autoridades municipales, no sólo contribuyan con sus conocimientos y habilidades, sino también, con el cambio de actitudes.

En consecuencia, consideramos que las autoridades municipales de Azángaro, especialmente de los dos últimos periodos (2003-2010), poseen voluntad política para realizar una gestión democrática y concertada del gobierno local, en tanto promueven los espacios y mecanismos participativos en la gestión pública local, hasta cierto punto, con carácter vinculante en la toma de decisiones.

2. EL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA VISIÓN CONCERTADA DEL DESARROLLO LOCAL

El antecedente más inmediato de la construcción de la visión concertada de futuro en la provincia de Azángaro, data del año 2000; proceso que fue liderado por las organizaciones de la sociedad civil y gobierno municipal articulados a la MCI y el CCL, con el apoyo técnico de entidades de promoción del desarrollo (CARE PERU, PRISMA, Caritas Puno). Posteriormente, en el año 2007, bajo la conducción del gobierno municipal, se implementó el proceso de evaluación del PDC precedente, con una metodología activa y participativa, sobre cuya base se actualizó para un horizonte temporal de largo lazo (2007-2021).

En consecuencia, veamos los principales procesos y resultados que se han obtenido con la construcción, ejecución y evaluación del PDC en la Provincia de Azángaro y su incidencia en la construcción de la visión concertada de futuro.

a) El proceso metodológico

La ruta crítica que se siguió para la formulación del Plan Estratégico Concertado de Azángaro fue en concordancia a las siguientes fases:

❖ Voluntad política y social

En este nivel fue fundamental el compromiso asumido por las autoridades municipales, especialmente el alcalde y primer regidor; así como por la voluntad social de los líderes de las principales organizaciones sociales (productores, campesinos, mujeres y barriales) quienes se han configurado en la masa crítica que ha sustentado el proceso de planeamiento estratégico en Azángaro.

❖ Sensibilización y capacitación a la población organizada de Azángaro

Proceso que culmina con la realización del primer encuentro “Concertando y Planificando por el Desarrollo Integral de Azángaro”; dado su carácter representativo de este evento, e objetivo estuvo orientado a

que los actores sociales internalicen sobre los alcances e implicancias del plan estratégico, así como garanticen no sólo su formulación participativa, sino también su implementación bajo una lógica de corresponsabilidad. En el evento se forma el comité organizador encargado de llevar adelante el proceso de planeamiento estratégico.

❖ **I Taller central “Formulación del plan estratégico concertado de Azángaro”**

En la cual se logra construir las orientaciones fundamentales del plan: Roles económicos futuros, construcción de la visión (para un horizonte temporal de largo plazo), priorización de los ejes de desarrollo, realización del diagnóstico y análisis estratégico, formulación de los objetivos estratégicos (de mediano plazo) y operativos (de corto plazo); así como la identificación y priorización de los programas y proyectos estratégicos por cada eje de desarrollo.

❖ **II Taller central “Análisis y aprobación del plan estratégico”**

Luego de sistematizar lo producido en el primer taller central se elabora un primer borrador del plan estratégico concertado de Azángaro, la misma que es alcanzado a las diferentes organizaciones de la sociedad civil así como a las autoridades de las instituciones de Azángaro, con la finalidad de que analicen y planteen sus sugerencias y aportes. Finalmente,

en el pleno de la MCI es aprobado el Plan Estratégico Concertado de Azángaro.

❖ **Conformación de los comités de gestión**

Tomando como base los ejes de desarrollo, se conforman 7 comités de gestión, dirigidos por una institución responsable e integrada por organizaciones que tienen como línea de intervención el eje de desarrollo. Por ejemplo del eje desarrollo agropecuario estuvo dirigido por la agencia agraria de Azángaro, el comité de gestión de salud por REDESS Azángaro, y el comité de gestión de educación bajo la responsabilidad de la UGEL Azángaro.

❖ **Evaluación y reformulación del plan estratégico**

Con la nueva gestión municipal (2003-2006), se inicia propiamente la evaluación y posterior reformulación del plan estratégico concertado. La evaluación se realiza por cada uno de los ejes, denotándose que los ejes que mayor implementación han tenido fueron desarrollo agropecuario, transformación y desarrollo industrial, modernización de la salud y derechos humanos, ciudadanía y género. La reformulación principalmente se dio actualizando la visión y los programas y proyectos estratégicos.

En suma, este fue el proceso metodológico por la que transitó la planificación estratégica en la provincia de Azángaro en los últimos 5 años;

que en esencia, significó la construcción de la visión compartida de futuro para un horizonte temporal de largo plazo (Azángaro: 2000 - 2010), así como las orientaciones básicas para alcanzar esta visión.

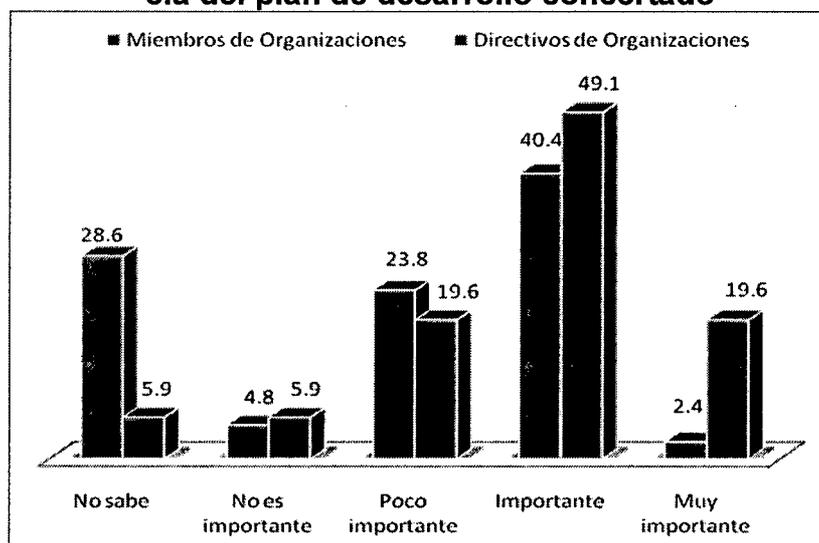
b) Importancia del PDC en la gestión del desarrollo local

El Plan Estratégico Concertado de la Provincia de Azángaro, no obstante haber sido elaborado e forma concertada y participativa, en la percepción de los actores sociales se le asigna diferente grado de importancia (Gráfico N° 13).

En efecto, en términos globales el 57% de los representantes de las organizaciones sociales consideran que es un instrumento de gestión fundamental para promover el desarrollo de Azángaro; también es preocupante que el 16% de los actores sociales desconozcan sobre los alcances e implicancias del plan estratégico.

Por otro lado, considerando el estatus de los actores sociales, es predominante (70%) la percepción en los directivos de las organizaciones sociales sobre la importancia del plan estratégico en las posibilidades de afianzar el desarrollo concertado en torno a una visión compartida de futuro. A nivel de los miembros de las organizaciones sociales sólo el 42.8% considera que es importante; siendo más preocupante aún que el 28.6% no tenga ningún conocimiento al respecto o que el 23.8% le asigne poca importancia.

**Gráfico N° 13:
Provincia de Azángaro – Percepciones sobre la importancia del plan de desarrollo concertado**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

Las percepciones diferenciadas sobre la importancia del plan estratégico, a todas luces denota que si bien es cierto la mayoría de las organizaciones sociales de Azángaro han participado en su proceso de formulación a través de sus directivos; la réplica o el acceso a información por parte de los miembros de las organizaciones sociales en su mayoría no se realiza o que el informe por parte de los directivos es poco eficaz.

c) Evaluación y actualización del PDC Azángaro

Con la nueva gestión del gobierno municipal (período 2007-2010), se inicia el proceso de evaluación y actualización del Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Azángaro, en concordancia a una metodología activa y participativa.

El proceso metodológico de la actualización del PDC, en líneas generales, considera dos grandes momentos: El primer momento denominado evaluación del PDC y; el segundo momento denominado Actualización del PDC. Cada uno de dichos momentos tuvo sus correspondientes fases o etapas.

El proceso de evaluación del Plan de Desarrollo Concertado existente (Azángaro: 2000-2010) se realizó en concordancia a indicadores de los principales componentes estratégicos y programáticos del plan; es decir, de la visión, de los ejes estratégicos, del diagnóstico estratégico, de los objetivos estratégicos y del grado de implementación de los programas y proyectos estratégicos. El instrumento metodológico estuvo conformado por una matriz de evaluación que considera los indicadores, las fuentes, la valoración y el señalamiento de los aspectos críticos de cada uno de los items considerados en cada eje.

El proceso de reformulación del PDC, considera cuatro fases: organización y conformación del comité técnico interinstitucional; revisión del plan de desarrollo estratégico y elaboración del informe; discusión y actualización del plan de desarrollo concertado; aprobación del plan de desarrollo concertado actualizado.

El proceso metodológico de actualización del plan de desarrollo concertado, se realizó en forma concertada y participativa, en la medida que bajo la dirección del gobierno local, contó con la participación efectiva de

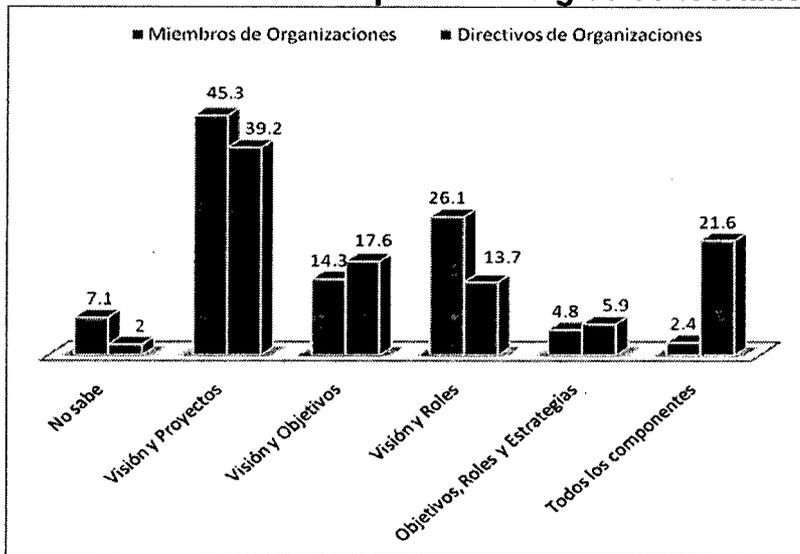
las autoridades sectoriales y de los dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades de los gobiernos locales distritales. La dinámica de actualización fue a través de talleres centrales, reuniones de trabajo técnico, sesiones de sistematización; con sesiones semanales de un día de trabajo, realizados durante los meses de mayo, junio y julio del 2007.

d) Aspectos medulares del Plan de Desarrollo Concertado de Azángaro

En relación a la estructura del PDC, previamente, resulta fundamental captar las percepciones de los actores sociales. Al respecto, en la percepción de los directivos y miembros de las organizaciones de la sociedad civil, se denotan tendencias diferenciadas:

Por un lado, a nivel general, existe una tendencia marcada en un tercio de las percepciones enfatizar en la construcción de la visión y la priorización de los programas y proyectos estratégicos (Gráfico N° 14); es decir, que se enfatiza en la perspectiva estratégica (en el largo plazo) y en los aspectos más operativos como son los programas y proyectos (que corresponden al corto plazo); dos extremos que se relacionan a través de los ejes de desarrollo.

Gráfico N° 14:
Provincia de Azángaro – Renovación Percepciones sobre la estructura del plan estratégico concertado



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

Por otro lado, similar tendencia se presenta a nivel de los directivos de las organizaciones (39.2%), como también de los miembros de base (45.3%) que enfatizan la importancia de la visión y los proyectos como componentes básicos del plan estratégico. No obstante estas tendencias contrapuestas en la percepción de los actores sociales; a nuestro juicio, las orientaciones fundamentales del Plan de Desarrollo Concertado (formulado en el año 2000 y actualizado en el año 2007), se expresan en los roles económicos futuros, la visión y los ejes de desarrollo, que a continuación detallamos:

Roles económicos futuros

Los Roles económicos futuros, como principales apuestas en torno a los cuales se espera dinamizar la economía provincial y su articulación con

el entorno social, regional, nacional e internacional. Dentro de los roles se consideran los principales y los complementarios:

Roles Económicos Principales:

- Centro productor pecuario de ganado vacuno de cría y recría para el mercado regional (circunlacustre) y de la costa. Articulado con Melgar y Huancané, puede construirse en un gran productor pecuario regional.
- Productor agroindustrial de queso, secundariamente de carne y posiblemente de productos frutales de ceja de selva.
- Centro de servicios o nudo del circuito comercial Sandia – Juliaca.

Roles Económicos complementarios:

- Desarrollo de artesanía de chompas y cerámica.
- Productor de fibra de alpaca de calidad.
- En áreas localizadas: piscicultura (Arapa), artesanía (J.D. Choquehuanca, Santiago de Pupuja), extracción de sal (San Juan de Salinas).
- Rol minero polimetálico (oro, plata).

Construcción de la visión: Azángaro al 2021

La visión de Azángaro al año 2021, cuyo proceso de construcción tiene un carácter concertado y participativo, se expresa en las siguientes apuestas (PDC Azángaro; 2007):

LEMA:

**“TIERRA PROCER, CAPITAL DE LA INTEGRACIÓN Y DESARROLLO
SOSTENIDO DEL NORTE DE LA REGIÓN PUNO”**

LA VISIÓN: AZANGARO AL 2021

Azángaro: Líder en la integración y el desarrollo sostenido de la zona norte de la Región Puno; el gobierno local es promotor del desarrollo y cuenta con líderes, instituciones y organizaciones de la sociedad civil democráticas, concertadoras, comprometidos con pensamiento y acción estratégica.

La población tiene acceso a una calidad y seguridad de vida aceptable, su estrategia productiva posee niveles de producción y productividad agropecuaria, piscícola, industrial y artesanal competitiva en el mercado regional, nacional e internacional, sustentado en el aprovechamiento sostenido de sus potencialidades naturales y económicas, el fortalecimiento de capacidades humanas, la identidad cultural y el medio ambiente saludable.

En consecuencia, la visión, que tiene un carácter integral, dado que toma en cuenta las diferentes dimensiones, se espera alcanzar en un horizonte temporal de largo plazo (2007 – 2021); en torno a la cual, se espera que se concentren todos los esfuerzos, inversiones y recursos de las

instituciones, las organizaciones de la sociedad civil y la población en general.

Ejes de desarrollo

El PDC Azángaro, para alcanzar la visión en el año 2021, prioriza cuatro ejes estratégicos, como las grandes áreas en las cuales se tiene concentrar los esfuerzos, los recursos y las inversiones; merced a lo cual, esperan responder a los siguientes retos y desafíos:

Eje: Desarrollo económico

En líneas generales, el eje considera los principales sub ejes estratégicos: agropecuaria, piscícola, industrial, turismo y artesanía

En lo esencial el eje estratégico, tiene que ver con el desarrollo económico local; dentro de ella sobresale la producción agropecuaria y la transformación industrial, cuya estrategia productiva, en lo medular, está orientado a:

Fortalecer la calidad genética de la ganadería vacuna, ovina y de camélidos para la demanda de un mercado en franco crecimiento. Este proceso, tiene como punto de partida la tradición ganadera regional y la manifiesta voluntad de los productores exitosos para mejorar su ganadería con innovaciones tecnológicas. Además, va a depender del trabajo inter-

institucional junto a los productores organizados para implementar exitosamente las estrategias diseñadas y del soporte técnico y financiero del mercado y de las entidades tutelares.

En este sentido, la potenciación de la calidad genética, que tiene como finalidad obtener una ganadería altamente competitiva, será posible alcanzarlo en el mediano plazo, sobre todo por razones biológicas. De manera análoga, se busca potenciar la agricultura ecológica y la transformación de los cultivos andinos y alto andinos por su alto contenido proteico.

Por otro lado, en la Provincia de Azángaro, la industria de derivados lácteos, especialmente quesera, presenta condiciones intrínsecas de sabor y calidad ventajosas regionalmente; además, dado que en los mercados urbanos viene disminuyendo la venta de pequeños quesos “caseiros” y aumentando significativamente la venta de quesos mejorados tipo “paria”, aunque aun producidos artesanalmente.

Por tanto, se debe promover la producción de quesos de calidad industrial para posesionarse en mercados selectos de las ciudades más importantes del país; no obstante ello, esta oportunidad se ve obstaculizada aun por la cultura de baja calidad de los productores (sanidad, higiene y acabado de los productos) que le impiden acceder a mercados competitivos, exigentes de calidad y obtener mejores precios.

Asimismo, se busca recuperar el prestigio y trascendencia de las ferias ganaderas y comerciales de la provincia para posicionarlo a nivel regional, buscando mecanismos eficaces que le permitan articularse favorablemente a los mercados de Cusco, Arequipa, Tacna y Lima.

El sub-eje desarrollo turístico y artesanal, está orientado a desarrollar, por un lado, la producción de artesanía de tejidos de calidad con estándares competitivos en el mercado regional y nacional; para lo cual, resulta fundamental, fortalecer las organizaciones de artesanas, así como brindar asistencia técnica y capacitación.

En este marco, se busca promover la actividad turística cimentado en los atractivos naturales, culturales e históricos de la provincia y aprovechar las demandas del turismo en el circuito Cusco-Puno-La Paz; en torno a ello, dinamizar el circuito transversal: Pucará - José Domingo Choquehuanca - Santiago de Pupuja - Azángaro - Muñani - Huancané - Moho.

En definitiva, se busca satisfacer las demandas del turismo festivo-costumbrista regional. Para ello, es fundamental, fortalecer y ampliar los servicios turísticos.

Eje: Desarrollo social

El eje de desarrollo social, en lo fundamental, considera los siguientes sub-ejes estratégicos: educación, salud, servicios básicos; y como tal está orientado a la mejora de la calidad de vida de la población, especialmente de los sectores pobres y excluidos.

El desarrollo educativo, está orientado a brindar acceso a una educación básica, técnica y superior de calidad, para la vida, el trabajo, el bienestar y promotor del desarrollo sostenible.

En este marco, como efecto mediato, se busca renovar en los agentes económicos más tradicionales los esquemas mentales de una visión de economía doméstica a una visión empresarial y de competitividad; sobre esta base facilitar el desarrollo de la ganadería, de la agroindustria y la conquista de nuevos mercados; pero este proceso toma su tiempo, requiere de una gran voluntad interinstitucional para impulsar determinadas reformas educativas formales y no formales, es decir, no solamente se debe confiar en los cambios de planes curriculares, sino también en los enfoques de comunicación, capacitación y acompañamiento para adultos.

Por otro lado, dentro del enfoque de promoción de la salud, la perspectiva está orientada a consolidar la ampliación de la cobertura, la mejora de la calidad y calidez de los servicios de salud, que en el plazo inmediato, reduzca la desnutrición infantil, la morbi-mortalidad, principalmente materno-perinatal.

Asimismo, promover el acceso a servicios básicos de calidad; es decir, el acceso a agua segura, saneamiento básico y electrificación tanto en el área urbana y rural.

Eje: Desarrollo cívico institucional

El eje de Desarrollo Cívico Institucional, comprende los siguientes sub ejes temáticos: derechos, democracia y ciudadanía, equidad de género e institucionalidad local.

En el contexto de la descentralización del país, se busca contribuir a la construcción de la gobernabilidad democrática en el espacio local el marco del desarrollo humano sostenible; cuyo proceso se expresa a su vez en la gestión concertada y participativa del gobierno local, en la construcción de la ciudadanía y la promoción del desarrollo económico local.

En este sentido, es fundamental promover el conocimiento y ejercicio de los derechos humanos bajo una visión de equidad, género, interculturalidad e identidad andina, especialmente de los sectores sociales pobres y excluidos. Para lo cual, se debe consolidar los esfuerzos de concertación y cooperación que vienen realizando el gobierno local, las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, bajo perspectivas y objetivos comunes de la población teniendo como escenario y espacio básico a la mesa

de concertación y el consejo de coordinación local y en torno a ellas construir el sistema local de concertación y participación.

Eje: Desarrollo territorial y ambiental

El eje de desarrollo territorial y ambiental, en lo medular, comprende: la infraestructura y equipamiento urbano, infraestructura vial y los servicios públicos

El desarrollo local, es considerado bajo una visión integral, donde lo urbano y lo rural se complementan y articulan bajo una relación dialéctica e indisoluble. En este sentido, el eje está orientado a impulsar el ordenamiento, embellecimiento y salubridad pública de la capital de la provincia, de los distritos y centros poblados y el área rural con enfoque de medio ambiente.

Las acciones que realizan los gobiernos locales deben ser concertadas con la población organizada, instituciones locales y organismos de desarrollo dentro de la concepción de bienestar poblacional, atracción turística y crecimiento planificado.

En el marco del desarrollo humano sustentable, este eje estratégico busca contribuir al fortalecimiento de la conciencia ecológica de los líderes, autoridades y población en general en la gestión y manejo sostenido de los recursos naturales y el medio ambiente.

En este nivel, es prioritario el cuidado y preservación del medio ambiente y el mejoramiento de las condiciones de explotación que vienen realizando las empresas mineras en el ámbito de la provincia de Azángaro, más allá del cumplimiento de su rol de responsabilidad social a través del canon y las regalías mineras.

Asimismo, se busca consolidar la conciencia ciudadana en el uso y manejo sostenido de los recursos hídricos.

En consecuencia, con la construcción y ulterior implementación del Plan de Desarrollo Concertado, como instrumento de gestión estratégica y programática, en lo medular, se ha contribuido a la construcción de la visión concertada de futuro de la Provincia de Azángaro, cuyos desafíos y retos se configuran en el centro de atención de los actores sociales e institucionales locales, así como de la gestión del gobierno municipal.

3. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y DEMOCRATIZACION DE LAS INVERSIONES EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

El presente acápite, está orientado a analizar la incidencia del Presupuesto Participativo, que como mecanismo de concertación y participación ciudadana, contribuye a la democratización de la gestión del gobierno local; de manera concreta, establecer su efecto en la democratización de la inversión de los recursos financieros.

En su concepción y operatividad, el Presupuesto Participativo, está articulado al PDC de Azángaro. En su concepción, está articulado a la visión, ejes de desarrollo y objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado; y en su operatividad, a través de las programaciones anuales o en las programaciones presupuestales de carácter multianual, está articulado a los objetivos operativos, así como a los programas y proyectos priorizados por cada eje de desarrollo.

En la percepción de la autoridad municipal de Azángaro, se considera al presupuesto participativo como un:

“... proceso que promueve la relación entre la sociedad civil y el gobierno local para priorizar sus proyectos y que estos sean sostenibles, además de estar articulado a una visión compartida de futuro y a los objetivos estratégicos del plan de desarrollo concertado provincial. El presupuesto participativo ayuda a la gobernabilidad y el desarrollo local”. (Choque, P., 2005)

a) Antecedentes

Los antecedentes inmediatos del PP en Azángaro datan desde el año 2000; cuyo proceso puede ser extensivo a nivel regional y a nivel de las provincias de la zona norte de Puno:

A nivel regional, en el año 2002 a iniciativa de la MCLCP-GIR, se formuló el Plan de Desarrollo Concertado, que tuvo como correlato la programación participativa del presupuesto del sector público para el ejercicio 2003: se consideró a Puno como una experiencia piloto al igual que a otros 8 departamentos del país.

A nivel de la zona norte de Puno, concretamente, en Azángaro, Huancané y Melgar, en los años 2000, 2001 y 2002, dinamizados desde las mesas de concertación interinstitucional (MCIs), se desarrollaron experiencias de presupuesto participativo.

La expresión concreta de estos procesos participativos tuvo como marco la formulación de los Planes Estratégicos Concertados (provinciales y distritales), cuya implementación inicial se dio en torno a la identificación y priorización de proyectos estrella, con el apoyo de entidades de promoción del desarrollo.

Estas experiencias (externas, nacionales y locales), se constituyeron en las fuentes esenciales para que a partir del 2003 se generalizaran los procesos de Presupuesto Participativo a la luz de un marco legal favorable.

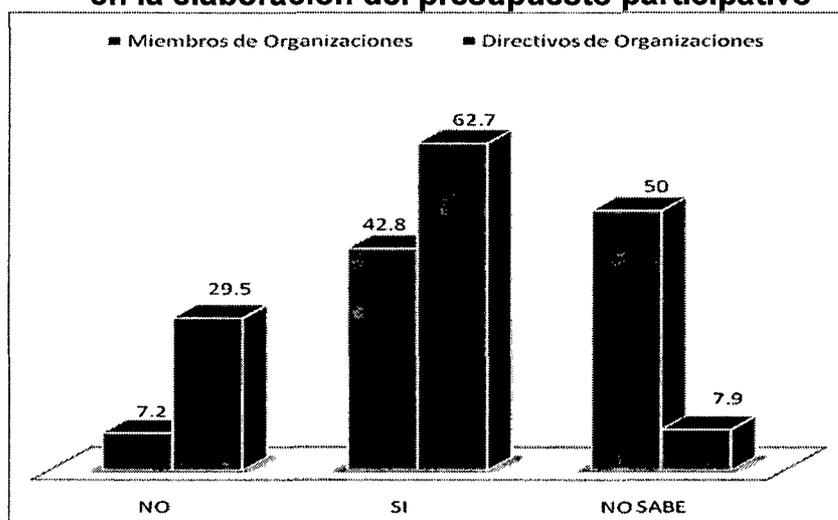
Anualmente, se norma el proceso específico a través del Instructivo del Presupuesto Participativo, donde se establece la concepción del proceso participativo, la articulación con el plan estratégico de desarrollo local y el plan de

desarrollo institucional; así como las fuentes del presupuesto participativo y proceso de programación participativa.

b) Participación de la sociedad civil en la programación del Presupuesto Participativo

Las percepciones sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil de Azángaro en el proceso de Presupuesto Participativo, presenta diversas tendencias (Gráfico N° 15).

Gráfico N° 15:
Provincia de Azángaro – Participación de la sociedad civil en la elaboración del presupuesto participativo



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

En lo general, al rededor del 50% consideran que su organización social ha participado activamente en el proceso de programación; en cambio, uno de cada cinco organizaciones no está informado sobre la participación de su organización en este proceso participativo.

A nivel de los miembros de base de las organizaciones sociales alrededor del 50% consideran que su organización no ha participado en el proceso de presupuesto participativo de la provincia de Azángaro; expresando su des-

contento y malestar por la marginación de lo que han sido objetos por parte de la autoridad municipal o por los miembros integrantes del Consejo de Coordinación Local.

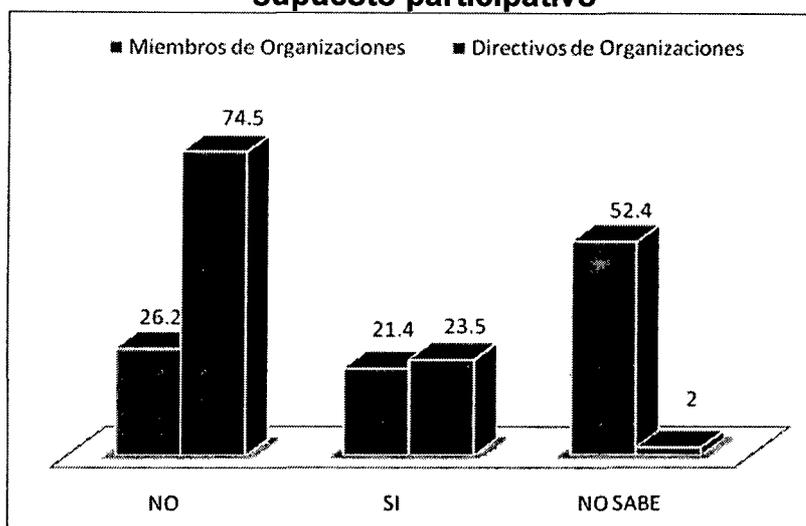
La participación ciudadana en la formulación del Presupuesto Participativo, en la percepción de la autoridad municipal de Azángaro es importante como mecanismo para democratizar su gestión:

“La participación ciudadana se debe extender hasta el último rincón, tienen que conocer lo que es el presupuesto participativo, porque si no conocen el tema la gente sólo estira la mano y quieren que se le de todo. Pero cuando entienden el tema de participación, significa que ellos también se involucran, proponen y aportan”. (Choque, P., 2005)

De manera concreta los actores sociales e institucionales que han participado estuvo conformado por: “La policía, el poder judicial, los hospitales, el seguro social, la subprefectura, el sector educación, el gobierno local, las organizaciones sociales de base y todos los gremio sindicales”. (Choque, P., 2003:5). Pero también la autoridad municipal es claro en afirmar que falta involucrar a otros actores que igualmente son importantes, tales como los jóvenes que lo considera como actor clave, los periodistas y los pequeños y medianos empresarios.

Otro aspecto importante a considerar en el proceso de presupuesto participativo es lo relativo a las iniciativas y propuestas de las organizaciones de la sociedad civil presentadas a los talleres de identificación y priorización de proyectos. Al respecto en la percepción de los actores sociales (Gráfico N° 16).

**Gráfico N° 16:
Provincia de Azángaro – Iniciativas consideradas en el presupuesto participativo**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

A nivel general más del 50% señala que sus iniciativas no han sido tomadas en cuenta en la priorización de los proyectos del presupuesto participativo; siendo aún más enfático la posición de los directivos de estas organizaciones, quienes en forma predominante (74.5%) expresaron su descontento y malestar sobre el proceso de Presupuesto Participativo.

Son elocuentes algunos testimonios de los directivos o miembros de las organizaciones sociales (VIII Encuentro de Red MCIs, Septiembre, 2007):

- "...nos hemos preparado tanto para ser beneficiados en la atención de nuestras demandas... y nada hemos logrado..."
- "el presupuesto participativo es puro formalismo... para nada se toma en cuenta nuestras peticiones".
- "...todo es para las comunidades, el alcalde dice que el medio rural requiere más apoyo, que nadie a tomado en cuenta sus necesidades..."

- “...ahora nos piden que nos pongamos la camiseta de Azángaro... y que nos olvidemos de las necesidades de nuestras comunidades... entonces cual es el beneficio del presupuesto participativo... ninguno”.

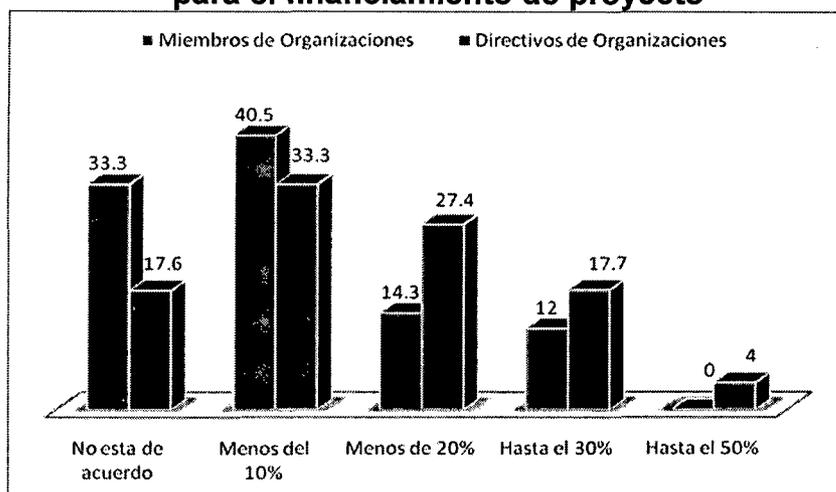
En suma, la coyuntura del presupuesto participativo en Azángaro, si bien es cierto que dinamizó el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil tanto urbanas como rurales. Ello se denota claramente, en el hecho de que cada organización social, en sus reuniones internas o asambleas identifican sus necesidades y demandas; las cuales, luego de ser priorizadas, son puestas a consideración de los talleres de presupuesto participativo.

Sin embargo, del análisis del anteproyecto de presupuesto participativo, que contiene los proyectos priorizados, se denota que no todas las iniciativas o propuestas presentados por las organizaciones sociales han sido considerados; situación que ha llevado a frustraciones o críticas por parte de los líderes o miembros de estas organizaciones.

En la concepción del Presupuesto Participativo, se considera que como instrumento de gestión, contribuye a la construcción de la ciudadanía, la misma que se define a partir de sus dos componentes: El conocimiento y ejercicio de sus derechos; y el cumplimiento de las responsabilidades ciudadanas. En este marco, en la percepción de los actores sociales (Gráfico N° 17), a pesar de los procesos de sensibilización desarrollados a través de la MCI y por el gobierno local, todavía persiste la resistencia en el 25% de la población para asumir aportes de contrapartida local en el financiamiento de proyectos con

cargo al presupuesto municipal. Esta posición negativa es mucho mayor (33.3%) en los miembros de las organizaciones de base.

Gráfico N° 17:
Provincia de Azángaro – Aportes de contrapartida local para el financiamiento de proyecto



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

No obstante ello, el 75% de los actores sociales se encuentran sensibilizados sobre la necesidad del aporte de contrapartidas locales; quienes han expresado su total predisposición para participar en el cofinanciamiento de un proyecto siempre y cuando sea de beneficio directo para ellos.

En consecuencia, el tema de construcción de la ciudadanía en Azángaro tiene avances importantes; pero es importante considerarlo como un proceso de largo aliento.

c) Proceso metodológico

La ruta crítica del presupuesto participativo en Azángaro, fue un proceso flexible que tuvo como referencia concreta el instructivo del presupuesto par-

participativo y su adecuación creativa a las condiciones concretas de la realidad local.

En esta perspectiva, el Instructivo en general, que el MEF elabora anualmente, aprobado mediante Resolución Directoral para la programación del Presupuesto Participativo, considera ocho etapas:

- Preparación del proceso de Presupuesto Participativo
- Convocatoria Pública
- Identificación de agentes participantes
- Capacitación de agentes participantes
- Talleres de trabajo: Visión regional o local, objetivos estratégicos concertados, propuestas de acciones (con soporte y asistencia técnica), criterios de priorización, acciones concertadas (con evaluación técnica), responsabilidades: estado y sociedad (con seguimiento y evaluación).
- Evaluación técnica
- Formalización de acuerdos
- Rendición de cuentas

En este marco, en la Provincia de Azángaro, en los últimos tres años, la implementación del presupuesto participativo tuvo procesos diferenciados:

En el año 2003, en el marco del presupuesto participativo se han promovido desde el gobierno local, talleres de trabajo desde el mes de enero, que en lo medular se han convertido en asambleas populares. Luego de procesos de

deliberación se ha concertado con la oposición. Han entendido el problema y ahora promueven el fortalecimiento de las organizaciones a nivel de toda la provincia. Los espacios distritales se han agrupado en tres zonas: zona del lago, zona norte y zona sur. (Choque, P., 2004). En este año el proceso se inicio antes que se promulgara el instructivo del presupuesto participativo.

En el año 2004 se inició con el proceso de sensibilización de la población acerca del plan estratégico concertado y el presupuesto participativo. En el primer caso se llegó a la actualización y validación de la visión; en tanto que en lo relativo al presupuesto participativo, se ha enfatizado en la realización de talleres para la identificación y priorización de proyectos en el medio urbano y rural. Al final, el proceso metodológico para la programación participativa del presupuesto considera 15 pasos.

Desde el año 2005 a la actualidad, se descentralizó el proceso, debido a que la población es predominantemente rural se realizan talleres urbanos (2 talleres) y talleres rurales (en las 5 microcuencas), tanto de sensibilización, identificación y priorización de proyectos. Además se articuló los procesos distritales con el provincial. En esta ocasión se incorporó los nuevos enfoques de desarrollo: Desarrollo humano sostenible, desarrollo territorial, desarrollo de capacidades y desarrollo económico local. Finalmente la priorización de proyectos se realizó bajo criterios de lucha contra la pobreza.

De manera concreta la programación del presupuesto participativo del año 2009 se desarrolló de acuerdo al siguiente proceso:

- Preparación
- Convocatoria (convocatoria medios masivos, convocatoria diario nacional y convocatoria impresa)
- Identificación de agentes participantes (actualización del libro de registro de participantes y entrega de credenciales a agentes participantes).
- Equipo técnico: Determinación de miembros (Municipalidad, instituciones, sociedad civil, MCI, CCL), responsabilidades y Resolución, instalación del equipo técnico.
- Proceso de capacitación: A miembros del CCL, al pleno de la MCI, a los agentes participantes y al equipo técnico.
- Desarrollo de talleres de trabajo: Preparación y convocatoria a talleres (Talleres descentralizados, identificación de programas y proyectos: Taller Urbano, talleres por microcuencas: Taller de microcuencas Azángaro I y II sede San Juan de Dios, taller microcuenca San José sede Villa Mercedes, taller microcuenca Surupana sede Santa Ana, taller microcuenca Yanamayo sede Yajchata. Talleres centrales de priorización de programas y proyectos: Taller central área urbana, taller central área rural y taller provincial de identificación y priorización de proyectos interdistritales.
- Evaluación técnica de prioridades: Costeo y condiciones de viabilidad, elaboración de fichas técnicas (a nivel distrital y a nivel provincial).
- Formalización de acuerdos: Perfeccionamiento técnico de proyectos, formación del comité de vigilancia.
- Rendición de cuentas: Publicación de transferencias en página web del MEF y publicación de avances en ejecución de acuerdos.

Finalmente, en lo relativo al **marco normativo favorable**, específicamente **el Nuevo Instructivo del Presupuesto Participativo (P.P.)** correspondiente al **año fiscal 2009**, la misma que a diferencia de los instructivos de P.P. de los años precedentes, establece las siguientes precisiones:

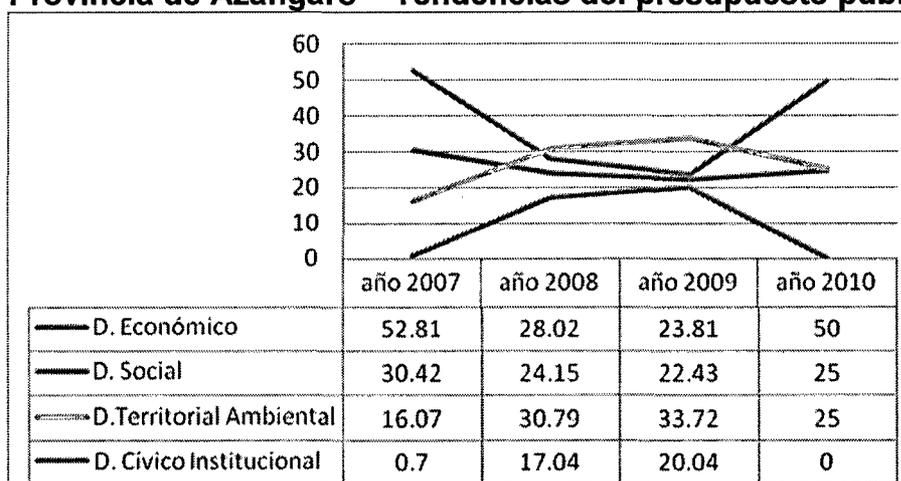
- Su carácter referencial y orientador; merced a la cual, aclarando que su cumplimiento no tiene carácter obligatorio.
- Cambio en la concepción de un **proceso** (merced a lo cual tiene un inicio y un fin), por el de **espacio de concertación** (que tiene un carácter permanente y perfectible): espacio vivo, de interacción y debate permanente.
- Explicitación de los principios: igualdad de oportunidades; corresponsabilidad de los actores sociales (población, sociedad civil y sector privado) e institucionales (gobierno local y regional, sector público) que le da sentido al desarrollo local y regional; transparencia y respeto a los acuerdos (como mecanismo básico para retomar la confianza).
- Enfatiza el carácter flexible del proceso metodológico del P.P.: un procedimiento básico que no impide la implementación de procesos más avanzados concordantes con cada realidad.
- Rol gravitante de los representantes de la sociedad civil en la conformación de los equipos técnicos.
- Nuevas competencias para los CCLs y CCRs: enfatiza su rol promotor para la participación y concertación de actores; co-impulsor de la convocatoria, identificación y registro de los agentes participantes (reforzando el principio de igualdad de oportunidades), preparación y de los talleres de capacitación y trabajo; papel central en la vigilancia social.

d) Tendencias de la inversión pública mediante el presupuesto participativo

La inversión de los recursos financieros en el gobierno municipal de Azángaro con base al proceso de presupuesto participativo, tiene las siguientes tendencias específicas:

De un lado, en lo relativo a la magnitud de los recursos financieros asignados por el MEF a la Municipalidad Provincial de Azángaro destinados para la inversión pública mediante el proceso de presupuesto participativo en los últimos cuatro años presenta una tendencia cíclica u oscilante (Gráfico N° 18).

**Gráfico N° 18:
Provincia de Azángaro – Tendencias del presupuesto público**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

Así tenemos que en el ejercicio económico del 2007, el monto designado para proyectos de inversión asciende a 8.710.000,00; magnitud que tiene un relativo descenso en el año 2008, en el monto de medio millón de nuevos soles; en tanto que en el año 2009, presenta un incremento ostensible

(9.227.000,00 nuevos soles); para finalmente descender drásticamente el monto asignado para inversiones del año 2010 a sólo 3.000.000,00 nuevos soles. Esta tendencia oscilante, entre otras razones, se debe a las variaciones del canon y sobrecanon minero que reciben los gobiernos locales y regionales.

De otro lado, en lo relativo a las prioridades de la inversión pública en concordancia a los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado a lo largo de los ejercicios presupuestales del 2007 al 2010 (Gráfico N° 18), de manera análoga, se presentan algunas tendencias específicas:

En términos generales, considerando los cuatro últimos ejercicios presupuestales, la prioridad de la inversión pública en el eje de Desarrollo Social, mantiene un cierto equilibrio; es decir, la inversión en proyectos relacionados con la problemática de la salud y educación en estos años de un 30% del total de inversiones en el 2007, desciende alrededor del 20% en los dos años subsiguientes; para finalmente, incrementarse al 25 % del total de inversiones en la propuesta de anteproyecto de presupuesto participativo para el año 2010.

La prioridad de las inversiones en el eje desarrollo económico, de una tendencia predominante en el año 2007, desciende drásticamente en los dos años subsiguientes a menos del 30 % en el total de inversiones; para restituirse su prioridad en el año 2010 a la mitad del presupuesto total de inversiones.

Asimismo, las inversiones en programas y proyectos estratégicos enmarcados en el eje de Desarrollo Territorial y Ambiental, también mantiene su relativa importancia, que en promedio, alcanza a $\frac{1}{4}$ del total de inversiones.

En tanto que en el eje Desarrollo Cívico Institucional, la prioridad de las inversiones, son menores. Ello debido a que desde el MEF, se observan los programas y proyectos vinculados con desarrollo de capacidades de los actores sociales e institucionales; arguyendo que dichos eventos no tienen categoría de programa o proyecto, sino sólo como actividad. Razón por la cual, para el ejercicio presupuestal 2010, no se ha considerado montos de inversión en el Eje de Desarrollo Cívico Institucional.

e) Efectos en la gestión pública local

En términos generales, la programación participativa del presupuesto en la provincia de Azángaro, especialmente en los últimos cinco años, ha generado los siguientes efectos importantes en la gestión pública local:

Mayor Dinamicidad y articulación de los espacios de concertación: La MCI Azángaro se ha dinamizado; así como se ha posibilitado el funcionamiento orgánico del CCL, que facilitó el proceso de programación participativa. Organizaciones de la sociedad civil integrantes de MCI y el CCL, por las expectativas y el interés generado, se constituyeron en la masa crítica del proceso participativo.

Contribución al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil: Retoman su vida orgánica. Se renuevan las directivas, elaboran sus planes de trabajo, incluso algunos, inician sus trámites para su formalización; para tener legitimidad y representación (federación de campesinos, organizaciones Barriales y de mujeres, asociación de productores, asociación de jóvenes, asociaciones de residentes de Azángaro en Puno).

Mayor importancia a proyectos relacionados con el desarrollo social y de capacidades: ello es evidente en tanto se viene asignando mayor presupuesto para proyectos sociales: agua y saneamiento básico, alimentación, educación y electrificación. Asimismo, es muy importante el incremento porcentual en la asignación presupuestal para desarrollo de capacidades: el año 2004 comprendió el 0.4%, incrementándose al 5% en el año 2005 y duplicándose el monto asignado (10%) para desarrollo de capacidades para el ejercicio del 2006.

Esta tendencia positiva, constituye un indicador concreto que para los agentes participantes, el desarrollo humano, ante todo tiene como centro, como razón de ser, al hombre; por lo tanto, gradualmente se le viene asignando mayor importancia en sus prioridades.

Promovió o dinamizó el asociacionismo municipal: objetivos comunes para proyectos estratégicos y base embrionaria para afianzar el desarrollo regional concertado; Consorcio de alcaldes de la zona norte de Puno (COMU-

NORP): Azángaro, Carabaya, Sandia y Putina; Consejo Regional de alcaldes provinciales.

Esta instancia, se viene constituyendo en un mecanismo fundamental para: intercambiar experiencias en la gestión municipal; para priorizar proyectos y programas de importancia provincial e interprovincial; así como ente impulsador de espacios de análisis y debate público sobre el tema de la integración regional en el marco del proceso de descentralización.

Visión estratégica en la priorización de proyectos: Mayor atención hacia proyectos estratégicos: electrificación rural, agua y saneamiento básico, articulación e integración vial y promoción del desarrollo agropecuario y turismo; visión del desarrollo territorial para la priorización de proyectos: a nivel provincial, la agrupación de los distritos en 3 Zonas Agroecológicas; a nivel rural en la capital del distrito de Azángaro en 5 micro cuencas.

4. VIGILANCIA CIUDADANA Y LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

La vigilancia ciudadana, como mecanismo de participación, se configura como la acción de seguimiento, fiscalización y proposición que hacen los ciudadanos organizados sobre el uso y manejo de los recursos públicos del gobierno municipal; merced al cual, contribuyen a la transparencia en las inversiones. En Azángaro, las acciones de vigilancia ciudadana son de reciente data; y como tal, todavía no constituye parte de la cultura institucional local.

En este marco, la vigilancia ciudadana podemos abordarlo considerando los mecanismos promovidos desde la autoridad municipal de Azángaro y la percepción de los directivos y miembros de base de las organizaciones de la sociedad civil:

Desde la autoridad municipal, en muchos casos ha exigencia de los líderes de las organizaciones sociales, especialmente urbanas (Frente de Defensa, SUTE y Central de Barrios), y en concordancia al marco normativo legal, ha implementado dos mecanismos de control y vigilancia ciudadana:

- ❖ Las audiencias públicas, las cuales se han realizado en forma orgánica a partir del año 2004, con un carácter semestral. Este mecanismo de control y vigilancia ciudadana, tuvo un carácter masivo y representativo, en un escenario público (Coliseo), con un director de debates. Se expuso los aspectos medulares de la gestión; así como se intentó responder a un pliego interrogatorio planteado por las organizaciones de la sociedad civil.
- ❖ Los informes económicos, tanto las de carácter anual, como articulado al proceso del Presupuesto Participativo. En el segundo caso, el espacio básico de los informes económicos fueron los talleres de preparación, teniendo como interlocutores a los agentes participantes del Presupuesto Participativo. Para la población, en forma simultánea, fue retransmitido por TV y emisoras locales.

De otro lado, la importancia de la vigilancia ciudadana se viene visualizando en el centro de interés de los líderes de las organizaciones sociales; merced a la cual, se viene dinamizando la participación de la sociedad civil en la identificación y priorización de los proyectos y programas, su ejecución con cargo al presupuesto del gobierno local. El interés de los directivos de las organizaciones sociales se expresa en:

- ❖ Acceso a información en los talleres informativos: Interés de saber los resultados de la ejecución presupuestal anual (proyectos ejecutados, liquidados y pendientes); magnitud del techo presupuestal; fuentes del presupuesto, proporción de los fondos de inversión y los gastos corrientes.

- ❖ En los talleres es común escuchar: "...antes de hablar de la programación del siguiente año, deseamos saber sobre la ejecución presupuestal..."; "... que el alcalde nos informe previamente sobre el manejo financiero..."; "...de acuerdo a la Ley, antes que nada, se nos debe informar documentadamente sobre el manejo de los recursos económicos..."; "...el Instructivo dice..."

En este sentido, la vigilancia social, si bien está en el centro de interés de la población o de los agentes participantes del proceso de Presupuesto Participativo; no está acompañada de los instrumentos y mecanismos para lograrlo.

a) Importancia de la vigilancia ciudadana

En el plano conceptual, se considera que la vigilancia ciudadana es un derecho y un mecanismo de participación directa que la población organizada puede emprender para fiscalizar o controlar la gestión pública y para concertar sus propuestas con la finalidad de contribuir a la solución de los problemas que le afectan y lograr el desarrollo de todos. Merced a la cual, su importancia radica en tanto:

- Desarrolla las capacidades ciudadanas pues las organizaciones aprenden a hacer seguimiento, elaborar y concertar propuestas para desarrollo distrital, provincial y gobierno regional.
- Promueve el cumplimiento de las inversiones concertadas (obras, desarrollo de capacidades).
- Garantiza cumplimiento de formas de rendición de cuentas de la gestión de los gobiernos locales y regionales de los sectores públicos como salud y educación
- Hace posible el cuidado y manejo adecuado de los recursos públicos.
- Contribuye a la mejora de la calidad de los servicios públicos.

En la percepción de los actores sociales de Azángaro (Gráfico N° 19), es predominante la tendencia a considerar que la vigilancia ciudadana es importante para garantizar una gestión transparente en el uso de los recursos públicos; especialmente en el uso de los recursos financieros por parte del gobierno municipal.

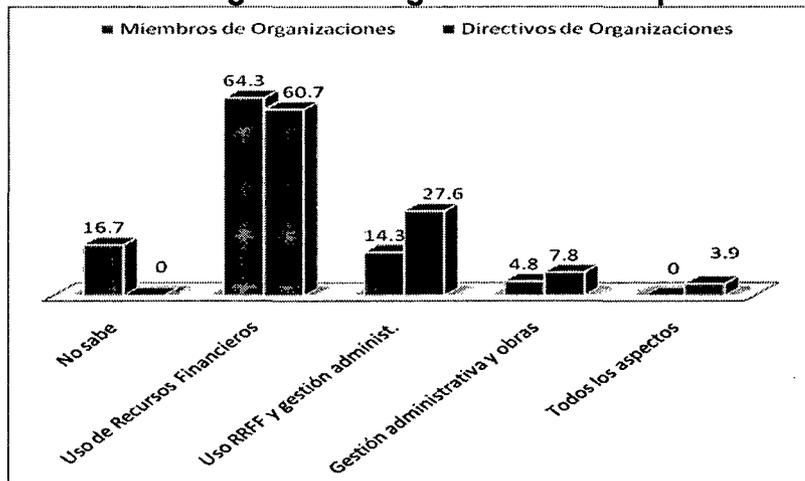
Gráfico N° 19:
Provincia de Azángaro – Grado de importancia de la vigilancia ciudadana en la gestión del gobierno municipal



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

Dentro de la gestión del gobierno municipal (Gráfico N° 20), los líderes y miembros de base de las organizaciones de la sociedad civil de Azángaro, enfatizan como objeto de la vigilancia ciudadana en el uso de los recursos financieros (62.4%) y en menor medida en la gestión administrativa (21.4%). Siendo muy débil la percepción de los actores sociales (2.2%) para que la vigilancia ciudadana abarque todos los aspectos de la gestión pública local.

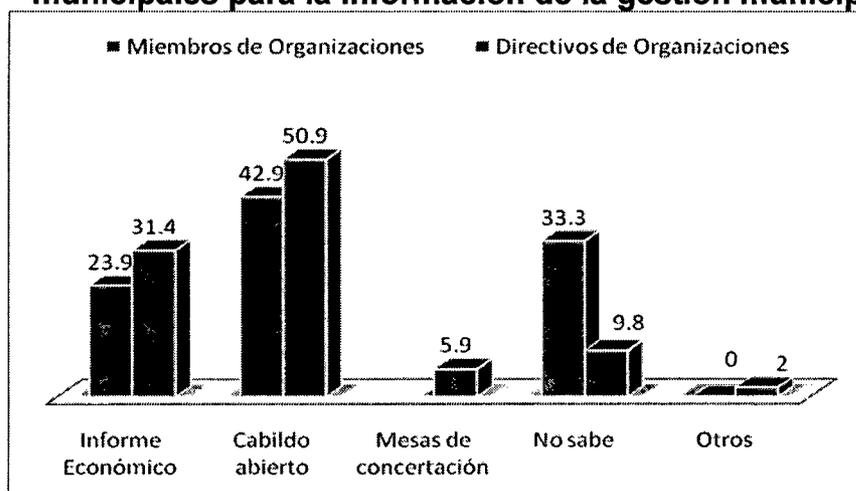
Gráfico N° 20:
Provincia de Azángaro – Aspectos de control y vigilancia en la gestión del gobierno municipal



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

En el marco de la vigilancia ciudadana, los mecanismos utilizados por el gobierno municipal están centrados principalmente en el cabildo abierto (47.3%) y el informe económico (28%). Como se ha señalado, la audiencia pública que en los dos últimos años tuvo un carácter semestral y masivo. En tanto que el informe económico, tuvo un carácter anual y se desarrolló en el marco del proceso de presupuesto participativo (Gráfico N° 21).

Gráfico N° 21:
Provincia de Azángaro – Medios utilizados por las autoridades municipales para la información de la gestión municipal



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Puno.

Realizando un balance de ambos mecanismos de vigilancia ciudadana, se denota contradicciones en la percepción de las autoridades municipales y de los actores sociales participantes:

- Mientras que los primeros sostienen que se ha cumplido con lo establecido por el marco normativo legal, que los eventos fueron democráticos y representativos y que ha merecido el reconocimiento y confianza por parte de la población.

- En cambio, en la visión de los líderes de la sociedad civil, ambos mecanismos de vigilancia no estuvieron a la altura de las expectativas. En este nivel es frecuente los siguientes testimonios: "...el informe no tuvo un sustento documentario"; "...no se entregó a cada participante un informe detallado de la gestión"; "...no se dio oportunidad (uso de la palabra) a una participación más democrática"; "... el alcalde a llevado a todos sus seguidores..."; "...quienes le han aplaudido son sus partidarios...".

Respecto a estos dos mecanismos de vigilancia y control ciudadano, más usuales en Azángaro, es importante hacer las siguientes disquisiciones: Por un lado el Cabildo Abierto, ha sido adecuadamente implementado conforme a lo establecido en el marco legal, que está referido a que el Gobierno Municipal realice el informe de su gestión.

En cambio, la Audiencia Pública, al ser considerada como mecanismo análogo (similar) al cabildo abierto; denota la existencia de una confusión por parte de los actores institucionales; dado que este mecanismo está referido a la rendición de la gestión de todas las instituciones del sector público y entidades privadas presentes en la jurisdicción, bajo una lógica de corresponsabilidad.

En consecuencia, la vigilancia ciudadana en la provincia de Azángaro todavía no constituye parte de la cultura institucional local, tampoco tiene un sentido de corresponsabilidad social. En el primer caso, sólo responde al cumplimiento de la normatividad; en tanto que el segundo caso sólo tiene un

carácter puntual (énfasis en el uso de los recursos financieros del gobierno municipal) y esporádico en la que se enfatiza sólo el tema de derechos, dejando de lado la responsabilidad social que es el otro componente de la construcción de la ciudadanía.

b) La ruta crítica de la vigilancia ciudadana

Para que la vigilancia ciudadana sea parte de la cultura institucional y un componente básico de la ciudadanía (sentido de corresponsabilidad social), es imperativo que se promueva desde las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales los siguientes elementos y componentes:

- Voluntad política de las autoridades locales e instituciones públicas para desarrollar una gestión concertada y participativa del desarrollo local en perspectiva sostenible.
- Promover un programa de sensibilización de los actores sociales e institucionales sobre la importancia de la vigilancia ciudadana para garantizar la gobernabilidad local y la transparencia en la gestión pública local.
- Elaborar un plan de vigilancia que delinee el circuito o ruta crítica a seguir: organizar el comité de vigilancia; definir el objeto de vigilancia; planificación de las acciones de Vigilancia; recoger, analizar y difundir información en forma periódica y oportuna; formular la propuesta; incidencia con la propuesta de vigilancia y evaluar las acciones de vigilancia.

En suma, los mecanismos de participación ciudadana han contribuido en el proceso de democratización de la gestión pública local. En este marco, el Plan de Desarrollo Concertado, en lo fundamental, ha posibilitado la construcción de la visión concertada de futuro, así como las orientaciones básicas para alcanzarlo en un horizonte temporal de largo plazo (2007-2021); el Presupuesto Participativo, a través de la priorización de los programas y proyectos estratégicos en forma concertada, viene afianzando la democratización de las inversiones en el gobierno municipal; en tanto que la vigilancia ciudadana, no obstante su carácter puntual y esporádica, se viene configurando como un mecanismo eficaz en el proceso de transparencia de la gestión pública local.

IV. SISTEMA POLÍTICO DE CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

El objetivo del presente item está orientado a esbozar la propuesta del sistema político de concertación y participación. En esta orientación, se define la concepción y componentes del sistema. Sobre esta base, se presenta la estructura y dinámica de funcionamiento del sistema político de concertación y participación, teniendo como marco de referencia en el plano programático, la descentralización, la modernización del estado y la democratización de la gestión pública; como bases fundamentales para la construcción de la gobernabilidad democrática.

1. CONCEPCIÓN Y MARCO ESTRATÉGICO DEL SISTEMA DE CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

a) Concepción del sistema

Para esbozar los alcances del sistema político de concertación participación, resulta pertinente realizar una disquisición conceptual en torno al concepto de sistema, concertación y articulación.

El sistema, se considera, como un arreglo de componentes que funcionan como unidad; es decir, que la noción de sistema conlleva una visión holística o de totalidad social en este caso relacionado con la concertación y participación ciudadana en la democratización de la gestión pública.

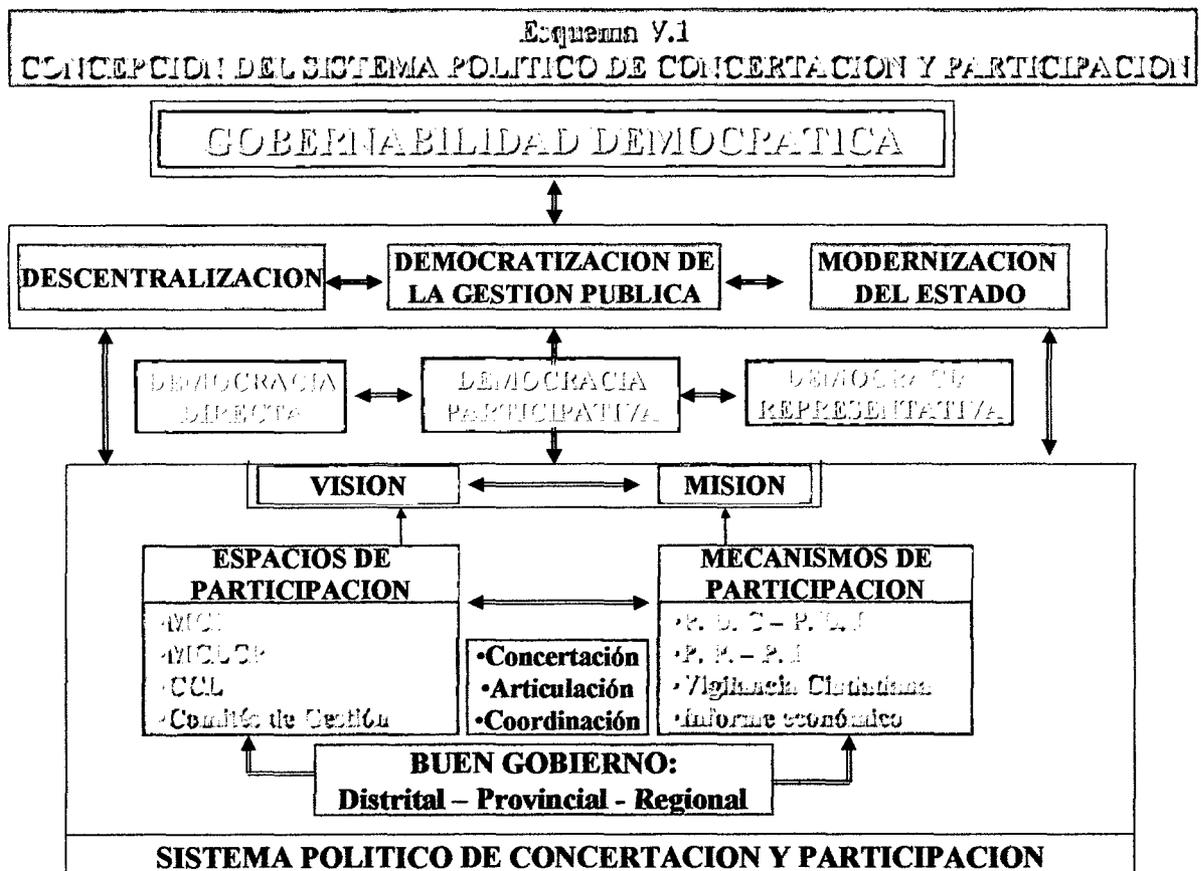
En lo relativo a la concertación, es considerada como procesos de diálogo e interacción entre actores sociales e institucionales, que tienen intereses, expectativas y objetivos diferentes; que reconociendo dichas diferencias posibilitan la construcción de los mínimos consensos.

En este sentido, en relación al marco de referencia de la concertación se le considera como: parte de la democratización del Estado y construcción de la ciudadanía; un proceso social y político donde confluyen actores e intereses diversos, incluso hasta contrapuestos (Aspur, J., 1999. Romero, F.; 1999); la integración de diversos sectores en sistemas de negociación y en la confor-

mación de agendas públicas, en la cual cada uno se reconoce como participante social y político legítimo (Grompone, R.; 1998).

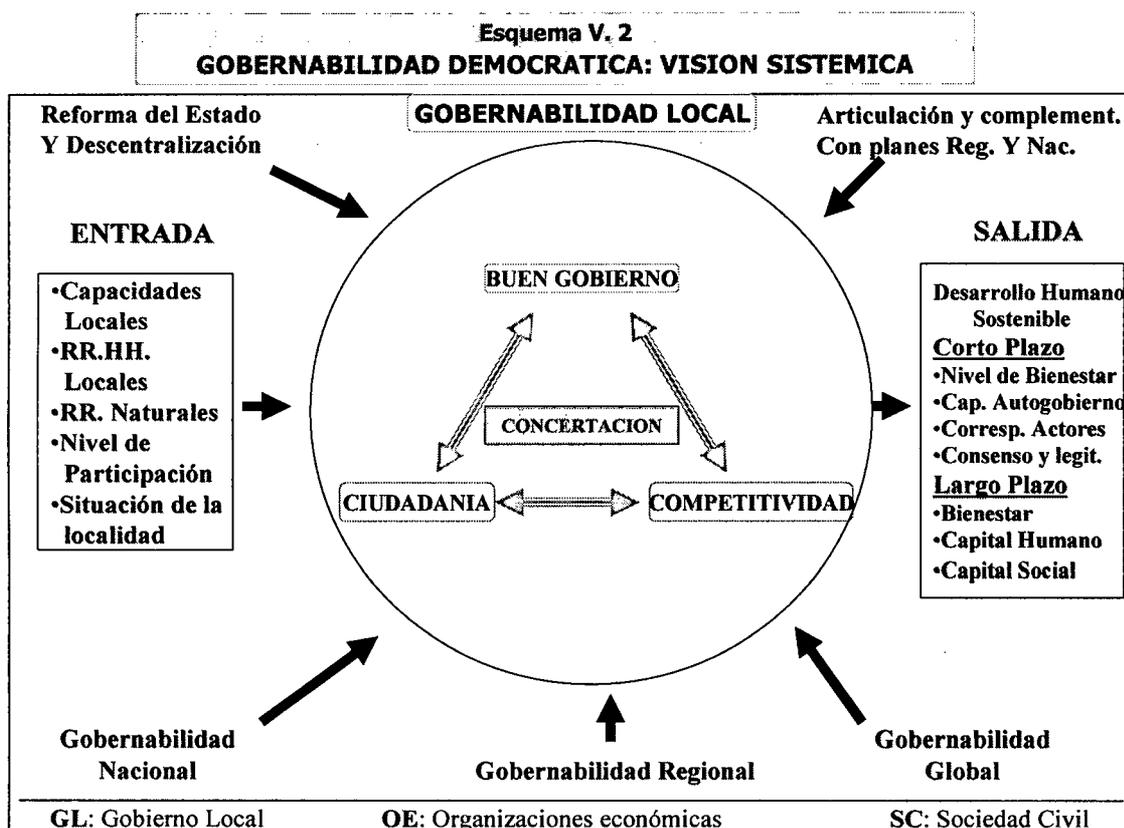
Así mismo, en relación a los factores y condicionantes básicos que posibilitan su surgimiento y expansión, se considera: (Vergara, R, 2001): el subdesarrollo del sistema político, debilidad de los partidos políticos, falta de legitimidad de la representación ciudadana y la necesidad de interlocución de la Sociedad civil con el Estado.

Finalmente, la articulación, se considera como un proceso de relación, entrelazamiento, subordinación entre los actores sociales e institucionales que interactúan en torno a la democratización de la gestión pública.



Ahora bien, el sistema político de concertación y participación (Esquema V.1) es pertinente considerarlo en perspectiva histórica: En el plano estratégico, cuyo horizonte temporal corresponde al largo plazo, supone que el sistema político de concertación y participación contribuye a la construcción de la gobernabilidad democrática del país a partir de los niveles subnacionales; es decir, del nivel regional y local (lo distrital y lo provincial).

En sentido amplio, la gobernabilidad supone calidad democrática de gobierno, en función del logro de cierto tipo de consenso societal en la formulación de políticas y resolución de problemas y/o capitalización de oportunidades que produzcan o promuevan logros significativos en términos de desarrollo humano sostenible; así como aumentar la calidad de gobierno por el incremento de la capacidad de autogobierno de la sociedad.



En términos concretos, la gobernabilidad democrática es un proceso de construcción permanente a partir de una nueva relación/ articulación del Estado con los organismos económicos, con los poderes públicos, con actores de la sociedad civil, con la economía y el mercado.

En esta perspectiva, la gobernabilidad democrática (Esquema V.2) en su estructura y dinámica de funcionamiento, está compuesto por tres componentes: La construcción del buen gobierno, la construcción de la ciudadanía (activa y efectiva) y la competitividad.

En el plano programático, que corresponde al horizonte temporal de mediano plazo, el sistema político de concertación y participación se enmarca dentro de la perspectiva de afianzar el proceso de descentralización, la modernización del Estado y la democratización de la gestión pública.

En el plano táctico y operativo, cuyo horizonte temporal es el corto plazo, se localiza la construcción del sistema político de concertación y participación; cuyo proceso, tiene como punto de partida los espacios locales (a nivel distrital y provincial) y avanzar hacia el espacio regional.

b) Componentes del sistema de concertación y participación

El sistema político de concertación y participación local, en lo medular, presenta los siguientes componentes:

❖ **El marco estratégico del sistema de concertación y participación:**

Visión y Misión

El sistema político de concertación y participación local, tiene como eje organizador, la visión compartida de futuro y la misión de los actores sociales e institucionales.

En este sentido, la visión, es la idea integral del espacio o escenario local, de los roles económicos que desempeña, de los logros de desarrollo alcanzado y hacia donde se orienta en el futuro; en esencia, es una apuesta por un futuro particular, es la construcción de un futuro atractivo, viable y alcanzable.

La visión posee los siguientes componentes: los roles económicos futuros (sustento básico), el desarrollo alcanzado por las instituciones, organizaciones y sus líderes, las conductas y valores de la ciudadanía, la calidad de vida de la población, el ambiente urbano y ecológico, el nuevo estado de sus fortalezas y debilidades y el nuevo potencial que se está generando.

En tanto que la Misión, es la razón de ser de la organización, institución; es decir, es la imagen actual que enfoca los esfuerzos que realiza el grupo organizado, organización o entidad para conseguir los objetivos que se proponen.

La misión, comparte con la visión los rasgos de riesgo y motivación que le otorgan un sentido a los procesos de cambio y transformación; pero, a diferencia de la visión, con la misión la imagen que proyectamos es concreta y capaz de indicar donde radica el éxito de nuestra labor en la actualidad.

En consecuencia, para promover el desarrollo local en perspectiva sostenida, se debe construir una sola visión; en torno a la cual, se definen las competencias, roles y funciones de las organizaciones de la sociedad civil (como actores y protagonistas del desarrollo, el Estado, que se expresa a través del gobierno local (que lideran el proceso de desarrollo local) y entidades sectoriales (promotores del desarrollo), el sector privado- empresas (a través de su política de responsabilidad social) y las ONGs (como facilitadores de procesos de desarrollo).

❖ **El buen gobierno**

El buen gobierno, como componente fundamental del sistema político de concertación y participación, es conceptualizado como el “Arte o manera de gobernar, que busca el desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo el sano equilibrio entre Estado, sociedad civil y el mercado de la economía” (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española)

O también como el conjunto de acciones y procesos que contribuyen a una gestión local más eficiente, eficaz y transparente, sobre la base de consensos entre actores públicos y privados. Construcción de relaciones equilibradas entre el Estado y la sociedad civil a lo largo de procesos de interacción. Capacidad de dar respuestas a los problemas críticos, mediante cambios o reformas políticas, sociales y económicas, especialmente en el ejercicio del poder (Díaz Palacios, Julio; 2004)

En esta perspectiva, los nuevos retos del Buen Gobierno Local se expresa en: Creadores de escuelas de la democracia, proveedores efectivos de servicios públicos, ordenadores del territorio, planificadores del desarrollo y protectores del ambiente, promotores de la identidad y cultura cívica, prestadores de servicios sociales eficientes y reducir la pobreza, promotores del desarrollo económico, promotores de la igualdad social y de género, corresponsables de la seguridad ciudadana, protectores de las bienes comunes globales (agua, suelo, flora, fauna, biodiversidad, clima).

❖ **Los espacios de concertación y participación**

Los espacios de concertación, como otro componente del sistema político de concertación y participación, en lo esencial, se configuran como escenarios que contribuyen a la reconstrucción del tejido social e institucionalidad, es posible abordarlo desde dos puntos de vista:

En relación a la caracterización de los espacios de concertación, por su nivel de desarrollo y temporalidad), se tiene las siguientes: las experiencias desarrolladas y de mayor alcance temporal: inicios de los 90 (Cajamarca, San Martín, Ayacucho, etc.); experiencias desarrolladas y de alcance temporal intermedio: fines del 90 (Limatambo, Canchis, Arequipa, Piura y Puno); experiencias recientes conformadas a la luz del D. S. 01-PROMUDEH: MCPLCP.

En relación a la tipología de los espacios de concertación (Dies, A.; 2003) considera las siguientes: Concertación local: sociedad civil, municipalidades, ONGs; concertación pública regional: CTAR y MCPLCP; concertación macroregional: cámaras de comercio y gobiernos locales; Concertación Sectorial propositivo: cámaras de comercio, productores, comerciantes y sectores estatales; concertación sectorial reivindicativo: organizaciones gremiales, sectores del Estado, gobiernos locales y empresas. No obstante esta diversidad de espacios, en los ámbitos locales, como tendencia general, se pueden identificar los siguientes espacios de participación: las mesas de concertación, los consejos de coordinación local y los comités de gestión.

❖ **Los mecanismos de concertación y participación**

Los mecanismos de participación, como instancias que contribuyen a la democratización de la gestión pública, se expresan en los siguientes:

Los planes de desarrollo concertados (PDC), que posibilitan construir as visiones compartidas de futuro, así como las orientaciones fundamenta- les para alcanzarlo. El presupuesto participativo (P.P.), que posibilita construir los mínimos consensos para la inversión pública a través de programas y proyectos estratégicos para el desarrollo local. La vigilancia ciudadana (V.C.), que contribuye al proceso de transparencia de las in- versiones en la gestión pública, así como en la construcción de la ciuda- danía activa (derechos y responsabilidades). La rendición de cuentas (R.C.), que posibilita la transparencia, eficiencia y eficacia de las inver- siones en la gestión pública.

En consecuencia, lo mecanismos de participación ciudadana, en lo esencial, generan las condiciones básicas para la cogestión (toma de decisiones), sentido de corresponsabilidad (asunción de os activos y pa- sivos) y actitud propositiva de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión pública.

❖ **Los niveles de coordinación y concertación**

En el contexto de la descentralización, los niveles de coordinación y concertación, están referidos a los espacios y gobiernos subnacionales; es decir, a los gobiernos locales (de nivel distrital y provincial) y gobier- nos regionales.

Entre los niveles de gobierno, bajo el principio de subsidiariedad (donde cada nivel de gobierno posee sus competencias principales y complementarias), se establecen niveles de relación y coordinación, en torno a la decisión de los programas y proyectos estratégicos priorizados.

❖ **Marco Jurídico-legal**

En las últimas décadas, el Perú se configura como un país prodigio en la dación de un marco jurídico legal favorable para afianzar el proceso de descentralización y la democratización de la gestión pública.

En este contexto, las normas y dispositivos legales que sirven como marco de referencia básico del sistema político de concertación y participación local, en lo medular, son los siguientes:

En el acceso a la gestión pública, se tiene como marco de referencia legal a la Constitución Política del Perú, a través de la reforma del título III, capítulo XIV; normas para afianzar el proceso de descentralización, modernización del Estado y para garantizar rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana: Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Gobiernos Municipales; la Ley (Nº 27806) de Transparencia y Acceso a la Información; para la democratización de las inversiones en la Gestión Pública local y regional: Ley Marco de Presupuesto Participativo; ética de la función pública: Ley de modernización del estado y Ley de Ética en la función pública.

❖ **Las estrategias del sistema de concertación y participación**

Las estrategias, como medios o mecanismos fundamentales que afianzan la estructura y dinámica de funcionamiento del sistema político de concertación y participación, en lo medular, son los siguientes:

El fortalecimiento de capacidades de los actores sociales (dirigentes y miembros de las organizaciones de la sociedad civil) e institucionales (autoridades y funcionarios locales); asocio y alianzas estratégicas de los gobiernos locales con las empresas (política de responsabilidad social), con la cooperación internacional (recursos financieros), con las entidades de promoción del desarrollo – ONGs (facilitadores de procesos de desarrollo); incidencia política, a las autoridades del gobierno local, regional y autoridades sectoriales, para cimentar su voluntad política para una gestión pública concertada y participativa; incidencia social, a los directivos y líderes de las organizaciones de la sociedad civil, para afianzar su carácter propositivo, su sentido de cogestión y corresponsabilidad en el desarrollo. En suma, estos son los componentes básicos del sistema político de concertación y participación local.

2. ARTICULACIÓN ENTRE LOS COMPONENTES DEL SISTEMA DE CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Dada la existencia de una diversidad y variedad de espacios y mecanismos de participación ciudadana, resulta fundamental, que entre ellos, se establezcan niveles de articulación orgánica.

a) Integración dentro de los espacios de concertación

Dentro de los espacios de concertación existentes a nivel local, debe establecerse una jerarquía, en torno a lo cuales definir sus competencias y funciones, tomando como base el marco jurídico-legal o la normatividad interna.

En esta perspectiva, partiendo del reconocimiento que en los espacios locales, se vienen institucionalizando las MCI o MCLCP, los CCL y los Comités de Gestión. Ante ello, la MCI-MCLCP, se configura en el espacio de mayor cobertura; en tanto el CCL sería la instancia facilitadora; y los comités de gestión las instancias técnicas y operativas.

b) Integración dentro de los mecanismos de participación

De manera análoga, entre los mecanismos de participación, debe establecer una jerarquía, para luego establecer una articulación orgánica.

En este sentido, el PDC se configura como el plan marco dentro del espacio local; en torno a ella deben articularse los planes de desarrollo sectorial, institucional u organizacional. Asimismo, dentro de los PDC, a nivel distrital y provincial, deben establecerse mecanismos de coordinación y complementariedad, principalmente, en lo relativo a la visión y los ejes de desarrollo.

En el Presupuesto Participativo, en su concepción, se hace referencia a las fuentes de financiamiento; los cuales, no sólo considera los recursos de los

gobiernos locales (de nivel distrital o provincial), sino también, los recursos de las entidades sectoriales, los aportes del sector privado, de la Cooperación Internacional, de las ONGs y también de los aportes de contrapartida local de las organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, la articulación intra en los mecanismos de participación ciudadana, en forma orgánica, debe darse entre el PDC, el PP y la VC.

c) Articulación entre los espacios y mecanismos de concertación y participación

Habiendo visualizado con meridiana claridad la integración dentro de los espacios de concertación y dentro de los mecanismos de participación; resulta pertinente, consolidar la articulación inter entre espacios y mecanismos de concertación y participación.

d) Relación de coordinación entre los niveles de gobierno subnacionales

En la perspectiva de afianzar el proceso de descentralización, resulta fundamental, establecer los niveles de relación y coordinación, teniendo como base el principio de subsidiariedad, y las competencias y funciones que le otorga el marco jurídico-legal, entre los gobiernos subnacionales.

En este sentido, deben establecerse mecanismos concretos de relación y coordinación entre los gobiernos locales (entre el gobierno provincial con los gobiernos distritales); y entre los gobiernos locales de nivel provincial con el gobierno regional. Por ejemplo, tomando como referencia las competencias de los gobiernos subnacionales para las prioridades de la inversión pública, se podía tomar en cuenta las siguientes orientaciones:

- ❖ Los gobiernos regionales, en la prioridad de sus inversiones, deben considerar programas y proyectos de importancia interregional, regional o interprovincial.
- ❖ Los gobiernos locales de nivel provincial, en la prioridad de sus inversiones, deben considerar programas o proyectos de importancia interprovincial, provincial o interdistrital.
- ❖ Los gobiernos locales de nivel distrital, en a prioridad de sus inversiones, deben considerar programas o proyectos de importancia interdistrital y dentro del contexto distrital.

En consecuencia, el sistema político de concertación y participación local, presupone la articulación orgánica (intra e inter) entre los diferentes componentes, teniendo como eje organizador la construcción de la visión compartida de futuro, la misión o roles fundamentales de las institucionales y organizaciones de la sociedad civil y el marco jurídico-legal.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La Provincia de Azángaro se configura como una realidad compleja y contradictoria. Las potencialidades, en lo esencial, se presentan especialmente en cuanto a la variedad y diversidad productiva agropecuaria (agricultura, ganadería y transformación), con tendencia a la especialización en la producción de lácteos y derivados y la transformación de charqui y chalonga, crianza de truchas y artesanías de tejidos, dinamizado por pequeños productores individuales y de comunidades campesinas y la experiencia exitosa de agentes económicos locales (medianos productores agropecuarios) con potencial competitivo en el mercado regional y nacional.

Contrariamente las condiciones de vida de la mayoría de la población son precarias (salud, educación y acceso a servicios básicos) y se expresan en el mapa de la pobreza (36.59% de Índice Relativo de Pobreza y la tasa de desnutrición infantil asciende a 37.16%) y con IDH que alcanza a 0.5310, el cual es bajo, incluso por debajo del promedio regional (0.5468) y nacional (0.59.76).

SEGUNDA: La participación ciudadana en Azángaro a través de la Mesa de Concertación Interinstitucional (MCI), el Consejo de Coordinación Local (CCL) y los Comités de Gestión (CG), se ha dinamizado, especialmente con las últimas gestiones de los gobiernos municipales; contribuyendo a la reconstrucción del tejido social y la institucionalidad local en la perspectiva del desarrollo local sostenible.

TERCERA: La Mesa de Concertación Interinstitucional y en menor medida el Consejo de Coordinación Local Azángaro, se han configurado en espacios fundamentales para reconstruir el tejido social, fortaleciendo la dinamicidad y la democracia interna de las organizaciones de la sociedad civil, tanto rurales como urbanas; así como también vienen contribuyendo en el tránsito de una actitud predominantemente reivindicativa hacia otra propositiva.

CUARTA: Los Comités de Gestión, como espacio e instancia técnica y operativa de la MCI, que corresponden a cada eje estratégico del PDC Azángaro, por su mayor dinamismo, han contribuido a la construcción y funcionamiento de una plataforma interinstitucional que delineó las orientaciones fundamentales de la gestión del gobierno local.

QUINTA: Los mecanismos de concertación y participación ciudadana, expresados en el Pan de Desarrollo Concertado (PDC), el Presupuesto Participativo (PP) y la Vigilancia Ciudadana (VC), han contribuido a

la democratización de la gestión pública local en Azángaro; afianzando el sentido de co-responsabilidad, co-gestión y actitud propositiva de las organizaciones de la sociedad civil en el gobierno local.

SEXTA: El proceso de formulación e implementación del PDC de Azángaro ha posibilitado no sólo la construcción de una visión compartida de futuro para un horizonte temporal de largo plazo (2007 – 2021) y las orientaciones básicas para plasmarlo (ejes de desarrollo, objetivos estratégicos y operativos, priorización de programas y proyectos estratégicos); sino también a afianzado la construcción de los mínimos consensos en las prioridades del desarrollo local en perspectiva sostenida.

SEPTIMA: El presupuesto participativo, como mecanismo de concertación y participación, se ha configurado como un instrumento eficaz y eficiente en la democratización de la inversión pública local; estableciendo no sólo las prioridades de los programas y proyectos estratégicos en forma concertada, sino también afianzando el sentido de corresponsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil a través del aporte de contrapartidas locales en el financiamiento del desarrollo.

OCTAVA: La vigilancia ciudadana, como otro mecanismo de concertación y participación, pese a que todavía no constituye parte de la cultura institucional de Azángaro, viene contribuyendo a la construcción de

la gobernabilidad local, especialmente recuperando la confianza y la transparencia en la gestión pública local.

RECOMENDACIONES

I. En relación a los espacios de concertación y participación ciudadana:

1. Realizar incidencia política para que en la normatividad, se profundice los alcances y naturaleza de los espacios de concertación: de instancias de coordinación y concertación, transiten ha instancias deliberativas y toma de decisiones; es decir, que los espacios de concertación y participación tengan un carácter vinculante con la gestión pública local.
2. Con base al marco jurídico-legal, relativamente favorable, se debe avanzar a la construcción de un sistema político de concertación y participación local, tomando como base la articulación (intra e inter) de los espacios de concertación (MCI, CCL y CG) y los mecanismos de participación ciudadana (PDC, PP y VC), bajo una lógica de concordancia y complementariedad en sus competencias, roles y funciones en perspectiva del desarrollo local sostenible.

II. En relación a los mecanismos de participación ciudadana para la gestión concertada del desarrollo local:

1. Contribuir a la elaboración de los planes estratégicos de desarrollo institucional u organizacional articulados a los planes estratégicos concertado de desarrollo local (distrital y provincial) y regional.
2. Contribuir a la democratización del proceso de presupuesto participativo, afianzando la descentralización en base al desarrollo territorial y temático; generando mecanismos para la contribución potencial de fondos provenientes de los sectores del estado, las empresas privadas, las ONGs y las contribuciones de la sociedad civil.
3. Elaborar el Plan de vigilancia ciudadana en forma concertada y participativa como forma de contribuir a la gestión concertada del desarrollo local.

III. En relación al rol de la Escuela de Postgrado (Programas Doctorales y Maestrías) de la Universidad Nacional del Altiplano (UNA Puno) y entidades académicas en general:

1. Contribuir al fortalecimiento de capacidades de los actores sociales e institucionales en la perspectiva de contribuir al desarrollo local sostenible: Cursos y programas de capacitación, programas de perfeccionamiento y actualización, diplomados sobre temas específicos, etc.

2. Brindar asistencia técnica y asesoría para la elaboración de los planes estratégicos concertados, la formulación de los presupuestos participativos y la vigilancia ciudadana.

3. Brindar apoyo técnico para el desarrollo de investigaciones básicas y aplicadas, la sistematización de experiencias exitosas en la gestión del desarrollo local; de manera especial, las experiencias que se vienen promoviendo con los espacios y mecanismos de participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUEQUE, Francisco (1999); Metodología para el desarrollo económico local; en desarrollo local; Edic. ESAN-PDGL – USAID, Lima.

AROCENA, José:

(1997): Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina; Edic. FLACSO, Universidad de Buenos Aires- Universidad Católica de Córdoba; Buenos Aires.

(1999): El Desarrollo Local frente a la Globalización; en “Desarrollo Local: Visiones y propuestas en el marco de la globalización y la descentralización”; Edic. ESAN-PDGL, USAID, Lima.

BARRENECHEA LERCARI, Carlos (1998); Desarrollo Local: Variables y respuestas en el marco de la globalización y descentralización; Edic. ESANUSAID, Lima.

BERVEJILLO, F. (1995); Nuevos procesos y estrategias de desarrollo: Territorios en la globalización; Revista PRISMA N° 4, Universidad Católica, Uruguay.

BOGGIO C., María y et all (2000); Espacios locales y descentralización; Edic. Centro IDEAS-APRISABAC, Lima.

CASAS CASAS, C. (2002); Gobernabilidad local; Un modelo para el debate; Edic. CECODEL-SAID, Lima.

CENTRO GUAMAN POMA:

(2004); Gestión local; Cuzco.

(2004); Planificación descentralizada y concertada y presupuesto; Cuzco.

DFID-OXFAM – REMURPE (2003); Democracia participativa en los andes; La experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú; Lima.

GREY, Carlos (2004); Desarrollo económico local; Proyecto Fortalece; Lima.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (1995); Participación, Ciudadanía y Gestión Local; Edic. UNICEF, Lima.

HUERTA, Gino y Otros (2001); Participación Ciudadana en el Gobierno Local; Edic. Centro Ideas, Lima.

IRIGOYEN ALVIZURI, Marina (2000); Concertación Interinstitucional: ¿Sueño imposible o realidad en construcción?; Edic. Centro Ideas-APRISABAC; Lima.

JELIN, Elizabeth (1996); La Construcción de la ciudadanía: solidaridad, responsabilidad y derechos; en "Encrucijadas del Saber: los estudios de género en las ciencias sociales; Edic. PUCP; Lima.

LABERIANO AGÜERO, R. Y LUNA LANATTA, D. (2004); Elementos para el ejercicio de la vigilancia; Edic. USAID – CRS; Lima.

LOPEZ JIMENEZ, Sinesio (2000); Perú: Ciudadanía, Sociedad Civil y Transición Democrática; Mimeo, Lima.

MACHACUAY, S. y PAULLO, A. (2004); Formación de promotores en desarrollo económico local; Edic. Centro Guamán Poma; Cuzco.

MENDONCA FERREIRO, Sebastián (1998); Planificación del desarrollo local; Edic. ESAN-PDGL y USAID; Lima.

MENDONCA FERREIRO, Sebastián (2002); Creación de futuros; Lima.

TANAKA, Martín:

(1999): "Democracia y participación ciudadana"; Edic. El Colegio de México.

(1999): (Compilador); El poder visto desde abajo: Democracia, educación y ciudadanía en los espacios locales; Edic. IEP; Lima.

TOURAINE, Alain:

(1995): ¿Qué es la Democracia?; Edic. F.C.E.; Buenos Aires.

(1999): ¿Cómo salir del Liberalismo?; Edic. Piados; Barcelona.

(1993): "Crítica a la Modernidad"; Edic. F.C.E.; Buenos Aires.

TUMI RIVAS, Jessica Milagros

(2005): Participación Ciudadana en los espacios de concertación y la gestión del gobierno Local de Azángaro; Tesis UNA Puno.

(2007): Sistematización de experiencias exitosas de promoción del desarrollo económico local; MP-Azángaro.

(2008): Sistematización del Fortalecimiento de la producción y comercialización de tejidos punto a mano de la Federación de Productores Artesanales; Azángaro

ANEXOS

ANEXO No 1

INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

GUÍA DE ENTREVISTA
AUTORIDADES LOCALES, SECTORIALES Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES

I. INFORMACIÓN GENERAL

CODIGO:

1. Nombres y apellidos:

.....

2. Cargo:

.....

3. Provincia/Distrito:

.....

4. Edad:

.....

5. Profesión:

.....

II. REPRESENTATIVIDAD Y LEGITIMIDAD

6. ¿Las organizaciones de la sociedad civil tienen confianza en la gestión de las autoridades municipales en el desarrollo local?

.....
.....
.....
.....

7. ¿Las autoridades municipales toman en cuenta las necesidades y demandas de las organizaciones de la sociedad civil? ¿Cómo? ¿Cuáles son las expresiones concretas?

.....
.....
.....
.....

8. Las autoridades municipales respetan la autonomía y democracia interna de las organizaciones de la sociedad civil local? ¿Cómo? ¿Qué expresiones tiene al respecto?

.....
.....
.....
.....

9. Qué características debe tener un buen gobierno local?

.....
.....
.....
.....

10. ¿Cuál es el perfil ideal de una autoridad municipal democrática?

.....
.....
.....
.....

III. ESPACIOS DE CONCERTACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL E INSTITUCIONAL LOCAL:

11. ¿Qué grado de importancia le asigna Ud. a la participación ciudadana en la gestión del gobierno local?

.....
.....
.....
.....

12. ¿Cuál es el grado de importancia que le asigna Ud. a los espacios de concertación? ¿Por qué?

.....
.....
.....
.....

13. ¿Cree Ud. que los espacios de concertación (MCI - CCL) recogen las necesidades y demandas de las organizaciones de la sociedad civil local? ¿Cómo son canalizadas estas demandas por la autoridad municipal?

.....
.....
.....
.....

IV. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL:

14. ¿Cuál es el carácter y qué grado de importancia le asigna Ud. al Plan Estratégico en el desarrollo local?

15. Cuáles son los aspectos más importantes que debe considerar el Plan Estratégico?

.....
.....
.....
.....

16. ¿La autoridad municipal toma en cuenta las iniciativas o propuestas presentadas por las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración del plan estratégico?(Señale las iniciativas que considere estratégicas para el desarrollo local)

.....
.....
.....
.....

17. ¿El gobierno local, ha realizado la evaluación del plan estratégico? ¿con que periodicidad? ¿con que metodología e indicadores? ¿Con qué resultados?

.....
.....
.....
.....

18. ¿Qué porcentaje de contrapartida debe asumir la población beneficiaria para el financiamiento de una iniciativa, propuesta o proyecto?

.....
.....
.....
.....

19. Qué grado de importancia le asigna Ud. al control y la vigilancia ciudadana?

.....
.....
.....
.....

20. En los gobiernos municipales, cuáles son los aspectos más importantes que deben ser sujeto de control y vigilancia?

.....
.....
.....
.....

21. A qué espacios de decisión pública debe realizarse control y vigilancia social? (señale 3 entidades más importantes):

.....
.....
.....
.....

22. Por qué medios las Autoridades municipales informan de su gestión?:

.....
.....
.....
.....

23. ¿Qué productos que se produce en el distrito o provincia tienen mayor demanda en el mercado Regional, nacional e internacional? (señale tres productos más importantes):

.....
.....
.....
.....

24. ¿Qué productos generan mayores ingresos?

.....
.....
.....
.....

ANEXO No 2

INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

CUESTIONARIO A DIRECTIVOS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y ESPACIO DE CONCERTACIÓN LOCAL

I. INFORMACIÓN GENERAL

CODIGO:

1. Localización:
Distrito: Provincia:
2. Organización:
.....
3. Cargo:
4. Nombres y apellidos:
.....
5. Edad:
6. Sexo:
a) Masculino () b) Femenino ()
7. Grado de Instrucción:
a) () Analfabeto
b) () Primaria
c) () Secundaria
d) () Superior
8. Ocupación:
e) () Agricultor
f) () Comerciante
g) () Empleado
h) () Funcionario
i) () Otro:

II. REPRESENTATIVIDAD Y LEGITIMIDAD

9. ¿Cuándo fue elegido la Junta Directiva actual de su organización?
a) () Menos de un año
b) () Hace un año
c) () Hace más de dos años
d) () Hace varios años
e) () No recuerda
10. ¿Los Asociados de su organización tienen usted confianza en los directivos?
a) () SI
b) () NO

Por Qué?:

.....

11. ¿Los directivos toman en cuenta sus necesidades y demandas? (sólo para asociados)

a) () SI

b) () NO

Cómo/Por Qué?:

.....

12. Los directivos defienden los intereses de su organización? (sólo para asociados)

a) () SI

b) () NO

Cómo/Por Qué?:

.....

13. Qué características debe tener un buen dirigente?(Marque tres cualidades más importantes)

a) () Honesto

b) () Transparente

c) () Vocación de servicio

d) () Creativo/innovador

e) () Concertador

f) () Otro:

14. Cuáles son los logros más importantes obtenidos por su organización hasta la fecha?

a) ()

.....
b) ()

.....
c) ()

.....

III. ESPACIOS DE CONCERTACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL E INSTITUCIONAL LOCAL:

15. ¿Qué grado de importancia le asigna Ud. a la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local?

a) () Muy importante

b) () Importante

c) () Poco importante

d) () No es importante

e) () No sabe/ No opina

¿Por Qué?:

.....

16. Su organización participa o es miembro integrante de los espacios de concertación (MCI, CCL, Comité de Gestión)?

- a) () SI
- b) () NO

Cómo/Por Qué?:

.....

17. Qué grado de importancia le asigna Ud. a los espacios de concertación?

- a) () Muy importante
- b) () Importante
- c) () Poco importante
- d) () No es importante
- e) () No sabe/ No opina

¿Por Qué?:

.....

18. Cree Ud. que los espacios de concertación (MCI - CCL) recogen las necesidades y demandas de tu organización?

- a) () SI
- b) () NO

Cómo/Por Qué?:

.....

IV. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL:

19. Su organización ha participado en la elaboración del Plan Estratégico Concertado (de su provincia/distrito)?

- a) () SI
- b) () NO

Cómo/Por Qué?:

.....

20. Qué grado de importancia le asigna Ud. al Plan Estratégico Concertado?

- a) () Muy importante
- b) () Importante
- c) () Poco importante
- d) () No es importante
- e) () No sabe / No opina

¿Por Qué?:

.....

21. Cuáles son los aspectos más importantes que debe considerar el Plan Estratégico?

- a) () Visión, Roles económicos, Ejes de desarrollo, objetivos, programas y proyectos
- b) () Visión, Roles económicos, objetivos y proyectos
- c) () Visión, Objetivos, ejes y proyectos
- d) () Visión y proyectos

e) () Otros:

.....
¿Por Qué?:
.....

22. Su organización ha participado en la elaboración del presupuesto participativo del 2004 ó 2005?

- a) () SI
- b) () NO

Cómo/Por Qué?:
.....

23. Ha presentado Ud. alguna iniciativa o propuesta en su organización?

- a) () SI
- b) () NO

Sobre Qué?:
.....

24. Su organización ha presentado alguna iniciativa o propuesta para ser considerado en el presupuesto participativo del año 2004 ó 2005?

- a) () SI
- b) () NO

Sobre Qué?:
.....

25. Se ha considerado alguna de sus iniciativas o propuestas presentadas por su organización en el presupuesto participativo (del 2004 ó 2005)?

- a) () SI
- b) () NO

Sobre Qué?:
.....

26. ¿Qué porcentaje de contrapartida debe asumir la población beneficiaria para el financiamiento de una iniciativa, propuesta o proyecto?

- a) () Hasta el 50% del costo total del proyecto o iniciativa
- b) () Hasta el 30% del costo total del proyecto o iniciativa
- c) () Menos del 20%
- d) () Menos del 10%
- e) () No está de acuerdo.

¿Por Qué?:
.....

27. Qué grado de importancia le asigna Ud. al control y la vigilancia ciudadana?

- a) () Muy importante
- b) () Importante
- c) () mas o menos importante
- d) () No es importante
- e) () No sabe/ No opina

¿Por Qué?:

28. En los gobiernos municipales, cuáles son los aspectos más importantes que deben ser sujeto de control y vigilancia?

- a) () uso de recursos financieros, gestión institucional, manejo de personal, administración
- b) () uso de recursos financieros, gestión institucional, manejo de personal
- c) () uso de recursos financieros, gestión institucional
- d) () Uso de recursos financieros
- e) () No sabe/ No opina

¿Por Qué?:

29. A qué espacios de decisión pública debe realizarse control y vigilancia social? (señale 3 entidades más importantes):

- a) ()
- b) ()
- c) ()
- d) () No sabe / No opina

¿Por Qué?:

30. Participa Ud. en el control de su organización?

- a) () SI
- b) () NO

Cómo/Por Qué?:

31. Por qué medios las Autoridades municipales informan de su gestión?:

- a) () Informe Económico
- b) () Cabildo abierto
- c) () Asambleas populares
- d) () Mesas de concertación
- e) () Otro:
- f) () No Sabe / No Opina

32. Cómo se informa Ud. sobre las actividades y resultados de los espacios y mecanismos participativos?

ESPACIO MECANISMO	Radio	TV	Diario	Conversaciones	Otros	No Sabe
a) MCI-CCL	()	()	()	()	()	()
b) PEC	()	()	()	()	()	()
c) P.P.	()	()	()	()	()	()
d) Vigilancia social	()	()	()	()	()	()
e) Transf. Programas	()	()	()	()	()	()
f) Informe Económico	()	()	()	()	()	()

33. ¿Qué productos que se produce en tu distrito o provincia tienen mayor demanda en el mercado Regional, nacional e internacional? (señale tres productos más importantes):

a) () Por Qué?:
.....

b) () Por Qué?:
.....

c) () Por Qué?:
.....

d) () No sabe/ No opina

34. ¿Qué productos generan mayores ingresos?

a) () Por Qué?:
.....

b) () Por Qué?:
.....

c) () Por Qué?:
.....

d) () No sabe/ No opina.