



ALBOAN

## La descentralización de Perú: ¿Espacio para la participación de la sociedad civil?



GARAPENERAKO  
LANKIDETZAREN  
EUSKAL AGENTZIA  
AGENCIA VASCA DE  
COOPERACIÓN PARA  
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

## Investigaciones ALBOAN

...

8. ¿Beneficia a las personas pobres la reforma de las Naciones Unidas? Evaluación crítica de las recientes propuestas de reforma. (2008)
9. El papel de la ayuda al desarrollo en el proceso de localización de los ODM. (2008)
10. Solidaridad con eficacia: Los retos de la cooperación pública navarra. (2009)
11. Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África. (2011)
12. El desarrollo que queremos. Visiones desde los colectivos de personas inmigrantes en la CAPV. (2011)
13. La descentralización de Perú: ¿Espacio para la participación de la sociedad civil? (2011)

## La descentralización de Perú: ¿Espacio para la participación de la sociedad civil?



Edita:

**ALBOAN**

C/ Padre Lojendio 2, 2º • 48008 Bilbao  
Tel.: 944 151 135 • Fax: 944 161 938  
alboanbi@alboan.org

Avenida Barañain 2 • 31011 Pamplona  
Tel.: 948 231 302 • Fax: 948 264 308  
alboanna@alboan.org

C/ Ronda 7, 4º I • 20001 San Sebastián  
Tel.: 943 275 173 • Fax: 943 320 267  
alboangi@alboan.org

C/ Monseñor Estenaga 1 • 01002 Vitoria  
Tel.: 945 202 676 • Fax: 945 202 676  
alboanar@alboan.org  
www.alboan.org

Autoría: **ALBOAN**, CCAIJO y CIPCA.

Fecha: Abril 2011

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Imprime: Lankopi S.A.

Depósito Legal: Bi/1077/2011

---

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, siempre que ésta no tenga fines comerciales y la fuente sea citada.

# Índice

<b>1. Presentación</b>	5
<b>2. Descentralización en Perú: un proceso en maduración</b>	7
2.1. La regionalización	9
2.2. ¿Y los espacios de participación?	11
2.3. Los retos del proceso de descentralización	13
<b>3. La propuesta metodológica: la sistematización</b>	17
3.1. Introducción	17
3.2. La sistematización una opción para generar conocimientos	18
3.3. Los pasos del proceso de sistematización	19
3.4. ¿Para qué y qué se ha sistematizado?	21
3.5. La recuperación de la historia y la investigación crítica	23
3.6. Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones	24
3.7. Una mirada global	25
<b>4. Cambiando el color a Ccatcca. Una experiencia de participación ciudadana para la mejora de la calidad de vida</b>	27
4.1. Comprender el caso: El contexto de la experiencia	27
4.2. El camino recorrido: El CCAIJO y su apuesta por el desarrollo humano local	30
4.3. Estrategias claves para el éxito de la experiencia	35
4.4. Los puntos de llegada: conclusiones, aprendizajes y recomendaciones	40

<b>5. EL Consejo Regional de Desarrollo Agrario: El reto de la participación en la definición de políticas públicas</b>	51
5.1. Comprender el caso: El contexto de la experiencia	51
5.2. El camino recorrido del Consejo Regional de Desarrollo Agrario de Piura (CORDA)	53
5.3. Elementos claves en el espacio de concertación	60
5.4. El CIPCA y la alianza para el fortalecimiento del CORDA	65
5.5. Los puntos de llegada: conclusiones, aprendizajes y recomendaciones	66
<b>6. Conclusiones y recomendaciones</b>	75
6.1. La participación ciudadana: motivación y puesta en práctica	76
6.2. El acompañamiento y la promoción de la participación	78
6.3. Los espacios de encuentro y concertación Estado-sociedad civil	79
6.4. Aprendizajes y recomendaciones para la cooperación internacional	81
<b>7. Bibliografía</b>	85

## 1. PRESENTACIÓN

La participación es un ámbito de interés para el desarrollo porque es un componente indispensable para el ejercicio de la ciudadanía. Crear y recrear espacios de participación que permitan generar capacidades colectivas y sociales es hoy un gran reto. Los procesos de participación no son sencillos, requieren de numerosos elementos coordinados para que produzcan cambios en las personas y en las sociedades.

En los últimos años la participación ciudadana en espacios de encuentro con representantes del Estado se está convirtiendo en una práctica común. En distintos países del Sur estas experiencias empiezan a formalizarse y a generar resultados. Este tipo de participación ha contribuido a fortalecer los frágiles sistemas democráticos en los países en desarrollo, lo que ha permitido en algunos casos, mejorar las políticas públicas y la generación de resultados en términos de desarrollo humano.

En el pensamiento sobre el desarrollo se abre paso con mayor fuerza el convencimiento de que hay una fuerte conexión entre la existencia de estados eficaces y una ciudadanía empoderada. No se trata de esferas aisladas, sino conectadas de forma estrecha. De ahí que, progresivamente, se va conformando una conciencia sobre la necesidad de abordar la cuestión de la gobernanza prestando atención a los procesos sociales más amplios y como un elemento central, el tema de la participación ciudadana.

Sin embargo, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, observamos que gran parte de las intervenciones en gobernanza por parte de los donantes tiene que ver con el trabajo con las instituciones estatales, sean del Estado central o de los entes subestatales. Por su parte, las organizaciones ciudadanas y de la sociedad

civil, en términos generales, suelen ocupar posiciones marginales en esta cuestión. Pareciera que el verdadero trabajo de gobernanza se produce únicamente en el ámbito estatal, especialmente en el ámbito de fortalecimiento del poder ejecutivo, pero se reconoce el trabajo producido en la esfera de la sociedad civil o en el ámbito en el que estado-sociedad confluyen y se encuentran.

Es por ello, que para la actuación de Educación al Desarrollo en el marco del Programa de cooperación al desarrollo titulado “Empoderamiento de la sociedad civil para la gobernanza democrática en el marco del proceso de descentralización, en Piura, Moquegua y Cusco-Perú”<sup>1</sup> se diseñó un proceso de investigación y reflexión sobre algunos espacios de concertación. Este trabajo está centrado en la recuperación, mediante la metodología de la sistematización, de dos experiencias de participación ciudadana en espacios de encuentro Estado-Sociedad Civil, a fin de recuperar los aprendizajes y resultados generados de esas experiencias.

Esta publicación presenta, en primer término, una mirada al proceso de descentralización del Perú que enmarca las experiencias aquí sistematizadas. En segundo lugar, se presentan los elementos teórico-metodológicos que han guiado esta investigación participativa, a fin de comprender cómo se han sistematizado las dos experiencias concretas. Los dos casos de estudio han sido recuperados en las regiones de Cusco y de Piura. Una experiencia es de ámbito más local y otra de carácter regional, lo que permite tener una mirada amplia sobre el proceso de descentralización y sus concreciones sobre la participación y la concertación en el Perú.

Finalmente, se exponen un conjunto de conclusiones, aprendizajes y recomendaciones, que se han extraído del proceso de sistematización y que pretenden convertirse en pistas de actuación para los distintos actores que participan en este tipo de espacios de concertación. Además, de estas experiencias hemos extraído algunas propuestas que se presentan a modo de orientaciones para las estrategias de cooperación al desarrollo en el ámbito de la gobernabilidad y la participación ciudadana.

---

<sup>1</sup> Código de referencia PGM-2007BA/0006.

## 2. DESCENTRALIZACIÓN EN PERÚ: UN PROCESO EN MADURACIÓN

El proceso de descentralización peruano da elementos para diversos análisis por su carácter ambivalente y por la coexistencia de avances y retrocesos.

Perú representa un caso *sui generis* por haber emprendido -desde el regreso a la democracia en 1980, luego del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA)- dos procesos de descentralización de diferente índole, en sus dispositivos claves y en sus finalidades.

La reforma del Estado propuesta por la Constitución aprobada en 1979 introduce una nueva estructura de representación. En ésta se propone mediatizar de manera diferente la relación de la sociedad con el Estado, mediante la creación de nuevas instituciones políticas y democráticas. La apuesta era la movilización democrática, que podía tener expresión en nuevas instancias (como la Asamblea Regional o el Consejo Regional) y promover las relaciones de la sociedad con el Estado a nivel subnacional.

Desde este enfoque se implementó una nueva organización territorial del país, se puso en marcha el plan nacional de regionalización. La promulgación de la ley de base de las regiones que fijaba su número y designaba sus capitales, en base a la integración de departamentos vecinos creándose once regiones. En este contexto se realizan las primeras elecciones regionales en la historia del Perú.

Este primer intento de descentralización, fue interrumpido por el autogolpe de Fujimori en 1992, a partir del cual se dio un proceso inverso de recentralización que fue la base para impulsar nuevas reformas y políticas desde el gobierno central.

Fueron necesarios varios años para reiniciar este proceso de descentralización. En 2001, impulsado por el presidente Toledo, se abre una nueva etapa para la regionalización y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. La histórica

estructura centralista del Estado peruano había tenido consecuencias políticas, sociales y económicas. Las políticas definidas por el gobierno central alejadas de una población multicultural, heterogénea y polarizada económica y socialmente, no habían tenido impacto en el desarrollo local, regional y nacional.

Es a este contexto político y económico del Perú al que intenta responder el nuevo proceso de descentralización. Este segundo momento de regionalización se configura como un elemento central de la reforma del Estado que implica una nueva estructura, basada en la distribución de poder entre los distintos niveles de gobierno dotándoles de autonomía política, económica y política y promoviendo la articulación nacional.

La descentralización en Perú abre la posibilidad de promover decididamente el desarrollo humano generando amplias expectativas sobre el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales como gestores y promotores del desarrollo regional, local. Otra gran bondad del proceso es que se ha presentado como una valiosa oportunidad para introducir reformas institucionales que conduzcan a la creación de espacios de diálogo y encuentro Estado-sociedad civil que permitan fortalecer esta relación. Para esto, ha sido necesario hacer una transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales, que permitan gestionar y promover el desarrollo de sus regiones y mantener relaciones de concertación y decisión con los grupos de la sociedad civil.

Pero más allá de las intenciones iniciales del proceso, está adquiriendo algunas características que lo condicionan y que explican, en gran medida, el comportamiento errático del proceso. Una característica es el predominio del carácter político-administrativo de la reforma, dejando más de lado las dimensiones económicas y fiscales. Por otro lado, si bien es cierto que esta reforma ha generado un significativo incremento de fondos transferidos del gobierno central a los subnacionales, no se puede ignorar que estas transferencias van estrictamente acompañadas del control del gobierno central en áreas claves de los gobiernos subnacionales, o la restricción de su margen de maniobra de forma discrecional en las distintas regiones.

Esta reforma también se ha caracterizado por crear un amplio y complejo marco de normas, mecanismos y cambios institucionales que pretenden acercar a la ciudadanía al proceso e involucrarla en los espacios de participación y decisión. Si bien esta intención ha sido explícita, también es cierto que este carácter político-administrativo parece alejar a la ciudadanía del proceso.

Con la entrada del presidente Alan García, la descentralización empezó a tener un nuevo impulso cuando dio a conocer el denominado “shock descentralista” (Rodríguez, 2009) basado en veinte medidas orientadas a profundizar el proceso y a fortalecer la regionalización del país. Este “paquete” comprendía la transferencia de todas las funciones sectoriales del gobierno central a cada uno de los gobiernos regionales (alrededor de 4500 funciones). De relevante importancia es la transferencia de la gestión de la salud y la municipalización de la educación. Dentro de estas medidas del shock descentralista es importante mencionar la reforma fiscal que el gobierno peruano ha iniciado a partir de enero del 2008.

### 2.1. La regionalización

El proceso de descentralización ha tenido como un primer resultado la instalación de los veinticuatro Gobiernos Regionales (sobre la base de la división político administrativa de departamentos y sus Consejos Transitorios de Administración Regional).

Para el año 2008 se habían transferido a los gobiernos regionales el 92,4% de las funciones sectoriales previstas por el gobierno central. En los últimos años se ha observado un crecimiento en los fondos transferidos y en la capacidad de gestión e inversión de estos (Rodríguez, 2009).

Especialistas en el tema advierten del desorden y la falta de claridad de estas transferencias. También señalan, la necesidad de estas transferencias de forma diferenciada: por un lado existen los fondos dedicados a inversión (incluidos en el presupuesto público) y por otro los recursos presupuestales totales. “En el 2008, de los 24,300<sup>2</sup> millones de soles a los que ascendía el presupuesto público (PIM) para *inversiones* en los tres niveles de gobierno, el 74% correspondía a los gobiernos locales y gobiernos regionales, y el restante 26%, era manejado por entidades del gobierno nacional. Sin embargo, mientras que en el año 2002, el 80% del presupuesto público *total* estaba bajo el control del gobierno nacional, en el 2008 esta cifra ha disminuido solo al 70%. En otras palabras, se ha descentralizado la capacidad de hacer obras, pero mucho menos la de elaborar políticas y de implementar programas sociales, o por ejemplo, la de ejecutar acciones de inclusión o de fortalecimiento de las organizaciones de productores” (Revezs, 2009<sup>3</sup>).

---

<sup>2</sup> En el texto utilizaremos la numeración latinoamericana: los miles se identifican con una coma y los decimales con un punto.

<sup>3</sup> Revezs, B. Descentralización, la reforma inconclusa. Perú Hoy, 2009:42.

La autonomía de los gobiernos regionales y locales sigue siendo limitada por la fuerte dependencia financiera del gobierno central. Esta dependencia no solo es debida a la transferencia de fondos, sino a la rigidez de las normas que regulan la asignación de dichos fondos. En el terreno presupuestal, el fortalecimiento de la periferia no se acompaña, como sería deseable, de una redistribución del poder y capacidad de decisión del gobierno central.

Los gobiernos regionales no solo enfrentan el reto de articularse y coordinarse con el gobierno central, sino también con el ámbito local. Muchas de las competencias de los gobiernos regionales, serán eficientemente aprovechadas si se logra articular con los distintos niveles de gobierno. Hace falta una coordinación mucho más fluida y una mejor integración entre territorios de diferentes escalas (departamento-región, provincias, distritos), que se superponen y en donde se cruzan intereses políticos y económicos y lógicas sectoriales y territoriales.

Parece que, de momento, existe una fuerte desarticulación entre lo político administrativo de lo local y lo regional -como si fueran territorios “estancos”- inherente al deficiente diseño de las normas que rigen la pretendida sintonía en el uso de dos herramientas de gobierno, que son la planificación estratégica concertada y el presupuesto participativo.

Inciden también las limitaciones y problemas que muchos departamentos-regiones encuentran en su gestión estratégica, como son: la desarticulación de planes sectoriales o locales y regionales; la ausencia de un marco nacional de planificación o la ausencia de indicadores; y, metas para acompañar y evaluar los avances en la gestión del desarrollo local y regional.

En lo que se refiere a la institucionalidad, ésta se ha venido reforzando, aún cuando es evidente el largo camino que falta por recorrer. La gestión de los gobiernos regionales y la transformación de los sistemas de decisión transitan por varios caminos. El más recorrido de estos, es el de las inversiones en infraestructuras. En el ámbito de lo social, la elaboración e implementación de políticas regionales es todavía incipiente. Por lo que respecta a la intervención ciudadana, si bien se han abierto nuevos espacios de participación, en particular los consejos regionales sectoriales y temáticos, falta mucho por hacer para construir canales de intermediación entre los ámbitos regional, provincial y distrital. En el terreno de la proyección al futuro, se identificaron una gran diversidad de ejes y proyectos estratégicos. Estos necesitan tiempo y maduración para concretarse y tener impacto social y económico en la vida regional.

## 2.2. ¿Y los espacios de participación?

El proceso de descentralización tiene como componente la posibilidad de **concertar entre el gobierno regional y la representación de los sectores de la sociedad** (organizaciones e instituciones), propuestas, lineamientos e iniciativas en beneficio del desarrollo regional. Este carácter participativo se mantiene y le da cierta vitalidad. Sin embargo, conjuntamente a esta oportunidad, persisten limitaciones que obviamente traban la marcha del proceso, y que necesitan ser enfrentadas para afirmar la institucionalidad democrática de los gobiernos subnacionales.

Algunas limitaciones:

- Una limitación es la superposición de funciones y la poca autoridad para ejercer esas funciones, tanto en las instancias regionales como en las locales.
- Existe una fuerte limitación de recursos humanos preparados para trabajar en los gobiernos regionales o locales y sobre todo para poner en marcha iniciativas de desarrollo local. No existen condiciones para hacer carrera en el sector público, la movilidad de las personas y la poca permanencia en estancias específicas, dificulta la posibilidad de generar capacidades técnicas y de diálogo político para fortalecer el proceso de descentralización.
- Por parte de la sociedad civil una fuerte limitación para la participación son los problemas de representatividad de muchos líderes y dirigentes. Las limitaciones giran en torno a la ausencia de un vínculo permanente entre las propias organizaciones para elaborar propuestas y rendir cuentas de su actuación.
- Otra limitante es la difícil organización de los grupos y organizaciones de la sociedad civil representados en los espacios de concertación. Hay dificultad en distinguir entre propuestas de subsectores y mirar un horizonte común regional, con lo cual muchas veces las propuestas son fragmentadas y no alcanzan un consenso para su impulso e implementación.

Estas condiciones para la participación no pueden generalizarse a todas las regiones, pero es cierto que, como tendencia, no se puede hablar de espacios de participación y concertación fortalecidos y estables. Por ejemplo los Consejos de Coordinación Regionales (CCR) han tenido una actuación muy marginal. Estos consejos no consiguen tener un espacio real de construcción común. Estos consejos, junto con la Presidencia Regional y el Consejo Regional, pertenecen a la

estructura orgánica de los gobiernos regionales. Están integrados por la presidencia regional, las alcaldías provinciales y las y los representantes de la sociedad civil. Entre sus funciones está la de emitir opinión consultiva y concertada sobre los planes de desarrollo y el presupuesto participativo anual, así como los lineamientos estratégicos de los programas del Plan de Desarrollo Regional Concertado. Si bien estos consejos existen, en la mayoría de los casos tienen dificultades para su puesta en marcha y sobre todo para un funcionamiento regular, ágil y eficiente. Este espacio es el único en el que formalmente se encuentran las presidencias regionales con las alcaldías provinciales, y no ha sido posible normalizar su operación y obtener resultados positivos.

Por otro lado, a pesar de la complejidad que representan los espacios de los Presupuestos Participativos (PP). Estos procesos son uno de los principales cambios que ha propiciado la descentralización, particularmente en la gestión de las municipalidades rurales.

Los inicios de los PP fueron difíciles y evidenciaron limitaciones, por un lado, en las capacidades de las autoridades políticas y de los equipos técnicos para liderar y conducir los procesos, y, por otro, de los actores de la sociedad civil para participar. A pesar de estas limitaciones, la repetición cíclica del proceso va a la par con su consolidación e institucionalización, sobre todo en el ámbito local, a diferencia de los espacios regionales que presentan más dificultades. El proceso se potencia porque las decisiones se logran concretar al contar en forma creciente<sup>4</sup> con recursos significativos, aunque insuficientes frente a las necesidades y expectativas de la población. Para el 2010 la disponibilidad de recursos para nuevas inversiones se ha limitado, debido al compromiso que se ha hecho de recursos en proyectos que tienen continuidad de un año a otro.

Los mejores logros se dan cuando los gobiernos locales impulsan los PP trascendiendo el marco legal y ampliando, bajo nuevas formas y mecanismos, la participación plural de la población y cuando se produce una efectiva interacción entre las autoridades, el personal técnico y la comunidad. Recientemente, al PP se le ha dado un nuevo apellido, “Presupuestos Participativos basado en Resultados”, lo cual, demuestra, por un lado, un avance para orientar mejor la inversión pero por otro, implica replantear algunos mecanismos hasta ahora establecidos en los PP. Existe una fuerte necesidad de priorizar qué sectores atender así como

---

<sup>4</sup> Para el año 2009, las transferencias del FONCOMUN registraron una disminución, como resultado de la desaceleración de la actividad económica del país y su efecto en la recaudación del Impuesto General a las Ventas.

revisar la inversión multianual, sobre todo en aquéllos proyectos que implican recursos de los gobiernos locales, regionales y/o nacional.

“En el mundo rural se están consolidando dos formas de asociaciones entre municipalidades: la primera, de carácter gremial, es el desempeño de la Red de Municipales Rurales del Perú (REMURPE). Esta asociación, de configuración política plural y que cuenta con filiales regionales, reúne a representantes de la cuarta parte de los municipios del país, y desarrolla con estos, acciones de sensibilización y formación, así como acciones de incidencia dirigidas al Congreso y al Gobierno Nacional. La segunda, de carácter territorial sub regional, es la conformación de mancomunidades municipales para la gestión de territorios colindantes, para enfrentar en forma conjunta problemas compartidos, aprovechar en una escala mayor potencialidades comunes y emprender proyectos productivos estratégicos” (Revesz 2009<sup>5</sup>).

### 2.3. Los retos del proceso de descentralización

a) El proceso de descentralización-regionalización no ha correspondido a las expectativas de sus defensores más optimistas, que veían en él el remedio milagroso a muchos de los males de la sociedad peruana, desde las desigualdades y exclusiones, hasta la **fragmentación social** y el desgaste del sistema de los partidos.

Esta reforma ha evidenciado la fragmentación de fuerzas políticas en el país. En forma recurrente se reproduce la multiplicación e inoperancia de las fuerzas políticas y permanece la poca agregación de la acción colectiva sin que se observe una conjunción de intereses de los actores. El proceso de descentralización, tal como se está realizando, parece a la mayoría impreciso, débil, burocrático, poco ligado a sus opciones inmediatas. No genera una amplia corriente de opinión o movilizaciones políticas y sociales en su favor.

Este proceso de descentralización debe asumir de forma decidida la oportunidad presente de acercar al Estado y a la ciudadanía para la toma de decisiones, generar propuestas e iniciativas que permitan la relación y el encuentro entre la sociedad civil y sus representantes. Es necesario fortalecer el proceso de democratización y lograr la cohesión social.

b) El proceso de descentralización ha demostrado que al implementar la reforma no se ha puesto en juego la estabilidad macroeconómica ni la estabilidad política del país. En algunos casos, los gobiernos regionales han empezado a jugar

---

<sup>5</sup> Revesz, B. Descentralización, la reforma inconclusa. Perú Hoy, 2009:46.

un papel de “amortiguadores” del conflicto social, promoviendo el diálogo a nivel local y regional.

Esta **gestión del conflicto** se presenta como un reto para los gobiernos regionales que ponen en juego sus capacidades y su eficacia. Los conflictos generados, por ejemplo, por el reparto del canon<sup>6</sup>, no han sido resueltos con una orientación de equidad financiera entre las regiones. Es urgente generar mecanismos claros de asignación de fondos y el otorgamiento de recursos presupuestales ordinarios para el buen funcionamiento y la disminución de la tensión social.

- c) Es prioritario dotar de **orientación** al actual proceso de descentralización. Los avances y retrocesos lo ponen en un punto de definición de rumbo y de **coordinación entre los distintos niveles de gobierno**. Si bien la ley de Bases de la Descentralización establece que la Presidencia del Consejo de Ministros es el organismo responsable de la conducción del proceso de descentralización, es necesario definir funciones específicas de ministerios, gobiernos regionales, locales y asambleas. De igual forma es necesario elevar la notoriedad y el perfil de las instancias que conducen el proceso de descentralización y crear la instancia de coordinación intergubernamental para tener rumbo y ritmos compartidos.
- d) Un reto significativo es **concluir el proceso de transferencia** de funciones a los gobiernos regionales. Esto significa recursos y servidores públicos que fortalezcan los gobiernos regionales. De igual forma, la creación de capacidades para la planificación y gestión del gasto de los gobiernos subnacionales es urgente. Este reto, implica la formación y generación de **capacidades del funcionariado**, para la eficacia de las acciones de los gobiernos regionales y locales. Esta transferencia de competencias también tiene que fortalecer el papel de los gobiernos regionales como **promotores de la inversión y el desarrollo económico**. La competitividad de muchas regiones podría ser impulsada de mejor manera si sus gobiernos están fortalecidos, bien orientados y dotados de estrategias.
- e) Finalmente, un reto fundamental es el **renovar los espacios y mecanismos de participación** ciudadana. En muchos ámbitos (regionales y locales) los espacios de participación deben ser recreados, estos espacios deben promover la participa-

---

<sup>6</sup> Es la participación (efectiva y adecuada) de la que gozan los gobiernos locales y regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos mineros (metálicos y no metálicos). En otras palabras, se puede decir que el canon minero es la mitad del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras, que regresa a los territorios en los que éstos son explotados. El canon minero es el más importante de los seis tipos de canon que existen en Perú, por el volumen de recursos que genera en las zonas en las que se distribuye. Los seis tipos de canon son: minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, forestal y pesquero.

ción representativa de las mayorías y **generar capacidades para la participación** eficaz. De igual forma, estos espacios deben asegurar que las decisiones que ahí son tomadas, sean respetadas por parte de los gobiernos regionales o locales, de tal manera que la ciudadanía obtenga resultados de su participación y se construyan desde ella iniciativas y actividades de desarrollo para la población.

A pesar de las debilidades que podemos encontrar en el proceso, la descentralización ha abierto un espacio para reorganizar la economía y la política en el Perú desde el ámbito regional y local. Es posible que a partir de este proceso se puedan reducir las diferencias económicas y de poder que existen en el país.

Los avances que presenta este proceso, dan cuenta de un camino de aciertos y errores, pero sobre todo es deseable que sea un camino de aprendizaje para la gestión pública regional. Esta reforma inconclusa necesita consolidarse y reforzarse y atender a los principales retos de este proceso errático, sobre todo, como una estrategia sólida para posibilitar el desarrollo humano de las personas menos favorecidas en el Perú.

Esta publicación se presenta un análisis de dos experiencias concretas que contribuyen a genera aprendizajes y recomendaciones, fundamentalmente para el último de los retos previamente mencionados.



## 3. LA PROPUESTA METODOLÓGICA: LA SISTEMATIZACIÓN

### 3.1. Introducción

Conscientes de que existen escasos aportes teórico-prácticos sobre la participación ciudadana en espacios de diálogo y encuentro Estado-sociedad civil, este trabajo se ha propuesto recuperar experiencias en dicho ámbito que puedan aportar elementos para la reflexión y el análisis. La apuesta se centra en la recuperación de procesos de participación que nos aporten claves para entender cómo generar capacidades en la sociedad civil en las instituciones públicas para una participación más eficaz.

La metodología que ha guiado este estudio considera como centrales las aportaciones de las propias personas protagonistas de los casos de estudio. En este caso se han seleccionado experiencias de concertación ciudadana en el marco de la descentralización del Perú que contaban con los siguientes actores: las comunidades de base y organizaciones comunitarias; representantes del Estado; y, una organización de fortalecimiento y acompañamiento de ambas partes.

La sistematización, como herramienta metodológica, propone la reconstrucción e interpretación de las experiencias por parte de los propios sujetos que la vivieron. En los casos que nos ocupan se ha realizado con la orientación y facilitación de una entidad externa. El objetivo de esta metodología es que las propias personas que vivieron la experiencia la recuerden, entiendan las lógicas subyacentes de la misma y puedan extraer conclusiones, aprendizajes y recomendaciones que puedan servirles a ellos y ellas así como a terceras personas como orientación para intervenciones futuras.

Hemos apostado por esta herramienta para poder reconocer las potencialidades y las dificultades de los espacios de concertación en el marco de la descentraliza-

ción desde la práctica cotidiana. En este sentido, la metodología nos permite vincular la experiencia con la teoría y así poder generar nuevas preguntas y nuevos conocimientos.

#### Cuadro 1. Aportes de la propuesta metodológica de sistematización

- Es una revisión conjunta y compartida de nuestra práctica.
- Supone una apropiación por parte de quienes han vivido la experiencia.
- Genera un aprendizaje nuevo.
- Facilita pistas para nuevas propuestas y agendas.
- Genera conocimiento nuevo que pueda posibilitar la vinculación de lo reflexivo y lo académico con las prácticas concretas.

Fuente: La sistematización una mirada a nuestras prácticas. Guía para la sistematización de experiencias de transformación social (2004).

### 3.2. La sistematización una metodología para generar conocimiento

De lo anteriormente mencionado, se deduce que la sistematización es una metodología participativa que permite hacer una revisión colectiva y compartida del trabajo práctico y que contribuye a la apropiación de la práctica vivida para generar un aprendizaje nuevo.

Desde ALBOAN utilizamos la definición de sistematización elaborada en el marco de un proyecto que realizamos junto al Instituto de Derechos Humanos y Hegoa. Para nosotras y nosotros “la sistematización es la interpretación crítica de una experiencia que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí y por qué lo han hecho de ese modo y con ello construye nuevos conocimientos. (Proyecto de Sistematización de experiencias de Desarrollo Humano<sup>7</sup>)”.

Este trabajo asume la sistematización como herramienta que vincula la investigación y la evaluación. Como herramienta vinculada con la investigación nos posibilita reconocer y recuperar las experiencias de participación ciudadana en los espacios públicos de encuentro con el Estado, aprender de la práctica, contrastar con el desarrollo teórico y generar nuevos aprendizajes.

<sup>7</sup> AAVV, La sistematización, una nueva mirada a nuestras prácticas. Guía para la sistematización de experiencias de transformación social. Bilbao, ALBOAN et al. 2004. Pág. 14.

## Cuadro 2. Aportes de la de sistematización a la generación de conocimientos

**Es una producción intencionada de conocimientos:** a nivel epistemológico implica una posición consciente sobre desde dónde, para qué y cómo se produce el conocimiento social.

**Es una producción colectiva de conocimiento:** los propios actores sociales toman las decisiones principales de la investigación: el qué, el por qué, el para qué y el cómo hacerlo.

**Reconoce la complejidad de las prácticas de acción social,** objeto de la sistematización. Está condicionada por los contextos, relaciones, construcción de sentidos, producción de efectos previstos o no, etc.

**Busca reconstruir la práctica en su densidad.** Se trata de producir un relato descriptivo de la experiencia desde el diálogo de miradas y saberes.

**Busca una interpretación crítica de la lógica y sentidos que constituyen la experiencia.** Además de reconstruir la experiencia, aspira a dar cuenta de su lógica particular, de los sentidos que la constituyen.

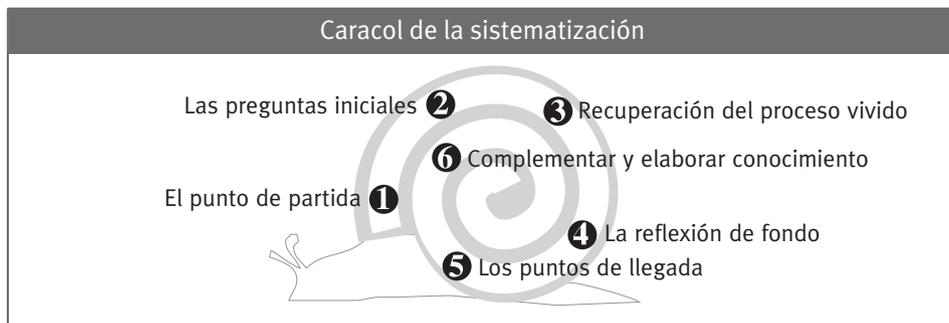
**Busca potenciar la propia práctica de intervención social.** Se parte de un interés pragmático: mejorar la práctica.

**Aporta a la conceptualización de las prácticas sociales en general.** Busca comprender los sentidos que conforman prácticas sociales, y desde allí elaborar esquemas de interpretación que permitan comprender lo social: el balance de varias sistematizaciones sobre un mismo campo de prácticas puede generar reflexiones teóricas de mayor amplitud.

Fuente: La sistematización una mirada a nuestras prácticas. Guía para la sistematización de experiencias de transformación social (2004).

### 3.3. Los pasos del proceso de sistematización

Para realizar este proceso de investigación, análisis e interpretación de la experiencia vivida hemos seguido los pasos que presentamos a continuación:



Fuente: La sistematización una mirada a nuestras prácticas. Guía para la sistematización de experiencias de transformación social (2004).

En el análisis de las experiencias<sup>8</sup> que se presentan a continuación habíamos previsto la realización de dos momentos en los que pudieran realizarse talleres participativos. Este trabajo correspondería dinamizarlo a un equipo de sistematización constituido ad hoc en el seno de las organizaciones y con participación de personas de ALBOAN. En un primer momento se trataba de abordar las preguntas iniciales y comenzar a realizar la recuperación del proceso vivido. En esta primera fase se planificaron distintos talleres con los grupos de actores (autoridades locales y regionales, representantes comunitarios, organización acompañante). En el segundo momento, pasado ya un tiempo, contaríamos con la recuperación del proceso vivido y algunos criterios para la reflexión de fondo. Así, en esa segunda parte se abordaría la interpretación crítica y los puntos de llegada, es decir, las conclusiones, aprendizajes y recomendaciones. La práctica posibilitó este desarrollo en una de las experiencias. En la otra, por dificultades para contactar con todas las personas al mismo tiempo, algunos de los talleres fueron sustituidos por entrevistas semi estructuradas. Esto supuso una limitación en lo que tiene que ver con la construcción conjunta de conocimiento, limitación que tuvo que ser asumida en el proceso de investigación.

Una vez realizada una primera aproximación a los avances de conclusiones, aprendizajes y recomendaciones realizamos un seminario internacional de intercambio entre representantes de las dos experiencias que se presentan en esta publicación, otras dos ubicadas en India y en Burundi y personal de ALBOAN. Realizamos este seminario para profundizar en el análisis de las experiencias, definir aquellos elementos que son, en cierta medida, comunes a todas ellas y formular nuevas preguntas a las propias experiencias.

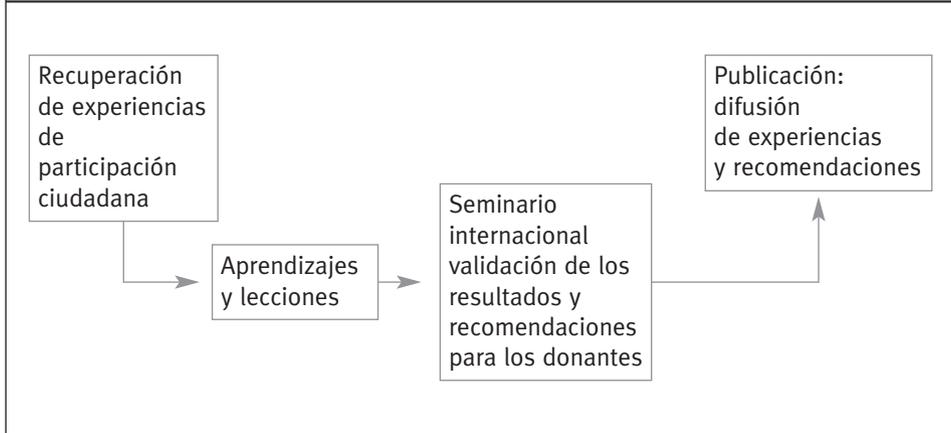
Tras este seminario se organizó un espacio de encuentro con entidades públicas en el que también estuvieron presentes las y los representantes de las experiencias. En este encuentro se presentaron aquellos aprendizajes que nos parecían claves a la hora de la financiación y desarrollo de actividades relacionadas con las políticas de cooperación.

Finalmente la publicación de varios documentos tal y como se presenta al comienzo de ésta y el trabajo de difusión de estas experiencias y recursos continúan siendo una tarea de importancia para contribuir a generar nuevos conocimientos y aprendizajes en el marco de los procesos de concertación entre la sociedad civil y el Estado.

---

<sup>8</sup> La propuesta metodológica está basada en lo desarrollado en *La aventura de la sistematización. Cómo mirar y aprender de nuestras prácticas desde nuestras prácticas* que se puede solicitar en ALBOAN o consultar en la página web de ALBOAN.

Cuadro 3. Itinerario de trabajo



Fuente: Elaboración propia.

### 3.4. ¿Para qué y qué se ha sistematizado?

La apuesta por la sistematización fue una opción metodológica que permite realizar un proceso investigativo y reflexivo de forma participativa con todos los actores protagonistas de la experiencia. La sistematización posibilita:

- Reconocer lo realizado.
- Recuperar la memoria de lo puesto en marcha.
- Analizar y reconocer no sólo los fracasos sino los avances realizados y también los puntos críticos con los que nos hemos encontrado.
- Analizar procesos concretos en el marco de un contexto más amplio.
- Aprender de la práctica.
- Generar conocimientos nuevos desde la propia práctica.
- Mejorar nuestras prácticas.
- Avanzar en nuestro trabajo en el campo de la transformación social.

En el caso concreto de las experiencias que se desarrollan en los siguientes capítulos el para qué de la sistematización y que se ha sistematizado es:

Cuadro 4. Asociación Jesús Obrero (CCAIJO)  
Provincia de Quispicanchi, Cusco, Perú

- **Objetivo:** Recuperar la experiencia de cosecha de agua en la Microcuenca de Ccatcca, a través de la construcción de micropresas, como propuesta válida para almacenar aguas de lluvia en la sierra peruana y como elemento dinamizador de la participación y la organización comunitaria en el ámbito local.
- **Objeto:** La construcción de micropresas, experiencia que se inició en el año 2001 y finalizó en diciembre del 2006, en la microcuenca de Ccatcca, provincia de Quispicanchi y su vinculación con los espacios de concertación locales.
- **Eje:** En la experiencia lo que se debe valorar y recuperar es: la participación y organización de los actores involucrados (sociedad civil, gobierno local y la institución promotora) para la construcción de micropresas, la gestión del agua y su incorporación en los espacios de diálogo gobierno-sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5. Centro de Investigación y Promoción  
del Campesinado (CIPCA), Región de Piura, Perú

- **Objetivo:** Recuperar y reflexionar críticamente la funcionalidad del CORDA como espacio de interrelacionamiento Estado-Sociedad Civil para la generación de propuestas de políticas públicas del sector agrario en el ámbito regional.
- **Objeto:** La experiencia de relacionamiento Sociedad Civil-Estado para la generación de políticas públicas del CORDA en el periodo 2004-2008.
- **Eje:** La participación y la organización del CORDA en el proceso de concertación para la elaboración, implementación y seguimiento de políticas públicas en el sector agrario.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, las organizaciones promotoras de la sistematización tanto las organizaciones locales que trabajan con las comunidades de base como ALBOAN tenían una agenda propia sobre la sistematización, compartida posteriormente con las comunidades. En el gráfico adjunto se presenta en un esquema la potencialidad de esta herramienta y la intencionalidad del estudio que ha sido generar aprendizajes y recomendaciones para las políticas de cooperación internacional y así incidir en la definición de políticas públicas vinculadas con la participación de la sociedad civil en espacios de concertación.

Cuadro 6. Estructura de la sistematización de las experiencias de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

### 3.5. La recuperación de la historia y la investigación crítica

Hacemos una mención especial a la recuperación de la historia y, sobre todo, a la investigación crítica porque son dos momentos claves en este proceso metodológico que hay que cuidar especialmente.

La recuperación de la historia ha sido y, generalmente es, un momento muy interesante de trabajo y diálogo conjunto, de fortalecimiento común y de reconocimiento, tras el paso del tiempo, de la labor realizada y de los aprendizajes generados por ésta. Este momento del proceso es muy atractivo para las personas que participan en la experiencia, suele ser un momento de alta participación, de re-encontrarse con personas que han participado en la experiencia y de descubrir elementos nuevos en una experiencia ya vivida.

El segundo momento, el de la investigación crítica es un momento más complicado para las personas. A veces se ha destinado mucho tiempo y esfuerzo a la recuperación de la historia y para cuando llega la investigación crítica el grupo se encuentra casi sin fuerzas. En este momento es importante el papel del equipo dinamizador de la sistematización y el contraste con la teoría para ver si aporta preguntas o enfoques nuevos. Generalmente es el equipo dinamizador quien plantea unas preguntas críticas o ámbitos de discusión para que sirvan de contraste en los talleres con las personas que han vivido la experiencia. En cualquier caso conviene destacar que se trata de analizar de manera crítica la historia e interpretarla. No para buscar soluciones ni culpabilidades, sino para entender por qué pasó lo que pasó y poder llevar a cabo una auténtica reflexión de fondo. Es bueno en este momento echar mano de todo el trabajo ya realizado, las preguntas que han ido surgiendo a lo largo de la experiencia. Partiendo del eje de cada proceso, se trata de añadir nuevas preguntas que formular a la experiencia, de descubrir ¿por qué pasó lo que pasó? En definitiva, de dejarse interpelar por la experiencia.

Puede ocurrir que parezca que las preguntas superan la capacidad de respuesta pero con sistematicidad, volviendo al eje, a la teoría y al diálogo con la experiencia se pueden encontrar respuestas a casi todas las preguntas, y lo que es más interesante, respuestas que pueden sorprender.

### 3.6. Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones

En la sistematización, tanto el proceso como “los resultados tangibles” son importantes porque empoderan y generan aprendizajes. A la hora de extraer conclusiones, aprendizajes y recomendaciones se ha utilizado el siguiente criterio para agruparlas.

Las **conclusiones** hacen referencia a la primera respuesta que nos surge del análisis de la experiencia, de carácter general y relacionada con el eje que guía el análisis. Los **aprendizajes** son aquellas reflexiones y aplicaciones prácticas que nos genera la experiencia. Suponen una profundización mayor sobre las conclusiones que salen de la experiencia. Y, finalmente las **recomendaciones** son concreciones para nuestra asociación y generalizaciones a compartir con otras asociaciones para tener en consideración en futuras experiencias que puedan ser similares.

En los casos que nos ocupan, se ha hecho un esfuerzo especial al final de cada experiencia por especificar aquellas conclusiones, aprendizajes y recomendaciones que corresponden a cada agente implicado.

### 3.7. Una mirada global

La experiencia de haber realizado un proceso de sistematización de este tipo ha sido satisfactoria porque ha posibilitado compartir un trabajo y una metodología entre organizaciones aliadas (CCAIJO, CIPCA y ALBOAN). Nos ha posibilitado ponernos a reflexionar y dialogar directamente entre todos los agentes implicados en estos procesos de cooperación internacional: comunidades y organizaciones comunitarias; organizaciones de segundo nivel aliadas; representantes de las instituciones públicas y la organización promotora en el Norte. Esto ha generado un conocimiento, un compartir experiencias y retos, un reconocimiento de que hay más problemáticas y estrategias que nos unen que las que nos separan. Así mismo ha permitido que las propias organizaciones puedan tener una interlocución directa con las personas responsables de definir políticas y programas de cooperación internacional a nivel de instituciones públicas en el Norte.

Sin duda, no ha sido un camino exento de dificultades. En primer lugar ha supuesto un esfuerzo institucional en la selección de las experiencias, en la capacitación de las personas para aplicar la metodología y en el acompañamiento y contraste con las propias experiencias.

El proceso de aglutinar a personas alrededor de cada uno de los casos ha sido diferente según la experiencia. En uno de los casos, ha habido una gran voluntad y motivación de las personas para implicarse en la elaboración de la sistematización y, en otro caso, debido a los cambios de personas y las responsabilidades de quienes participan, su implicación ha sido más complicada.

La elaboración de los textos que recogen las experiencias ha sido una labor asumida por ALBOAN y realizada en contraste con las organizaciones aliadas y comunitarias. La experiencia ya nos indicaba que redactar el texto implica un gran reto, es complicado para organizaciones más habituadas a la acción. Además de la dificultad de reflejar la riqueza del proceso vivido en la sistematización, el diálogo generado entre los actores y los aprendizajes para quienes hemos intervenido.

El proceso de sistematización ha permitido reconocer deficiencias investigativas por parte de las organizaciones sociales, la falta de reflexión sobre la práctica y la importancia de incorporar procesos de reflexión participativos como la sistematización a ciertos proyectos cuyos aprendizajes consideramos estratégicos.

Frente a ello, cabe señalar que el proceso de sistematización ha sido valorado muy positivamente por aquellas personas que más han participado en el mismo.

La sistematización ha posibilitado un espacio de formación, encuentro y reflexión compartida que se valora muy enriquecedor. Ha posibilitado encontrarse y reencontrarse no sólo físicamente sino también en los afectos, en las convicciones, en los compromisos y en los sueños.

Así mismo el hecho de querer conocer más en profundidad las experiencias y aprender de ellas supone un reconocimiento importante para todas las personas en ellas implicadas.

El encuentro y el intercambio con experiencias diferentes ha sido otro de los aspectos más valorados. Se ha generado contacto entre las diferentes experiencias provenientes de distintos contextos, se ha producido un enriquecimiento en los aprendizajes y formas de hacer y se han generando contactos y colaboraciones entre éstas.

Sin duda, los aprendizajes elaborados en conjunto nos han posibilitado tomar conciencia de elementos para mejorar las prácticas; aspectos que influyen y condicionan éstas, que son externos y que hay que tener en cuenta; y, también nos ha posibilitado tomar conciencia de grupos excluidos en la mayoría de nuestros procesos. Todos estos elementos son retos a abordar y a tener en consideración en próximos acompañamientos a procesos de participación y concertación.

Por último cabe señalar que, tanto la flexibilidad como la claridad en el camino trazado a seguir son claves. El reto es el equilibrio ya que aunque todas las experiencias y organizaciones partamos de un esquema similar, la creatividad de las organizaciones, las experiencias previas, el tiempo disponible, las propias dinámicas así como el colectivo con el que se trabaja requieren de adaptaciones variadas. Esta riqueza y creatividad contribuye a que el compartir y el aprendizaje entre las experiencias sea posible tal y como presentamos en los siguientes capítulos.

## **4. CAMBIANDO EL COLOR A Ccatcca. UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA**

### **4.1. Comprender el caso: El contexto de la experiencia**

**Cambiando el color a Ccatcca** es la sistematización de una experiencia de participación ciudadana y de organización comunitaria en el distrito de Ccatcca, provincia de Quispicanchi en Cusco Perú. El distrito de Ccatcca es uno de los distritos más pobres del Perú, uno de sus mayores problemas es la escasez de agua y la pobreza extrema. Ccatcca es una zona indígena con altos grados de marginación social.

La “cosecha de agua” ha sido un elemento central para cumplir un objetivo más amplio del CCAIJO (Centro de Capacitación Agro Industrial Jesús Obrero-CCAIJO, ahora Asociación Jesús Obrero), organización promotora de la experiencia, que es el de mejorar la producción y los rendimientos productivos agropecuarios y con ello contribuir a mejorar los ingresos de las familias en situación de pobreza extrema. La apuesta inicial fue crear la capacidad de almacenar agua y gestionarla adecuadamente, dotar a las comunidades de capacidades productivas y al mismo tiempo fortalecer las capacidades colectivas para la negociación y el diálogo político en el distrito.

### **Proceso de descentralización**

El actual gobierno regional del Cusco no ha tenido mayor liderazgo respecto al proceso de descentralización. Sin embargo, viene cumpliendo con la normatividad en cuanto a los procesos de participación y concertación. Por un lado, ha realizado el presupuesto participativo regional, aunque se espera que mejore la participación

del gobierno regional, en cuanto a poner en discusión sus propios proyectos. Por otro lado, ha reconocido la conformación del Consejo de Coordinación Regional (CCR), como órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades. Este consejo está integrado por las alcaldías provinciales y por la representación de la sociedad civil, con las funciones y atribuciones que le señala la ley<sup>9</sup>. El 60% de sus integrantes son autoridades regionales y municipales; y el 40% son representantes de la sociedad civil<sup>10</sup>. Si bien es cierto que la normatividad no establece una cuota de participación de organizaciones tradicionalmente excluidas (de mujeres indígenas, jóvenes, entre otros) se reconoce que hay voluntad por promover su participación e integración en el CCR.

La función específica del CCR es concertar y opinar en torno a los aspectos claves de la gestión regional, entre ellos: El presupuesto participativo anual, el plan de desarrollo concertado, la visión general y los lineamientos estratégicos de los programas que componen el plan de desarrollo regional concertado<sup>11</sup>. Este consejo está impulsando la actualización del Plan Regional de Desarrollo del Cusco, y también ha aprobado el Proyecto Educativo Regional.

En cuanto a concertación, se han dado pasos para formar algunos espacios sectoriales nuevos. Se trata de los Consejos Regionales en los temas de mujer y derechos humanos, que todavía no se han formado, pero tienen ordenanzas para ello. A la fecha existen 14 consejos regionales, por ejemplo: el consejo participativo regional de educación, de la mujer, de agricultura, o de turismo, entre otros.

### **Contexto político de Quispicanchi y Ccatcca**

El proceso de descentralización antes mencionado, también hace que desde el año 2003 se comience a priorizar la inversión de las municipalidades a través del presupuesto participativo, en concertación con las organizaciones sociales, políticas y productivas de cada localidad. En este sentido desde la Municipalidad Provincial de Quispicanchi se promueve el fortalecimiento de espacios de concertación como es el Comité Multisectorial frente a la problemática social de Quispicanchi, Consejo de Coordinación Local, para que desde estas instan-

---

<sup>9</sup> Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Cuarto párrafo del art. 11 de la Ley Nro. 27902, Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Nro. 27867 para regular la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización.

<sup>10</sup> Del 40% de los representantes de la sociedad civil en el CCR, la tercera parte de éstos, deben pertenecer al sector empresarial y de producción.

<sup>11</sup> Consejo de Coordinación Regional. Guía para una participación activa. Programa Pro descentralización-PRODES, 2006: 18.

cias se puedan priorizar políticas locales que puedan promover el desarrollo de la provincia.

En el distrito de Ccatca, el proceso de concertación inclusive cobra mayor fuerza, puesto que se promueve la creación del Consejo de Gestión del Desarrollo de Distrito de Ccatca “Allin Kausaypac”, este espacio se creó aun cuando no se obligaba a las municipalidades que promuevan uno en cada localidad. Durante el periodo de Juvenal Ormachea (2002-2006) en este espacio se priorizaban las políticas de inversión local y se planificaba el proceso de presupuesto participativo.

### **Contexto social en Quispicanchi**

Según el Censo de Población realizado en el año 2005, la población de la provincia de Quispicanchi registró 82.202 habitantes lo cual representa el 7% de la población regional. El distrito de Urcos y el de Camanti presentan tasas de decrecimiento (-1.4% y -2%) lo cual está asociado a una fuerte migración. Por otro lado, los distritos de Ccatcca y Ocongate tienen tasas de crecimiento positivas y altas (2.8% y 1.7%, respectivamente) lo cual podría explicarse por el mayor movimiento económico registrado en estas zonas como resultado de la construcción de la carretera interoceánica.

El nivel de pobreza y pobreza extrema en Quispicanchi es significativo. Según el mapa de pobreza elaborado por el fondo de cooperación para el desarrollo social-FONCODES, para el año 2005. Los distritos de Quispicanchi han sido calificados de la siguiente manera: extrema pobreza (Ccatcca, Ocongate, Marcapata, Cusipata y Quiquijana) muy pobres (Urcos, Andahuaylillas, Huaró, Lucre Oropesa y Camanti).

#### **• Con respecto a la educación**

Dentro de Quispicanchi, Urcos y Ocongate son los distritos que concentran juntos cerca de la tercera parte de la población estudiantil, lo cual puede estar en relación a la mayor concentración poblacional en estas áreas.

Esta situación disminuye las oportunidades de las y los jóvenes para estudiar alguna carrera técnica y también de las personas que tienen alguna discapacidad para poder acceder a la educación. De acuerdo al estudio elaborado por el Instituto Peruano de educación en derechos humanos y la paz, en Quispicanchi el promedio de años de estudio es de 3.9 años para los varones y 1.5 años para las mujeres, dando lugar este hecho a la existencia de una población femenina mayoritariamente analfabeta (55.2%). Esta situación, contribuirá, unido a otros factores, a disminuir la competitividad y las oportunidades.

- **Servicios básicos insatisfechos**

Otro indicador del nivel de desarrollo de una localidad es el nivel de servicios básicos insatisfechos, en tal sentido; de acuerdo al último censo nacional (año 2005), se verifica que el 91.4% de la población en Quispicanchi tenía una o más necesidades básicas insatisfechas. Asimismo, el 70% de la población reside en áreas rurales, donde los servicios de agua, electricidad y desagüe son escasos (y prácticamente inexistentes en el último caso).

El año 2000 la provincia contaba con 17 establecimientos de Salud<sup>12</sup> y actualmente se cuenta con 2 establecimientos de salud más, 1 en el Centro Poblado de Tinki y otro en Incacancha.

- **Tasas de natalidad y mortalidad**

Según datos de la Dirección Regional de Salud Cusco para el año 2005, los distritos que presentan mayores tasas de natalidad son: Ocongate, Ccatca, Ccarhuayo, Marcapata y Quiquijana con 40.2, 29.9, 29.4, 29.4 y 25.6 ‰ respectivamente, cifras superiores al promedio provincial (22.7‰). Por otra parte la tasa de mortalidad infantil; para el 2005 en la provincia fue de 49.5‰ nacidos vivos.

- **Desnutrición**

La desnutrición crónica es uno de los principales problemas que aqueja a la provincia de Quispicanchi, ya que al año 2005<sup>13</sup>, es la segunda provincia de la región después de Chumbivilcas, con 47.7 de cada 100 menores de 6 a 9 años de edad registran desnutrición crónica, mientras en la región la tasa es de 33.7%; en el nivel nacional esta cifra es de 21.9%.

## **4.2. El camino recorrido: el CCAIJO y su apuesta por el desarrollo humano local**

### **El cambio de paradigma y el nuevo modelo de intervención: de población beneficiaria a ciudadanía activa**

CCAIJO es una organización de la Compañía de Jesús que lleva más de 30 años trabajando en la provincia de Quispicanchi y que tiene como misión trabajar por el desarrollo humano en la zona, especialmente de las comunidades más empobrecidas. En el año 2001 CCAIJO elabora una nueva planificación estratégica en la que se replantea algunos de sus sectores de trabajo; pero sobre todo, reflexiona

---

<sup>12</sup> CCAIJO, Diagnóstico de la Provincia de Quispicanchi 2000, CCAIJO, 2000: 68.

<sup>13</sup> III Censo Nacional de Talla en Escolares 2005, MINEDU.

sobre el enfoque desde el que hace las intervenciones en la provincia y define nuevas formas desde las que abordará, en adelante, su relación con la población y la forma de promover el desarrollo.

Este cambio de paradigma representaba para el CCAIJO un trabajo muy fuerte de sensibilización y formación en las comunidades con las que trabajaba para ir girando, igual que el propio CCAIJO, hacia una visión centrada en el ejercicio de la ciudadanía desde un enfoque de derechos. De ahora en adelante la principal insistencia será que las propias comunidades se hagan cargo de su desarrollo, participen, contribuyan y sobre todo, decidan.

Este modelo, si bien está dirigido a las comunidades y a su población, también incorpora como actor fundamental a los gobiernos locales y el trabajo de formación y acompañamiento para la creación de capacidades institucionales.

Este modelo se apoyó en la experiencia del CCAIJO de educación popular así como en la amplia experiencia previa en proyectos de desarrollo rural de la organización. El cambio fue favorecido por nuevas corrientes en torno al desarrollo que promovían una mirada más amplia del desarrollo humano. El discurso sobre la generación de capacidades y el fortalecimiento de la dimensión político social del desarrollo fueron elementos clave que marcaron las nuevas formas de acercamiento e intervención del CCAIJO.

### **La cosecha de agua**

Uno de los grandes desafíos del CCAIJO en esta década ha sido apostar por mejorar la actividad productiva de las comunidades de la provincia de Quispicanchi y concretamente de los distritos menos favorecidos. Este trabajo pasa por contribuir a que las comunidades desarrollen capacidades productivas y que cuenten con la infraestructura necesaria para ellas. En esta región, la escasez de agua y las condiciones geográficas tienen gran influencia en las actividades productivas y la calidad de vida de las familias.

Ante esta necesidad, la cosecha de agua se conceptualizó como un proyecto que les permitiría almacenar agua de lluvia, a través de pequeñas represas, para poder utilizarla durante todo el año, y de esa forma, ampliar las iniciativas productivas de las comunidades. “Cosechar agua” sonaba muy extraño para las comunidades, el CCAIJO tuvo que hacer una fuerte labor de explicación de cómo se podía hacer esta “cosecha” y qué beneficios podía traer.

## **El agua como elemento dinamizador**

Dentro de la estrategia de CCAIJO y el cambio de modelo de intervención se ubicó al distrito de Ccatcca como una región urgentemente necesitada de agua, pero también un espacio en el que el CCAIJO no había intervenido en toda su historia. Las relaciones con la comunidad no se habían trabajado y había antecedentes de proyectos promovidos por otras organizaciones sociales que no habían tenido éxito. Ccatcca se identifica como un distrito que cumple distintas condiciones y en el cuál es posible iniciar una nueva estrategia de trabajo, diseñada y pensada como una intervención integral que pivotará en torno a un elemento dinamizador, el agua.

En el distrito de Ccatcca se venían dando enfrentamientos entre las familias por la utilización del agua, sobre todo, en época de sequía. Además de la gestión del conflicto por el agua, también se presentaba la imperiosa necesidad de contar con agua para ampliar las áreas de cultivo.

CCAIJO como respuesta a esta problemática y a esas necesidades tan claras de la población, ofrece la cosecha de agua como una propuesta que intentaba cumplir varios objetivos, pero quizá el más importante, era que la comunidad asumiera su papel protagónico como ciudadanía, que se involucrara en todo el proceso de la cosecha de agua y que hicieran suya la iniciativa.

Previo a la intervención en Ccatcca, CCAIJO había iniciado la construcción de micropresas en otras microcuencas que significaron un aprendizaje no solo desde el punto de vista técnico y de infraestructura, sino también como elemento clave para la resolución del conflicto social generado en la cuenca por el uso del agua. Estas experiencias previas, permitieron reconocer la importancia de los liderazgos locales.

### **La campaña de sensibilización: “Ccatcca te quiero verde”**

La primera estrategia fue la campaña de sensibilización “Ccatcca te quiero verde”. Esta campaña fue una estrategia de participación ciudadana que estaba dirigida, en un inicio, a los líderes comunitarios, a la organización comunal y a las y los pequeños productores del distrito. Este programa de sensibilización se centraba en el problema del agua, en una posible solución que era la recuperación de agua de lluvia y sobre todo, en hacer que la población se asumiera como constructora de su propio desarrollo.

El CCAIJO organizó visitas de los líderes comunitarios a otras micropresas construidas anteriormente en otros distritos. Estas “pasantías” son recordadas por

todos como un momento importante en el que vieron y palparon lo que significaba el proyecto, el trabajo que les esperaba y las posibilidades que podían abrirse.

El acompañamiento del CCAIJO a la organización comunitaria, el diálogo pausado y permanente, fue dando frutos poco a poco. La construcción de una relación de confianza y de negociación con los líderes comunitarios era fundamental para iniciar este camino conjunto. El equipo del CCAIJO participaba en las asambleas de la comunidad utilizando múltiples recursos visuales y de discurso para convencerles que era posible cosechar agua.

La estrategia de sensibilización no solo llegó a los líderes comunales, también empezó a extenderse el mensaje a la población en general y a las autoridades locales. Se utilizó la radio y elementos visuales (carteles, mensajes en muros, etc.) con el lema “Ccatcca te quiero verde” que despertaba el interés y la esperanza de la comunidad de contar con agua para sus cultivos. El mensaje que se transmitió permanentemente fue el de la movilización de capacidades de la comunidad, de su posibilidad de aportar recursos, pero sobre todo, de recuperar el agua y gestionarla adecuadamente.

La recepción de la campaña fue favorable, por lo que se inició un arduo proceso de concienciación y diálogo entre las autoridades distritales, los líderes comunales y el CCAIJO.

Cabe señalar que también se tuvieron que librar varios obstáculos. Entre ellos, además de las naturales resistencias a lo desconocido, hubo grupos dentro de algunas comunidades que se opusieron fuertemente al proyecto. La existencia de los Núcleos Ejecutores<sup>14</sup> en las comunidades dificultaba la negociación e influían en el proceso de decisión, estos grupos tenían capacidad de inversión y la cosecha de agua se salía de su ámbito de influencia.

### **La estrategia integral de intervención: innovación tecnológica y formación de capacidades**

El proyecto de cosecha de agua tiene una base de innovación tecnológica muy importante. La construcción de las micropresas incorpora una tecnología adecuada a las condiciones de la zona, utiliza materiales de la región y formula una pro-

---

<sup>14</sup> Los Núcleos Ejecutores son unidades generadas en el periodo de Fujimori que recibían fondos del gobierno central para realizar obras en las comunidades. Esta organización creada por el gobierno no reconocía la organización comunitaria y rompía el proceso tradicional de organización y de toma de decisiones. Los núcleos ejecutores eran un antecedente de una mala gestión de proyectos entre este grupo de poder y la organización tradicional.

puesta de organización en torno a esta obra no solo para la construcción de la represa, sino para su posterior mantenimiento y para la gestión del agua.

Las micropresas están construidas en lugares estratégicos elegidos por la comunidad con la asistencia del personal técnico del CCAIJO. Una vez identificados los terrenos óptimos para la construcción, el siguiente paso fue la negociación de esas tierras para la construcción de la micropresa. Las directivas comunales tuvieron un papel central en este momento, los terrenos cedidos tenían que ser re-puestos por otros con condiciones similares, de tal modo que no se viesan perjudicadas las familias que donaban sus tierras. La asesoría técnica para definir el terreno fue importante, pero la negociación fue una cuestión de la comunidad, de su asamblea y de su directiva.

La innovación no fue solo en la idea de recolectar agua de lluvia en esos distritos, sino que el equipo del CCAIJO decidió hacer uso de materiales existentes en la zona, de esta manera los costos eran asequibles y la obtención del material mucho más fácil.

Para este proyecto, la comunidad aportó, además de los terrenos, la mano de obra. Fue un trabajo duro que también generó tensiones y negociaciones al interior de la comunidad, pero que permitió aportar gran parte del coste del proyecto. La construcción de las micropresas no solo representaba aportar trabajo no cualificado, sino la formación y adquisición de conocimientos para el mantenimiento de la presa, el diseño de los canales de distribución, su construcción y utilización de los sistemas de riego que se han ido implementando en la zona.

Las micropresas fueron el primer paso para iniciar un proceso de capacitación que permitiera a las comunidades gestionar su propia agua, pero también desde ahí generar nuevas propuestas productivas. La cosecha de agua fue la entrada para obtener un recurso indispensable como es el agua, pero que siempre fue considerado un medio para otros objetivos, como la ampliación de las posibilidades productivas, el fortalecimiento de las capacidades comunitarias y colectivas o la mejora de los ingresos de las familias de la zona.

### **El equipo interdisciplinario y el acompañamiento de la experiencia**

El equipo que se formó para este proyecto se define así mismo como un “auténtico equipo de trabajo”. Se asumió un objetivo común, las personas fueron capaces de integrarse y poner en juego sus capacidades profesionales y personales para complementarse y fortalecer el papel del CCAIJO en el distrito de Ccatcca.

El equipo técnico tuvo que aprender cómo “hacer una laguna artificial”, cómo construir con materiales locales una “Qocha”<sup>15</sup>, cómo diseñar un sistema de riego, o cómo gestionar el agua. CCAIJO invirtió en la formación del personal, pero sobre todo, facilitó la configuración de un equipo interdisciplinario, con formación y con capacidad de propuesta y de toma de decisiones. Contar con profesionales que hablaran quechua, que fueran capaces de comunicarse en la misma lengua que los líderes comunitarios y entender los procesos asamblearios, participativos y de organización tradicional, facilitó la entrada en Ccatcca.

Dentro del CCAIJO el equipo encontraba apertura y amplias posibilidades para crear, proponer y aportar ideas de cambio. Contar con este equipo interdisciplinario que era capaz de dialogar y de aportar al proyecto y al propio CCAIJO, permitió empezar a trabajar temas transversales en esta experiencia: cuestiones del género y la idea de ciudadanía se fueron incorporando en el modelo.

La estrategia de intervención contempló desde el primer momento fortalecer las capacidades organizativas de la comunidad, la sensibilización y la formación de los líderes comunitarios no sólo en temas técnicos, sino también para el fortalecimiento del tejido social comunitario.

### **4.3. Estrategias claves para el éxito de la experiencia**

#### **Fortaleciendo la organización tradicional**

La idea siempre presente, era lograr que la comunidad se apropiara de la cosecha de agua, que hicieran suya la presa y que desde ahí se animaran a participar en otros ámbitos de la vida social, económica y política de la zona. Otro elemento de la propuesta era iniciar el diálogo no solo entre los líderes de las comunidades, o al interior de una comunidad, sino empezar a entablar negociaciones con las autoridades distritales para que se sumasen al proyecto, lo fortalecieran y en algún momento se responsabilizaran de cubrir esta necesidad de la población.

Las comunidades organizadas ejercieron presión a la autoridad provincial para conseguir apoyo para la construcción. La municipalidad de Ccatcca cofinanció la obra con maquinaria y el liderazgo del Alcalde ayudó a que el gobierno provincial se involucrara y trabajara conjuntamente para llevar a cabo el proyecto.

---

<sup>15</sup>Qocha, palabra del quechua que significa tanque o represa.

La construcción de esta obra fue un primer ejercicio de colaboración en Ccatcca entre el CCAIJO y las comunidades. Esta colaboración se caracterizaba por un alto grado de protagonismo de sus líderes y los gobiernos distrital y provincial.

### **Los liderazgos comunitarios**

El papel que jugaron los directivos comunitarios fue esencial para el éxito de la cosecha de agua. Los líderes eran el primer grupo objetivo de adhesión a la propuesta, pero sobre todo, ellos mismos recuerdan lo importante que fue imaginar a Ccatcca de “otro color”. La escasez de agua es y ha sido una necesidad sentida para la población. En realidad, el trabajo de diálogo que inició el CCAIJO con la comunidad no consistía en ver esta necesidad, sino en cómo solucionarla y en apropiarse del proyecto y de lo que ahí se derivara.

Los líderes que participaron en este proceso reconocían lo difícil que fue, en muchas ocasiones, la construcción de las qochas. Tuvieron que enfrentar dificultades no solo en la negociación de los terrenos si no también en la confianza de la comunidad en el proyecto, en la labor de diálogo y en el convencimiento de que era posible represar agua de lluvia. Una de las mayores dificultades fue contrarrestar opiniones más catastrofistas de Iglesias o grupos políticos de la comunidad que auguraban el fracaso para la cosecha de agua.

Para algunos directivos la negociación no fue fácil, llevó su tiempo y esfuerzo, pero finalmente, todos reconocían con satisfacción que las qochas hoy existen en cada una de sus comunidades. Haber liderado el proceso de construcción, la negociación y la puesta en marcha de la cosecha de agua les deja un sentimiento de orgullo por haber contribuido con su trabajo, con su tiempo y sobre todo, con su compromiso.

Los representantes de las comunidades son consientes que queda mucho por hacer, pero cada uno de los directivos estaban convencidos que solo unidos, confiando unos en otros y comprometiéndose con el trabajo colectivo, son capaces de lograr mejores cosas para su comunidad. Hoy con alegría nos han compartido los nuevos cultivos, los pastos, el sistema de riego, las mejoras en la distribución del agua, etc. Si bien Ccatcca sigue siendo una zona de alta marginación, para muchas familias la cosecha de agua ha significado un cambio cualitativo en sus opciones productivas y por tanto, en su calidad de vida.

### **La articulación de la participación en los espacios de concertación**

Si bien el agua fue el elemento dinamizador y sobre el cuál se empezó a articular la participación de la sociedad, el diálogo entre los actores fue avanzando para

generar espacios de concertación que permitieran tener una visión compartida del desarrollo en el distrito de Ccatcca.

Las asambleas comunitarias y los grupos y organizaciones que existían en Ccatcca empezaron a tener inquietudes sobre el desarrollo de la región. Los líderes veían que tenían el agua y ahora necesitaban negociar con las autoridades para que promovieran otro tipo de proyectos e inversiones.

El equipo del CCAIJO en el distrito, y como parte de la estrategia de impulso al desarrollo de la zona, jugó el papel de promotor de este espacio de concertación. Ofreció asistencia técnica y formación para la formulación del plan y facilitó los espacios de diálogo para que las comunidades tomaran decisiones sobre los proyectos prioritarios para el distrito, pero también para articular estrategias de incidencia ante el cambio de gobierno distrital que se avecinaba.

El gobierno distrital mostró apertura y voluntad política para el diálogo. La participación del CCAIJO como facilitador del espacio daba confianza a la comunidad y al gobierno local lo que facilitó el trabajo. Quizá una de las mayores bondades de este espacio es que fue capaz de convocar a otras organizaciones como Agustina Rivas o los comités de PRONAMACHS para sumarlos a este espacio de concertación para proponer y decidir conjuntamente.

### **Nuevas formas de organización**

Como se ha dicho, la comunidad participó antes, durante y después de la construcción de las qochas con distintos roles, con distintas intensidades y en diferentes actividades, conservando un papel protagónico de principio a fin. Previo a la construcción y una vez negociadas las tierras en las que se levantaría la qocha, la asamblea comunitaria nombró un Comité de Obra. Esta organización se formó dentro de la propia asamblea para responsabilizarse y gestionar las faenas para la construcción. Estos comités de obra fueron muy importantes para gestionar el trabajo, las relaciones con la comunidad y con el equipo del CCAIJO.

Una vez terminadas las presas, el paso siguiente era cómo distribuir el agua, cómo administrarla y cómo organizarse para ello haciendo un uso razonable y eficiente de este recurso. Una vez más el “saber” de la comunidad fue la mejor herramienta para que el personal técnico del CCAIJO pudieran aportar sus conocimientos sobre el plan de riego.

El CCAIJO, además de la asesoría, se comprometió a dar capacitación y asistencia técnica para poner en marcha este sistema de distribución de agua y

acompañar a la comunidad para buscar una forma de organizarse para administrar el sistema.

Desde la municipalidad se promovió que se incorporara como estatuto comunal el cuidado y gestión del agua. Con el plan de distribución ejecutado y poniendo en marcha el nuevo sistema de riego, la comunidad necesitaba organizarse para la gestión y el mantenimiento de este sistema. Casi de forma inmediata se constituyeron los comités de riego. Su objetivo, organizarse y formarse para que las y los usuarios hicieran un uso eficiente del agua y de la infraestructura.

El comité de riego se convierte en nuevo espacio de organización, con poder y con capacidad de decisión sobre este recurso. El comité pertenece a la asamblea comunitaria y sus miembros son nombrados y asignados en asamblea por periodos concretos de tiempo, lo que permite fortalecer la organización tradicional y a la vez, tener una unidad de gestión ágil que administre de forma eficiente el agua.

### **Cambios en el gobierno local y presupuestos participativos**

El pacto firmado durante la campaña electoral, en el que los candidatos se comprometían a respetar los procesos de desarrollo iniciados en el distrito, fue respetado por el nuevo alcalde. Además de este compromiso adquirido con la sociedad, fue determinante el buen conocimiento que el nuevo alcalde tenía sobre la situación del agua en la zona así como la confianza en la seriedad del trabajo del CCAIJO. El alcalde entrante sabía que la cosecha de agua tenía potencial y que podía ayudar a mejorar la calidad de vida de las personas del distrito.

Este cambio de gobierno local permitió caminar a la comunidad, al gobierno y a las organizaciones sociales, hacia una visión de desarrollo reorientada a lo rural, así como mayor compromiso con nuevos proyectos y una propuesta de desarrollo desde la municipalidad. Con el impulso a esta nueva visión de desarrollo en Ccatcca y el compromiso asumido por el alcalde, de transparencia y apertura de espacios de participación y concertación, el CGDD se consolida y continúa su andadura convirtiéndose en un referente de concertación en la región de Cusco.

Ese mismo año, la ley de presupuestos participativos es aprobada en el país. Esta ley, da un nuevo impulso a los espacios de participación y el presupuesto participativo se convierte en una herramienta importante para asegurar la construcción de las qochas con la financiación del gobierno local. Este impulso nacional a los espacios de presupuesto participativo, fue un elemento clave para la continuidad de la cosecha de agua.

## **Promoción de nuevos sectores productivos**

Como ya se ha explicado, un objetivo central de la cosecha de agua, era contar con agua de riego para nuevos cultivos. Tener agua durante todo el año significaba romper con la agricultura de temporal y promocionar nuevos cultivos.

Una vez más la comunidad respondió entusiastamente. Habían conseguido tener agua, posteriormente un sistema de riego, y ahora, llegaba el momento de intentar nuevos cultivos en sus pequeñas parcelas. Nuevamente el papel de los líderes comunitarios está presente. La comunidad se formó y se organizó para empezar estas nuevas actividades, movilizaron sus propios recursos (conocimiento, tiempo, ahorros, etc.) y el contar con agua y pastos les permitió iniciar la alimentación de ganados, reforestar algunas zonas e iniciar proyectos como la crianza de cuyes y de vacunos. Las mujeres se convierten en las protagonistas de esta etapa del proyecto, ellas asumen el papel protagónico en estos nuevos sectores productivos.

## **Transferencia de tecnología y cambio de protagonismos en la comunidad**

El proceso de descentralización peruano, que tiene una dimensión de mayor financiación a los gobiernos regionales y locales, y en el caso concreto del Cusco, el pago del canon minero, representó un incremento significativo de fondos públicos en la zona. Gracias a estos nuevos fondos, las municipalidades pudieron financiar estas y otras obras, pero lo central de la transferencia no estaba en la financiación, sino en la forma de construir las qochas y en el modo de organizarse y coordinarse con la comunidad previo, durante y posteriormente a la construcción de la micropresa.

CCAIJO terminó así su intervención en la construcción de micropresas y en el impulso a la cosecha de agua. A partir de estas construcciones, CCAIJO continuaría desplegando otro tipo de estrategias derivadas de la capacidad de recolectar y gestionar el agua adecuadamente.

#### 4.4. Los puntos de llegada: conclusiones, aprendizajes y recomendaciones

##### Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones para las comunidades

##### Conclusión 1: Participación y representación social una vía para la solución de problemas comunes

###### Aprendizaje.

Para solucionar problemas comunes la participación de las comunidades es necesaria.

---

###### Recomendación.

Fomentar procesos participativos para que las propias comunidades sean actores protagónicos en la gestión y resolución de los problemas comunes.

##### Conclusión 2: La apertura al acompañamiento de agentes externos en procesos participativos es una ventana a nuevas posibilidades

El objetivo de impulsar iniciativas de participación en el distrito, era pasar de una participación muy tutelada y acompañada permanentemente, a una participación que integrara a los principales grupos de la zona y les permitiera articularse de forma colectiva para intervenir en aquellas cuestiones que les afectan (lo político, económico, social y ambiental). En un principio los procesos de participación fueron promovidos por un agente “externo” a la comunidad (el CCAIJO) que asume un papel de guía y acompañante para la participación y la organización en torno a un objetivo común: tener agua para riego en el distrito.

---

###### Recomendación.

Apertura a la asesoría de agentes externos siempre que éstos respeten las opiniones de la comunidad.

### **Conclusión 3: Los aportes técnicos junto con la convivencia, la confianza y el trabajo de “compañeros” claves en el éxito de la experiencia**

Las comunidades afirman haber tenido un “despertar colectivo” en temas vinculados con la producción, el riego y la infraestructura productiva.

Para los líderes comunitarios un elemento clave que facilitó la participación fue la presencia del CCAIJO en Ccatcca. Afirman que la integración del equipo técnico de la cosecha de agua en la comunidad, la convivencia, la confianza y el trabajo de “compañeros” fueron indispensables para confiar en la propuesta e iniciar el camino conjunto.

---

#### **Aprendizajes.**

Para implicar a las comunidades en procesos participativos es necesario ofrecerles una vía de solución a problemas básicos.

Los aspectos relacionales en clave de horizontalidad fomentan la participación de muchas de las personas de la comunidad.

---

#### **Recomendaciones.**

Identificar los problemas básicos de las comunidades y buscar cauces de solución a través de procesos participativos.

Conviene complementar la formación y aportes técnicos junto con relaciones de horizontalidad con las comunidades.

---

#### **Conclusión 4: Es necesario contar con la experiencia y los espacios necesarios para aprender y practicar la participación**

Al interior de la comunidad la experiencia les ha aportado nuevos elementos para su organización. Para el consejo directivo comunal tener la información necesaria, dinamizar las reuniones permanentes entre directivos y la organización de la asamblea, ha representado aprendizajes importantes en su rol como directivos y mejoras en su relación con la asamblea.

La asamblea comunal se revalora como instancia de decisión. La asamblea recupera y aplica su capacidad de decisión y de establecimiento de normas comunitarias que son acatadas y valoradas por la población. La creación de los comités de riego y posteriormente de la comisión de riego distrital, les permite participar como usuarios y usuarias y gestoras de un recurso valioso para la región como es el agua.

---

#### **Aprendizajes.**

Para participar son necesarias tanto la experiencia como los espacios para que ésta tenga lugar.

El reconocimiento por parte de la comunidad de los espacios de participación es clave para que esta sea significativa para las personas y la comunidad.

---

#### **Recomendación.**

Consolidar espacios de participación propios en la comunidad y fortalecer en estos las capacidades de las personas.

---

### **Conclusión 5: La participación resulta una estrategia interesante si se puede decidir**

Es posible que un elemento central para ir asumiendo un papel más proactivo en la participación haya sido la capacidad de decisión.

En relación con los espacios de concertación, podemos decir que el CGDD surge cuando el CCAIJO inicia su trabajo en Ccatcca.

---

#### **Aprendizajes.**

La toma de decisiones es clave para el fomento de la participación comunitaria.

La toma de decisiones en comunidad fortalece y empodera a las comunidades en su relación con otros actores.

En la medida en la que las comunidades muestran sus capacidades y liderazgo las autoridades locales confían en las mismas para el desarrollo de propuestas.

---

#### **Recomendaciones.**

Consolidar espacios de participación propios y con capacidad de decisión en la comunidad y fortalecer en estos las capacidades de las personas.

Cuando la comunidad esté suficientemente fortalecida es conveniente invitarla y acompañarla a proceso de concertación con otros actores.

---

### **Conclusión 6: Las experiencias de participación exitosas en el nivel local animan a participar en niveles superiores**

Si la organización comunitaria se ve fortalecida y con capacidades de decisión eso repercute en la participación en los espacios de concertación del distrito.

---

#### **Aprendizaje.**

La participación en espacios locales genera habilidades, capacidades e interés en participar en espacios superiores.

---

#### **Recomendación.**

Para participar a nivel regional o superior es conveniente que los grupos tengan experiencia y trayectoria de participación en niveles locales.

**Conclusión 7: Los retos asumidos de forma colectiva tienen más éxito y son “menos pesados”**

**Aprendizaje.**

En unión y con responsabilidades compartidas se tiene más fuerza.

---

**Conclusión 8: El conocimiento de experiencias comunitarias exitosas de otros lugares anima a la incorporación de nuevas estrategias**

**Aprendizaje.**

El contacto con experiencias de otras comunidades motiva la introducción de nuevas formas y estrategias de abordar las problemáticas.

---

**Recomendación.**

Poner en contacto experiencias diversas de solución a problemáticas comunes puede generar nuevas alternativas.

---

**Conclusión 9: Hay que aprovechar aquellos elementos de contexto que nos favorezcan**

Durante la cosecha de agua el proceso de descentralización impulsó fuertemente los espacios de concertación en el ámbito local y regional. Es por ello que esta oportunidad se toma y se vincula a resultados ya obtenidos en la recuperación y gestión del agua para ampliar la visión de desarrollo más allá de este recurso e iniciar una reflexión compartida sobre el desarrollo de Ccatcca.

---

**Aprendizaje.**

Conviene sacar partido de elementos de contexto que nos pueden favorecer y fortalecer.

---

**Recomendación.**

Analizar permanentemente el contexto para valorar si pueden tener lugar elementos que nos pueden fortalecer o debilitar.

---

## Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones para el CCAIJO

### **Conclusión 10: En el espacio rural es necesario realizar proyectos que combinen desarrollos técnicos específicos con la promoción de la participación**

CCAIJO ofreció un proyecto, información y asistencia técnica, sobre el que la ciudadana decidió sumarse pero siempre bajo un esquema tutelado por la organización.

La promoción de la participación ha sido un elemento permanente en la experiencia. La valoración de esta dimensión por parte de las personas protagonistas de la historia comprueban, que a pesar de las dificultades que se presentaron, la cosecha de agua ha cumplido con un doble objetivo: contribuir a la solución del problema de la escasez del agua y a fortalecer las capacidades sociales y de participación de las comunidades en el distrito de Ccatcca.

#### **Aprendizaje.**

El equilibrio entre aporte de conocimientos técnicos y el trabajo de fomento de la participación y apropiación de estos conocimientos es clave para la viabilidad de los proyectos.

#### **Recomendación.**

Combinar elementos técnicos con otros metodológicos y de fortalecimiento de las capacidades comunitarias así como la apropiación de los procesos.

### **Conclusión 11: El conocimiento de experiencias similares exitosas en otros lugares actúa como elemento catalizador de las comunidades**

#### **Aprendizaje.**

El contacto entre experiencias comunitarias actúa como elemento motivador y enriquecedor de la solución a las problemáticas de las comunidades.

#### **Recomendación.**

Facilitar el contacto entre experiencias comunitarias pueden constituir un elemento motivador y convincente en algunas propuestas realizadas a las comunidades.

### **Conclusión 12: Las relaciones horizontales con la comunidad clave para el éxito de la propuesta**

La promoción de la participación y organización pasa por entablar una comunicación horizontal y personal con las comunidades. Esto lleva tiempos y ritmos específicos que no pueden violentarse ni apresurarse.

---

#### **Aprendizajes.**

Las relaciones horizontales con la comunidad clave para el éxito de la propuesta.

Las comunidades, una vez motivadas, pueden aportar mucho más de lo que se imagina.

---

#### **Recomendaciones.**

Consolidar espacios de participación propios en la comunidad y fortalecer en estos las capacidades de las personas.

Cuidar las relaciones de carácter horizontal con las comunidades facilita y favorece su implicación y apropiación de la propuesta.

---

### **Conclusión 13: La combinación de formación y asistencia tanto en aspectos técnicos como en participativos es necesaria en proyectos comunitarios**

La participación ha de ir acompañada de formación y asistencia técnica.

---

#### **Aprendizaje.**

Combinar aspectos formativos y de asistencia tanto de aspectos técnicos como de fortalecimiento comunitario beneficia al desarrollo del proyecto.

---

#### **Recomendación.**

En las propuestas formativas y de asistencia es clave combinar aspectos técnicos como de fortalecimiento comunitario.

---

### **Conclusión 14: Un equipo interdisciplinar, implicado y comprometido**

Contar con un equipo implicado y comprometido con la propuesta ha sido una de las principales clave del éxito de la cosecha de agua. La visión integral con la que se formula y ejecuta el proyecto les obliga a “levantar la cabeza” a todas las personas y a participar desde la interdisciplinariedad para resolver problemas complejos y de forma permanente.

---

#### **Aprendizajes.**

Para equilibrar elementos técnicos y participativos es necesario un equipo interdisciplinar.

Un equipo implicado y motivado es clave para la motivación e implicación de la comunidad.

---

#### **Recomendación.**

Crear equipos interdisciplinarios, implicados y motivados es clave el desarrollo de este tipo de proyectos.

---

### **Conclusión 15: El paso del enfoque de la participación como instrumento a la participación como derecho contribuye al crecimiento del protagonismo de las comunidades**

Los objetivos de la participación se van transformando, en los primeros momentos la participación es un instrumento, un medio para lograr un fin concreto que les permitiera cambiar una situación. Esta idea de participación como un medio se va transformando y la población y sus líderes van constatando que organizarse y participar en otros espacios y con nuevos actores, puede traer beneficios para su comunidad pero también que participar es una responsabilidad y un derecho.

---

#### **Aprendizaje.**

Es necesario entender la participación como un proceso que integra una metodología específica e implica un derecho de las comunidades en el ejercicio del desarrollo.

---

#### **Recomendación.**

Entender el trabajo con las comunidades en torno a la participación como un proceso que va desde una metodología o instrumento hasta un derecho que las comunidades tienen que ejercer en su desarrollo.

---

### **Conclusión 16: El trabajo con las autoridades locales beneficio para todos los actores implicados**

Hoy el CCAIJO reconoce lo valioso de la relación con las autoridades locales, “nos ha llevado a tomar un interés por lo político. No tenemos una opción político-partidaria, pero estamos atentos a lo que sucede y sabemos que debemos tener una visión política de nuestras acciones”. Incorporar dimensiones como la participación en los proyectos de CCAIJO ha llevado a la reflexión sobre ampliar los espacios de influencia, a preguntarse cómo articular su experiencia local con lo regional y cómo dinamizar permanentemente espacios de diálogo y participación para la ciudadanía.

---

#### **Aprendizaje.**

El trabajo con las autoridades locales es necesario y puede ser beneficioso para la viabilidad del proyecto en la comunidad.

---

#### **Recomendación.**

El trabajo con las autoridades locales es necesario y puede ser clave para la viabilidad del proyecto en la comunidad y para el protagonismo de las comunidades en su propio desarrollo.

---

## Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones para las autoridades locales

### **Conclusión 17: La debilidad de las autoridades locales deviene por los personalismos y la poca capacidad institucional**

La debilidad institucional de los gobiernos distritales se evidencia en el momento que al faltar un agente externo como dinamizador (el caso del CCAIJO) los espacios se caen o resultan verdaderamente complicados de gestionar.

#### **Aprendizaje.**

En las autoridades locales hay que fortalecer liderazgos dialogantes y participativos así como la propia institucionalidad.

#### **Recomendaciones.**

El fortalecimiento de las autoridades locales así como de sus capacidades para un liderazgo compartido es clave para el fomento de la democracia y el desarrollo humano.

La existencia de una entidad dinamizadora de los procesos participativos contribuye al éxito de los mismos.

### **Conclusión 18: El diálogo como medio de trabajo con las comunidades**

#### **Aprendizaje.**

El diálogo con las comunidades es la estrategia clave para un desarrollo y el ejercicio de la ciudadanía.

#### **Recomendación.**

Capacitar a todos los actores para el diálogo es estratégico.

**Conclusión 19: La legitimidad de las organizaciones locales es clave para el éxito de los proyectos**

**Aprendizaje.**

La legitimidad de las organizaciones promotoras tiene una relevancia clara en el desarrollo de los proyectos.

---

**Conclusión 20: El equilibrio entre la dimensión social y la técnica es una estrategia interesante para el trabajo con comunidades**

**Recomendación.**

En proyectos de desarrollo comunitario una estrategia de fomento de la participación es la integración de ésta en proyectos de desarrollo productivo o de mejora de condiciones de vida.

---

**Conclusión 21: La viabilidad de procesos participativos más allá del proyecto o la experiencia concreta**

**Recomendación.**

En el diseño de los procesos y proyectos conviene integrar las estrategias y las condiciones que posibiliten la viabilidad de los procesos más allá del proyecto en sí mismo.

---

**Conclusión 22: Las mujeres encuentran en proyectos y procesos de mejora de la condiciones de vida de las comunidades una oportunidad para su proceso de empoderamiento**

**Recomendación.**

Con el objetivo de posibilitar el empoderamiento de las mujeres en el seno de las comunidades rurales la implicación de éstas en proyectos productivos o de mejora de las condiciones de vida es una estrategia que puede resultar exitosa.

---

## 5. EL CONSEJO REGIONAL DE DESARROLLO AGRARIO: EL RETO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 5.1. Comprender el caso: El contexto de la experiencia

La experiencia analizada expone un caso de interrelación entre Estado y sociedad civil en un ámbito concreto: el desarrollo del sector agrario en el ámbito regional de Perú. En el análisis queremos observar nuevos enfoques de la participación, de sus procesos y de la apuesta por la construcción de políticas públicas basadas en la concertación. Nos hemos acercado a la experiencia con la intención de dar respuesta, desde la práctica, a preguntas como las siguientes. ¿Es posible participar desde las bases para la definición de políticas que afectan la vida de las personas? ¿Cómo se favorecen estas interacciones entre el Estado y la Sociedad Civil y qué resultados vamos obteniendo?

Estas respuestas se irán construyendo al repasar la historia y el proceso vivido por el Consejo Regional de Desarrollo Agrario (CORDA) de Piura, Perú. Este consejo es un espacio de diálogo e interrelación entre instancias gubernamentales y representantes de la sociedad civil en la región. El CORDA se ha configurado, desde el 2003, como un espacio de concertación con el objetivo de contribuir a la formulación de políticas orientadas al desarrollo del sector agrario de la región.

#### Contexto económico-productivo de Piura<sup>16</sup>

La región de Piura cuenta con un potencial económico diverso, destacando entre los principales sectores productivos el de los hidrocarburos, la agricultura tradicional y moderna, la pesca y los servicios. La política económica nacional ha impulsado

---

<sup>16</sup> Información extraída del documento de formulación del Programa: Empoderamiento de la sociedad civil para la gobernanza democrática en el marco del proceso de descentralización, en Piura, Moquegua y Cusco-Perú. ALBOAN 2007.

fuertemente las grandes inversiones sin modificar el modelo de desarrollo primario-exportador, que: somete a más del 40% de la población a la pobreza; se agrava en la zona rural y especialmente en el colectivo de mujeres.

El desempleo y el empleo informal presentan las mismas tendencias que en el resto de Perú (más del 50% de la PEA). La región de Piura tiene bajos niveles de desarrollo social, el ingreso familiar per cápita no alcanza los 60 dólares mensuales y el índice de matriculación en el nivel secundario no alcanza el 70%. Dentro de la propia región, la diferencia entre las zonas de la costa y la región andina es clara. La pobreza es mucho más dramática en las poblaciones rurales.

El dinamismo económico de Piura es desigual entre los sectores productivos. El desarrollo de la actividad petrolera en la zona de la selva (esta región aporta el 40% de la producción nacional), y las fuertes inversiones en la explotación de otros recursos naturales a manos de empresas transnacionales que han llegado a la región en los últimos años, está impactando fuertemente en la economía de la región de manera desigual.

Como se ha dicho, uno de los sectores tradicionales en Piura es el sector agrario, que se caracteriza por el casi abandono y la ausencia de políticas regionales que favorezcan al sector. Este sector es uno de los más importantes, no solo por su generación de mano de obra, sino por el potencial que significan las cerca de 140 mil hectáreas agrícolas, la mayoría de ellas con riego regulado y de las cuales, el 90% está en manos de pequeñas producciones de la costa y la sierra con unidades que, en promedio, tienen una extensión de 1.8 hectáreas.

Los principales cultivos en la región de Piura se basan en el cultivo de arroz, algodón Pima, maíz, mango, banano, limón, café orgánico y frijol. Siguiendo la tendencia nacional, el gobierno regional piurano promueve proyectos que favorecen a las grandes corporaciones agropecuarias, que han comprado recientemente casi 15 mil hectáreas para la producción de agro-combustible lo cual ha generado tensiones notorias con las comunidades que viven en esas zonas.

Por otra parte, en la sierra de Piura, se han implementando recientemente varias iniciativas que han incrementado su visibilidad social, política y económica. Entre ellas cabe destacar el fortalecimiento de iniciativas empresariales de pequeñas producciones cafetaleras sustentadas en la gestión empresarial asociativa y que cuentan con su propia central exportadora (Central Piurana de Cafetaleros-CEPICAFE).

A nivel regional se está priorizando el mercado de tierras para facilitar grandes inversiones, particularmente para cultivos de agro exportación y la producción de insumos para los bio-combustibles.

En Perú en general, y en la región de Piura en particular, se han empezado a implementar con fuerza mecanismos de liberación de la economía, siendo el de mayor impacto para el sector agrario el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que pone en riesgo la viabilidad de la pequeña agricultura (que supone casi el 90% del área agrícola de la región) ya que permitirá el ingreso al país de varios productos que competirían a precios subsidiados con la producción de las regiones como es el algodón, arroz, maíz, lácteos, etc. Ello hace necesario generar políticas gubernamentales concertadas para reducir dicha vulnerabilidad y activar la participación social para la concertación y el diseño de políticas públicas que generen mejores condiciones para las pequeñas producciones. Por todo ello, el análisis del espacio de concertación ligado al sector agrario resulta tan pertinente. Su fortalecimiento y presencia pública puede significar una diferencia para la mayoría de las pequeñas producciones de la región.

## **5.2. El camino recorrido del Consejo Regional de Desarrollo Agrario de Piura (CORDA)**

El origen del CORDA se remonta a una iniciativa de actores de la sociedad civil como respuesta a condiciones del contexto peruano y regional. En el marco de la segunda oleada del proceso descentralizador en Perú (iniciada en 2001 en el gobierno de Toledo) los gobiernos subnacionales instrumentaron una serie de medidas y mecanismos para activar la concertación y participación de la sociedad civil. Esto ha activado a movimientos sociales y organizaciones, que han ido generando nuevos espacios para el diálogo Estado y sociedad civil. Este contexto ha propiciado, pese a la desarticulación social que ha vivido el Perú en los últimos años, que grupos concretos se organicen y se animen a participar en espacios más estructurados para la concertación y el diálogo político.

### **La iniciativa de la Sociedad Civil**

Paralelamente al proceso de descentralización, en el año 2003, desde el Colegio de Ingenieros de Piura (CIP) y desde la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de Piura (UNP), se convocaron reuniones con especialistas en el sector agrario de la región de Piura con el fin de generar un diagnóstico sobre agricultura

en la región para proponer líneas de acción y de promoción del desarrollo agrario. La iniciativa fue apoyada por líderes del sector que vieron una oportunidad en el contexto para crear opinión y aportar al desarrollo del sector. Esta propuesta se generó, entre otras cosas, por la coyuntura climatológica y gubernamental, contextos que afectaban y suponían una oportunidad para el desarrollo del sector agrario.

La propuesta original era generar un espacio de soporte técnico en temas de agricultura, intencionalidad que con el tiempo se fue modificando. Sin embargo, fue el germen del actual espacio de concertación. Este consejo se empieza a integrar con personalidades del gobierno (gerencia de desarrollo regional) y con especialistas en investigación agraria (como personas de la academia), que van generando una visión común de lo que se configuraría, en poco tiempo, en el Consejo Regional de Desarrollo Agrario de Piura (CORDA).

Una iniciativa que fortaleció este incipiente espacio fue la invitación explícita al Presidente Regional, en la que se ofrecía el apoyo de este grupo de especialistas para la formulación de políticas agrarias en la región. Este grupo, estaba soportado, por un lado por las capacidades de investigación y generación de conocimiento de la universidad, y por otro, con la experiencia y conocimiento de personas concretas en el sector agrario. La invitación fue bien acogida, y el Presidente Regional decidió incorporar a las y los agricultores, como actores principales con los que se debía contar. La Junta de San Lorenzo se convirtió en un agente activo, como representantes de una zona en ese momento en conflicto, debido a la instalación de una empresa minera.

Así es como el CORDA se empieza a gestar. Un logro de este primer grupo fue que se emitiera una ordenanza gubernamental en la que se definía su configuración y puesta en marcha. De acuerdo a este decreto, los objetivos esenciales del CORDA son: “planificar, ordenar y promover la producción agraria de la Región Piura, siendo además un instrumento de concertación entre los representantes de los productores agrarios, el Estado y otras instituciones vinculadas e interesadas en el desarrollo regional agrario, para el establecimiento y aplicación de las políticas regionales agrarias a mediano y largo plazo”<sup>17</sup>.

Desde la sociedad civil se insistió que el Presidente del gobierno fuese quien encabezara dicho espacio como una medida política que permitiera a este

---

<sup>17</sup> Ordenanza Regional N° 025/GRP-CR

consejo tener influencia real en la definición de políticas en el sector agrario. Finalmente, la representación se delegó al Gerente General del Gobierno de Piura.

#### Cuadro 7. ¿Cómo funciona el CORDA?

- Está conformado por representantes de 7 instancias del Gobierno Regional y 12 representantes de la sociedad civil.
- Para su operación, se ha definido el cargo de Secretaría Técnica que depende de la Gerencia de Desarrollo Económico del Gobierno de Piura.
- Sesiona una vez al mes y se organiza en comisiones de trabajo de acuerdo a las temáticas sectoriales que se van definiendo en el plan operativo.
- No cuenta con presupuesto para su funcionamiento.

Fuente: Elaboración propia.

### Los primeros pasos

En 2004 se inician las actividades del CORDA y con él el primer proceso de concertación de la región. Como parte de esa primera ordenanza, y de la estructura del CORDA, se dotó al consejo de un puesto permanente, denominado Secretaría Técnica, que sería el encargado de dinamizar y poner en marcha estos primeros pasos del consejo. Un primer cometido del consejo era generar un reglamento del propio CORDA que permitiera hacerlo operativo y que le dotara de una estructura con la representación necesaria (sectores de la sociedad civil, academia y gobierno) en el proceso de concertación.

Este reglamento, que quedó aprobado en el mismo 2004, incluía la participación de: instituciones agrarias de la región como: el Proyecto Especial Chira-Piura y el Colegio de Ingenieros del Perú- Consejo Departamental de Piura; asociaciones de productores y productoras que hasta ese momento no participaban; “Juntas de Usuarios de Riego” (a excepción de las que manejan el agua en la Sierra); así como instancias públicas vinculadas al agro. Sin embargo, el Consejo no logró convocar a actores fundamentales del sector, lo que originó un cuestionamiento sobre la representatividad. Problema que persiste hasta la actualidad.

Cuadro 8. ¿Cómo está conformado el CORDA?

Estado	Sociedad Civil
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preside el Presidente del Gobierno Regional o representante.</li> <li>• Director Regional de Agricultura.</li> <li>• Representante de Gobierno Local (sin designar).</li> <li>• Representante de la cuenta hidrográfica Chira-Piura.</li> <li>• Gerente General de AGROBANCO.</li> <li>• Gerente del proyecto especial Chira-Piura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 representantes de productores de la Sierra (agrícola, ganadero y forestal).</li> <li>• 3 representantes de productores de costa<sup>18</sup>.</li> <li>• Presidente de la junta de usuarios de cada zona de la región.</li> <li>• Representante del Colegio de Ingenieros Agrónomos.</li> <li>• Decano de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de Piura.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Las “Juntas de Usuarios” tenían una fuerte presencia y de algún modo incidían para poner atención en su propia agenda y necesidades. Esta fuerte participación explica que el tema “agua” fuese tan importante en los primeros años de vida del CORDA. La sequía había golpeado mucho a las y los agricultores y era necesario dar apoyo a la pequeña producción. Esta atención al problema del agua y su vínculo con los cultivos orientó una de las primeras decisiones que emergieron del CORDA, la prohibición de la campaña de siembra de arroz en zonas concretas. Esta ordenanza, se convertirá en un hecho que marca la vida del CORDA en la definición de política públicas.

La decisión fue un conflicto paradigmático que enfrentó el CORDA. El colectivo de usuarios y usuarias se dividió entre quienes no acataban la prohibición de este cultivo, argumentando razones de sostenibilidad y racionalidad en el uso del agua y quienes sí lo hacían que veían limitado el uso del agua, y por tanto, el cultivo. Ante las presiones de éste último colectivo el gobierno cedió y desestimó la ordenanza que había emergido del consejo. La lectura de la representación de la sociedad civil es que lo político se superpuso a lo “pertinente”, a la

<sup>18</sup> Estos grupos son: Central Piurana de Pequeños Productores de Banano Orgánico (CEPIBO), la Asociación de Productores de Mango del Valle del Aloyo Piura (APROMALPI); los Comités zonales de Productores Algodoneros (COSAPAL).

opinión técnica y a un acuerdo tomado en el consejo. El impacto social y mediático marcó, en positivo y negativo, la función y acción del consejo.

En esa misma época, se generó un Plan Estratégico de Desarrollo Agrario. Este proceso, impulsado por varias ONGs y por grupos de la ciudadanía, permitió analizar la situación del agro en la región así como las oportunidades que se observaban para impulsar nuevas políticas. Este plan no fue aprobado en su totalidad, pero sí fue un insumo para el proceso de formulación del *Plan de Desarrollo Regional Concertado*.

La preocupación por activar el sector originó propuestas para la incorporación de nuevos cultivos que fuesen rentables y sostenibles y que permitan diversificar las opciones productivas de la zona. A partir de esta preocupación, se realizó una investigación sobre la viabilidad del cultivo de dátiles. Esta investigación no tuvo seguimiento, ni se dio continuidad a la propuesta.

Además de estas decisiones, el CORDA inició una reflexión sobre el sector algodonero. La problemática del sector fue discutida y se formularon propuestas para la Dirección Regional de Agricultura y el Ministerio de Agricultura. Este tema, es un ejemplo de la dificultad de generar política pública en el sector, debido a la todavía frágil institucionalidad y la reciente instalación del gobierno regional. Hasta ese momento, coexistían instancias gubernamentales de distinto nivel pero que debían coordinarse en la implementación de políticas públicas en el sector agrario. De hecho, las propuestas apuntaban a la modificación de la ley del programa nacional de formalización del comercio algodonero, que fue discutida en el Congreso de la República. A pesar de todo, las propuestas fueron incorporadas, por ejemplo, las restricciones para el uso de semillas híbridas, la incorporación del PIMA y la atención crediticia por parte de AGROBANCO, así como la constitución de un comité permanente para dar seguimiento a este tema tan importante para el sector algodonero.

### **Avanzando en la concertación**

Durante los años siguientes, el CORDA continuará haciendo esfuerzos por incorporar a otros representantes de grupos de productores y productoras. Un paso hacia la mejora de la operación del consejo fue crear grupos de trabajo o comisiones que permitieran formular propuestas concretas a partir de la investigación y el análisis de un sector concreto. Así se fueron consolidando grupos de trabajo y comisiones como las que siguen:

- **Comisión para formular propuestas relativas a la investigación y transferencia de tecnología.** Este grupo obtuvo como resultado la generación de recomendaciones para la creación del Centro de Investigación Agraria y Transferencia de Tecnología (CRIAT). Esta función fue asumida por el Instituto Regional de Ciencia y Tecnología, que asume como línea prioritaria de investigación la calidad para el sector agrario.
- **Comité técnico para la operación del sistema hidráulico Chira-Piura,** que tenía como objetivo reglamentar la operación y el mantenimiento de dicho sistema, así como regularizar el uso del agua y evitar problemas en torno a este recurso.
- **Conformación de la comisión de uso y conservación del suelo.** Este grupo tenía como objetivo reglamentar el uso y conservación del suelo del distrito del medio y bajo Piura. Este grupo formuló una serie de propuestas al gobierno regional que fueron dialogadas un año más tarde con las instancias gubernamentales para su implantación.
- **Conformación del equipo técnico de algodón PIMA.** Este equipo se ha constituido para estudiar la situación de producción, investigación y comercialización de este tipo de algodón. El año 2007 este grupo presentó recomendaciones para optimizar el cultivo y actualizar la reglamentación. Estas recomendaciones fueron atendidas por el gobierno, la comisión se consolida y apunta a generar recomendaciones sobre la comercialización, la producción y la articulación de estas fases productivas para la mejora del subsector.

Este esquema de equipos de trabajo permitía dar respuesta a distintas problemáticas: especializar la participación y orientar a representantes de subsectores al debate sobre temas más significativos para las personas representadas. Así, se va consolidando la generación de propuestas y el CORDA empieza a elaborar recomendaciones y propuestas. En esta dinámica el consejo de involucra en la elaboración de la Agenda Agraria, promovida por la coordinadora rural, que convocó a un proceso de actualización del Plan de Desarrollo Agrario y, sobre todo, permitió priorizar la atención a los problemas que enfrentaba el sector en ese momento. Esta agenda fue presentada y discutida con distintos actores del sector, pero a pesar del trabajo y el empeño que se puso en ella, no fue posible lograr un consenso y no llegó a ser asumida por la Presidencia del gobierno regional.

En la primera parte del año 2006 se trabajó el Plan de Desarrollo Regional concertado por subzonas (por características geográficas similares, por cuencas).

Desde el CORDA se trabajó para que se incorporaran los seis lineamientos que habían sido trabajados en el Plan Estratégico de Desarrollo Agrario Regional<sup>19</sup>. Se desarrolló, también, el reglamento para la formulación, aprobación y supervisión de los planes de cultivo y riego. La preocupación del CORDA era aportar elementos para ordenar la campaña agraria y el uso de recursos. El conflicto social por el agua era intenso, pero se logró aminorar y ordenar dicha utilización de recursos.

En esta etapa, el CORDA gana un aliado importante para su fortalecimiento que es el CIPCA. Ese año, la organización CIPCA ofrece un programa de capacitación diseñado *ad hoc* para fortalecer las capacidades del consejo, concretamente para la formulación de políticas públicas. Además del gran interés en la temática, los miembros del CORDA junto con CIPCA, inician un proceso de formulación de planes operativos que permitan dar rumbo al trabajo del consejo, generar mecanismos de seguimiento y revisión de compromisos.

Otro ámbito que convoca a grupos de la sociedad civil es el espacio del Presupuesto Participativo (PP). En el 2007, varios miembros del CORDA se inscribieron para la discusión del PP con la idea de introducir, en ese espacio, las discusiones y orientaciones que se iban generando en el consejo de desarrollo agrario. Un logro de esta incursión fue la decisión de destinar una partida presupuestaria para el funcionamiento de los consejos regionales.

En el 2007 se conforma un nuevo consejo denominado CORECA (Consejo Regional para la Concertación Agraria) que es impulsado desde el gobierno central, concretamente por la comisión agraria del Consejo de la República. Ese año se promulgó una ley, que en el marco del proceso de descentralización, regulaba la creación de estos consejos. Este hecho es muy interesante en la vida del CORDA porque aunque se vivió en un inicio como una dificultad, las cosas han ido tomando su cauce. El CORECA se conforma pero no ha tenido un impacto en la política agraria, tampoco una operatividad que permita canalizar la participación o impulsar el papel estratégico que este espacio puede tener. El CORDA había ganado terreno, tenía poder de convocatoria entre grupos de la sociedad civil y había un

---

<sup>19</sup>A. **Gestión Integral de Cuencas y Desarrollo Territorial:** “Lograr que los actores agrarios de la región Piura planifiquen y gestionen el uso racional de los Recursos Naturales (Agua, Suelo y Cobertura Vegetal) utilizando tecnologías modernas que garanticen su oferta sostenible en las cuencas hidrográficas y mejoren la calidad de vida de la población”. B. **Capital Humano y Desarrollo Organizacional e Institucionalidad para la Competitividad:** “Productores Agrarios Organizados en un Marco Institucional fuerte, logran una Agricultura competitiva y sostenible en Cadenas Productivas”. C. **Tecnología y Producción para el Desarrollo Sostenible:** Poner la imagen del caracol de la guía de sistematización, 2004 página 50.

consenso entre sus miembros para continuar con el trabajo hecho y no ceder el espacio político ganado.

Este año se formula el primer plan operativo para el CORDA. El objetivo era ordenar el trabajo, potenciar su papel y mejorar el funcionamiento interno. Este plan operativo 2008 es aprobado y entre las principales líneas se recogen: la periodicidad de las reuniones; las temáticas a tratar; los espacios de capacitación y mecanismos para la revisión de acuerdos y dar seguimiento a las temáticas tratadas.

Las preocupaciones sobre el futuro del sector, las tensiones con la industria extractiva en la zona y las condiciones de la economía peruana e internacional, originaron hondos debates en el seno del consejo. De este análisis del contexto se vio con claridad la necesidad de tener formación en temas ligados al comercio internacional, en concreto, se propuso estructurar un proceso de capacitación sobre el Tratado de Libre Comercio que permitiera orientar políticas públicas para la región orientadas a aprovechar las oportunidades que este tratado generaba y a atenuar los impactos negativos.

### **5.3. Elementos claves en el espacio de concertación**

Los espacios de participación y concertación nunca son neutrales (Corwall 2007). Es decir, estos espacios en los que la ciudadanía es invitada o ella misma crea tienden a reproducir algunas características íntimamente relacionadas con el contexto y las relaciones de poder que en él se dan, que permean y se reproducen en el propio espacio de participación. En el caso del CORDA, si bien es cierto que la iniciativa parte de la sociedad civil y que es un caso único de origen regional, persisten algunas limitaciones de la participación que tienen que ver con la configuración del espacio y el proceso de concertación que allí se da, que es un reflejo de la cultura política que se vive en la región.

#### **Creación de un espacio propio**

Sus miembros definen este consejo como un órgano de debate democrático y abierto para aportar en el diseño de la política pública del sector agrario. Encontramos consenso sobre la valoración de la existencia del CORDA y su vinculación con la política agraria regional, pero también es cierto que existen tensiones en las visiones y expectativas de lo que el CORDA debe ser. La mirada que hay sobre el CORDA es diferente dependiendo de dónde provengan los actores. Para la representación del gobierno este espacio se configura como un lugar para dialogar, acercarse a la ciudadanía y escuchar opiniones de la base, pero no para tomar de-

cisiones que sean vinculantes. Para el gobierno, la concertación en este espacio llega hasta la propuesta, la escucha y el diálogo pero no necesariamente al compromiso de dar seguimiento a lo allí acordado.

Para la representación de la sociedad civil este consejo permite fortalecer la democracia, generar consenso político e integrar las voces de sectores que nunca habían participado en la definición de programas y/o políticas. Para los colectivos productivos que participan, este consejo es la oportunidad de involucrarse en la gestión de su gobierno y apoyar a la mejora de su región. Después de unos años de camino, el consenso sobre el objetivo del CORDA lo podemos expresar como: “un espacio que tiene la capacidad de proponer políticas, planes y programas que ordenen y promuevan la actividad agraria en concertación con los diversos actores del sector”.

Las personas miembros del CORDA opinan que este espacio continúa en una fase más reactiva que propositiva ante las necesidades del sector. Existe un acuerdo entre sociedad civil y gobierno sobre la idea de que el CORDA aún no ha generado un enfoque integral y de creación de sinergias del desarrollo agrario regional. Es decir, da respuesta coyuntural a problemáticas que se van generando, pero no ha podido construir desde el consenso una visión sectorial de mediano y largo plazo.

## **La participación**

El CORDA incorpora a actores de la sociedad civil y del gobierno en un espacio de relaciones regularizadas. Quienes participan tienen claro que el objetivo de su participación no es servir como una forma de legitimación del poder, sino orientar la discusión hacia el desarrollo de la región que beneficie a los grupos menos favorecidos. La participación en este espacio tiene sus dificultades y potencialidades, y sobre ellas van tomando decisiones y fortaleciendo capacidades que permitan la continuidad y la profundización de la participación.

**La motivación** de la participación está muy vinculada a la naturaleza de la organización que participa. Lo importante es cómo conciliar entre las motivaciones concretas que buscan la resolución de problemas puntuales y una visión más amplia del sector y del desarrollo de la región.

Otro elemento que incentiva la motivación son los temas incluidos, cuestiones que generan interés. Las personas participantes reconocen que ese interés por participar está impulsado por una motivación individual y por el impacto que pueda tener en el subsector al que representa cada organización.

Un elemento que ha ayudado a generar una visión más compartida ha sido estructurar comisiones o **equipos de trabajo**, que responden con responsabilidad en la generación de una propuesta o en el seguimiento a un programa concreto. Esta estructura permite ordenar la participación y generar “subespacios” de mayor especialización y profundidad en las temáticas.

Otro elemento que favorece la participación es el **ambiente** de respeto y de apertura que se va generando en el consejo. Las personas participantes van ganando en confianza para participar y expresar sus puntos de vista. Este rasgo está ligado con la formación que se va dando a los miembros del CORDA y con la generación de mecanismos que ordenan y regulan los tiempos y modos de participación.

El que la **toma de decisiones** del Consejo tenga su repercusión tiene incidencia en la participación. Experiencias negativas en este sentido desmotivan la participación.

### **La representatividad**

Para los miembros del CORDA participar en este espacio implica un **fuerte compromiso** personal y de sus organizaciones. El consejo demanda formarse, ampliar horizontes, estar dispuestos a negociar, a trabajar sus propias resistencias, a dialogar. En términos operativos, ser representante en el CORDA requiere dedicar tiempo, esfuerzos personales, renuncias. Muchas veces la participación se vuelve costosa, los resultados son difíciles de ver en el corto plazo y la relación con la organización representada puede entrar en tensión. Creer en estos espacios significa apostar por generar **capacidades individuales y colectivas**, por aprender y confiar que la permanencia y el compromiso de cada uno de los miembros contribuirá para obtener resultados en materia de desarrollo.

La participación en el CORDA rebasa las viejas prácticas de consulta y ha abierto **posibilidades de expresión, de análisis compartido, de influencia y de interlocución**. El CORDA se va convirtiendo en un “sujeto activo” cuyas atribuciones se van acrecentando por el hecho de formar parte de una comunidad política. Esta capacidad que se va generando desde la concertación tiene mucho que ver con quiénes participan, en cómo se tienden los puentes entre las personas representantes y el conjunto de la sociedad, sobre qué bases, etc.

Por ello, las personas pertenecientes al CORDA coinciden en lo importante que son **las representaciones** en este espacio. Se ha hecho un gran esfuerzo por incorporar organizaciones de productores y productoras, por ampliar el espectro, pero siguen faltando algunos subsectores que son clave, como las municipalidades

o representantes de las comunidades indígenas. Otro subsector que no está representado es la agroindustria y los grandes productores. El CORDA surge con la misión de dar voz a aquéllos colectivos que no tienen capacidad de incidencia de manera individual o que tradicionalmente han sido silenciados en el diálogo político. Las personas miembros del CORDA tiene claro que los grandes productores tienen capacidad de incidencia de forma individual y este espacio pretende priorizar a aquéllos colectivos que más dificultades tienen para ser escuchados, visibilizados y sobre los cuáles las políticas públicas tienen un gran impacto.

Vinculado a lo anterior se constata que quienes participan son colectivos dinámicos, con bases sólidas y con cierta estructura que les permite representar al sector, tener permanencia, construir capacidades. El reto es cómo incorporar a otros colectivos a los que hay que fortalecer desde sus capacidades de participación hasta su mirada sobre la relevancia de tomar parte en espacios de concertación.

Otro tema que genera preocupación en términos de participación es la dependencia en la representación en **líderes concretos**. Existe la duda o la dificultad en torno a la comunicación “de ida y vuelta” con la base social.

### **La apuesta por la generación de capacidades**

En los años de existencia del CORDA sus miembros han tenido que **conocer y entender** qué es una política pública y cómo se puede influir en su diseño e implementación. La generación de nuevas propuestas requiere un conocimiento técnico, de análisis del entorno y vinculación con organizaciones especializadas, y posteriormente, el logro del consenso político (que exige estrategias de lobby e incidencia) para que sea una iniciativa impulsada por el conjunto de sus miembros. Para las personas miembro del CORDA ha sido necesario entender que la incidencia en las políticas públicas implica una concepción amplia de **cómo influir** en la generación de lineamientos, procedimientos y/o reglamentación en materia agraria, así como valorar los resultados de estas propuestas. Las ordenanzas y recomendaciones generadas hasta el momento en el CORDA han sido significativas para el sector pero aún son de carácter reactivo y los miembros del CORDA reconocen la necesidad de orientarse hacia un proyecto de desarrollo integral de la región.

El CIPCA ha desempeñado un papel importante en la formación. La estrategia ha consistido en dotar a las personas pertenecientes al CORDA de capacidades en el

campo de la política pública, desde la habilidad de comprender los presupuestos, o información sobre ingresos gubernamentales, hasta manejar el lenguaje con el que poder discutir y argumentar con especialistas técnicos o elaborar un plan operativo y dar seguimiento a los acuerdos e indicadores. Esto es, dotar a los grupos de la sociedad civil de capacidades para la concertación.

### **Las mujeres: ausentes en el CORDA**

Cuando hablamos de nuevas formas de participación debemos tener cuidado, preguntarnos si esas nuevas formas pueden transformar o perpetuar el status quo. En el CORDA se ve reflejada la realidad del sector agrario piurano, en la que en los espacios de decisión y de representación están ocupados por hombres. En los años de vida del CORDA solo una mujer ha sido partícipe, siendo la Secretaria Técnica por lo cual no ha sido representante de ningún colectivo de la sociedad civil, ni ningún cargo político. Esta ausencia cuestiona a quiénes están ampliando la participación en estas nuevas formas de concertación.

### **La rotación: una constante en la participación gubernamental**

El gobierno regional ha mostrado voluntad política para que el CORDA permanezca como un espacio de diálogo con la sociedad civil. Sin embargo, en el caso del sector agrario, en el ámbito regional, coexisten dos representaciones gubernamentales, por un lado la Dirección Regional de Agricultura y por otro la Gerencia de Desarrollo Económico. Ambas instancias participan en el CORDA y aportan desde su visión y sus competencias a la discusión y a la generación de propuestas.

Para el CORDA la presencia de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico es muy importante, esta gerencia ha asumido no solo un papel de interlocutor, sino que es quien asume la **Secretaría Técnica** del consejo, que desempeña el papel dinamizando y promoviendo el espacio de concertación. Para que este consejo opere, la Secretaría Técnica tiene que jugar un papel central. Lo paradójico es que durante la corta historia del CORDA la rotación en este puesto ha sido enorme. Y, por otro lado, de su capacidad técnica, de convocatoria, de tejer redes y relaciones, dependerá -en gran medida- la operatividad y buen hacer del consejo. Es un puesto que implica un alto compromiso personal, conocimiento del sector y capacidades políticas para acompañar la concertación.

Por otro lado, podemos ver cómo las personas que ocupan puestos tanto en la Gerencia Regional, como en la Gerencia de Desarrollo Económico han cambiado

en repetidas ocasiones en estos años. Esta constante rotación de personas, en puestos del gobierno, y por tanto en el CORDA, dificulta enormemente que el consejo avance con paso firme.

#### 5.4. El CIPCA y la alianza para el fortalecimiento del CORDA

Como se ha reconocido en la recuperación del proceso, durante el año 2005, el CIPCA y el CORDA empiezan a estrechar relaciones y a generar alianzas para el fortalecimiento del espacio. El CIPCA es una organización con una larga trayectoria y prestigio en la región de Piura. Durante sus más de 35 años de vida ha dedicado importantes esfuerzos a generar propuestas de desarrollo acompañadas de una lectura política del contexto y de la promoción de iniciativas de participación y organización de la sociedad civil. El CIPCA es **reconocido** tanto por los grupos de la sociedad civil y los colectivos de producción organizados, como por el mismo gobierno, como un actor clave para el desarrollo del sector agrario. Su aportación está orientada tanto por **conocimientos técnicos en el sector agrario como por el carácter político** y social de sus propuestas. Esta legitimidad como centro de investigación y promotor de iniciativas de desarrollo le ha permitido promover y acompañar espacios de diálogo e interrelación entre el Estado y la sociedad civil.

Desde el CIPCA apostar por aliarse con espacios como el CORDA representa una concreción de su estrategia institucional de servir como vínculo entre la sociedad civil y el gobierno regional. El proceso de descentralización en Perú fue interpretado por el CIPCA como una gran oportunidad para impulsar acciones de gobernabilidad y de fortalecimiento de la democracia. Es por ello, que el CIPCA, ha definido como área de trabajo en el ámbito regional la promoción de la participación entre los grupos tradicionalmente excluidos en la región y el fortalecimiento de los espacios de concertación creados en los últimos años, por ser instancias con capacidad de proponer políticas públicas con visión de desarrollo regional.

En el 2005 el CIPCA organizó un foro al que convocaron a los distintos consejos regionales para reflexionar sobre el proceso de descentralización y la participación. El objetivo central era crear un espacio de encuentro para los distintos consejos regionales y articular la participación de la sociedad civil. Desde ese año, la organización CIPCA se sumó a los esfuerzos por fortalecer al CORDA, participando en el espacio de manera permanente y animando a la concertación. CIPCA ha ofrecido capacitación especializada para las y los miembros del CORDA y ha apostado por acompañar la vida cotidiana del espacio, dotándole de herramientas útiles para la operación, para el diálogo y para la negociación.

Su estrategia parte de la identificación de tres dimensiones: **el acompañamiento, la formación y la asesoría**. Dirigido a tres sujetos: las personas de manera individual, las organizaciones a las que pertenecen y el consejo como espacio de diálogo entre el Estado y la sociedad civil.

CIPCA ha definido que la formación que ofrece a éste, y otros espacios de concertación, debe tener un equilibrio entre la formación técnica (específica de elementos del sector), la metodológica (gestión del espacio de concertación, herramientas de negociación e incidencia), la comunicacional y de incidencia política (aspectos de contexto, legislativos, etc.).

De igual forma, para el acompañamiento, CIPCA ha orientado sus esfuerzos, a la representación de la sociedad civil, intentando agudizar la mirada política del trabajo de concertación, fortaleciendo sus capacidades de incidencia, de análisis y de negociación.

## 5.5. Los puntos de llegada: conclusiones, aprendizajes y recomendaciones

### Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones de la representación para la Sociedad Civil

**Conclusión 1: El momento político y el proceso de descentralización en el Perú han sido claves para impulsar este espacio de concertación desde la sociedad civil**

#### Aprendizajes.

Una iniciativa de la sociedad civil, que vincula y compromete a los y las representantes del gobierno, es sostenible gracias al compromiso y participación de sus miembros y al reconocimiento social que va generando.

Es necesario realizar un análisis permanente del contexto que nos permita identificar posibilidades, temáticas de interés y plantear propuestas.

---

#### Recomendaciones.

En la creación de espacios de diálogo Estado-sociedad civil hay que favorecer la participación de todas las partes y fomentar el compromiso y el reconocimiento de todas las partes implicadas.

Realizar análisis periódicos del contexto identificando y valorando oportunidades, temáticas de interés y posibilidades para la realización de nuestra acción.

---

**Conclusión 2: La participación en el CORDA demanda motivación, generación de capacidades, dedicación y continuidad para la definición de políticas públicas orientadas al desarrollo de la región**

**Aprendizajes.**

Participar en un espacio de concertación implica entender la participación como un proceso y asumirla como un valor tanto individual como para el colectivo.

La participación requiere formación, generación de capacidades, continuidad e inversión a largo plazo.

La motivación y un clima de colaboración y consenso facilita la participación de todos los actores.

La generación de metodologías y espacios más específicos para abordar temáticas de interés concreto es importante en la motivación de la participación.

El papel de los y las representantes es clave, han de ser líderes que faciliten la comunicación con sus representados y representadas y que potencien el traspaso de liderazgos.

Se requiere buscar mecanismos para la transferencia de los conocimientos entre los distintos participantes del CORDA para que este saber permanezca.

---

**Recomendaciones.**

Es necesario promover la motivación y el compromiso de las personas participantes, invertir en la generación de capacidades y acompañar para construir el proceso participativo.

La participación en estos espacios de personas con conocimientos y experiencia en el sector para acompañar la formación y el proceso de participación facilita el desarrollo de estos procesos.

Es necesario generar espacios de concertación en los que el clima sea de colaboración y consenso.

El trabajo en comisiones y grupos específicos posibilita el abordar temas de interés y la motivación de todos los colectivos.

Es necesario generar liderazgos representativos, con dotes de comunicación con sus bases y con capacidad de transferencia de sus conocimientos.

Los espacios de concertación deben incluir mecanismos que aseguren que existe transferencia entre las personas representantes salientes y las nuevas designadas.

---

### **Conclusión 3: El eje vertebrador del CORDA debe ser la planificación del desarrollo integral y no sólo la reacción ante situaciones concretas**

#### **Aprendizajes.**

Es necesario entender qué es una política pública, cómo se diseña, qué implica su implementación y cómo se influye para que salga adelante.

La participación en el CORDA implica asumir una mirada amplia del desarrollo de la región, superar los intereses propios del grupo al que se representa y asumir una actitud proactiva para identificar necesidades y oportunidades para la puesta en marcha de nuevas políticas públicas y la implementación de las ya existentes.

Las decisiones tomadas en el espacio de concertación han de ser vinculantes y, las experiencias negativas en este sentido, detraen la participación y la confianza en el espacio de concertación.

---

#### **Recomendaciones.**

Es necesario articularse con instituciones y/o organizaciones que sean capaces de diseñar y evaluar políticas públicas y así potenciar el trabajo en red y fortalecer las propuestas de la sociedad civil.

Es importante promover, dentro del espacio de concertación, dinámicas que permitan definir objetivos amplios de desarrollo que conlleven la participación y los esfuerzos a objetivos superiores más que dar respuesta a demandas coyunturales.

Las decisiones acordadas en los espacios de concertación han de ser asumidas por todos los actores para que la motivación y la legitimidad del espacio permanezcan.

---

#### **Conclusión 4: Consolidar la representación de todos los subsectores es necesario para la legitimidad del espacio y el impulso de nuevas propuestas**

El CORDA ha logrado su permanencia y el reconocimiento tanto del gobierno como del sector, por distintas razones. Una de ellas es por haber logrado que participen líderes del sector y organizaciones de productores y productoras representativas en la región. Un cuestionamiento que se ha hecho al CORDA es la legitimidad de la representación, es decir, si todos los subsectores están siendo incluidos y si las propuestas que se llevan a discusión han sido consensuadas por las bases y por los diversos grupos a los que afecta la medida.

---

#### **Aprendizajes.**

Los representantes de la sociedad civil reconocen la importancia de ampliar el espacio y lograr la participación de otros subsectores que no están siendo representados.

La legitimidad de las organizaciones participantes en el CORDA es clave y para ello se hace necesario un liderazgo responsable y una comunicación fluida con las personas y comunidades asociadas. La representación implica generar mecanismos eficientes de comunicación con las bases y fortalecer las propias organizaciones.

---

#### **Recomendaciones.**

Los espacios de concertación deben ser amplios e inclusivos para garantizar la legitimidad de la concertación en nombre de la sociedad civil que participa.

Las organizaciones de la sociedad civil que participan en un espacio de concertación deben asumir la responsabilidad de generar mecanismos de participación de las bases y canales de comunicación eficientes y fortalecer sus propias organizaciones.

---

## Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones sobre CIPCA Centro de investigación y promoción del campesinado

### **Conclusión 5: CIPCA ha apostado por promover la participación de distintos grupos de la sociedad civil, especialmente fortaleciendo el papel de los sectores tradicionalmente excluidos del diálogo político en la región**

Ante la evidente polarización social en Piura, el CIPCA ha optado por trabajar con grupos y comunidades menos favorecidas. El trabajo de asesoría y fortalecimiento para la organización de productores y productoras en la región pasa por trabajar con grupos con escasas capacidades individuales y colectivas para incluirles en los espacios de concertación y participación a nivel regional.

#### **Aprendizajes.**

Los grupos de la sociedad civil que menos capacidades organizativas y de participación tienen, son excluidos de las dinámicas de diálogo político regional.

Especial relevancia tiene la exclusión de las mujeres en todos los colectivos con los que se trabaja.

#### **Recomendaciones.**

Las organizaciones de apoyo deben facilitar recursos y acompañamiento para fortalecer la inclusión de los sectores menos favorecidos en los procesos de concertación.

Son necesarias acciones positivas ante la exclusión, especialmente de las mujeres, al interior de cada colectivo.

**Conclusión 6: Para tener capacidad de incidencia se ha tenido que acompañar de forma muy cercana a los miembros del CORDA, principalmente a los representantes de la sociedad civil, formarles y dotarles de información relevante para la toma de decisiones**

Con respecto a los espacios de concertación, el CIPCA ha asumido el papel de formador y promotor de dinámicas dentro de estos espacios, orientados a la generación de propuestas, al fortalecimiento del diálogo político y a la operatividad del espacio. CIPCA ha ofrecido capacitación especializada para las personas pertenecientes al CORDA y ha apostado por acompañar la vida cotidiana del espacio, dotándole de herramientas útiles para la operación, para el diálogo y para la negociación.

---

### Aprendizajes.

En los procesos de formación hay que tener en consideración el necesario equilibrio entre la formación técnica (específica de elementos del sector), la metodológica (gestión del espacio de concertación, herramientas de negociación e incidencia), la comunicacional y de incidencia política (aspectos de contexto, legislativos, etc.).

Hay que adaptar las propuestas formativas a las necesidades y características del grupo al que van dirigidos, hay que tener en cuenta si son mujeres, un colectivo campesino, urbano...

Es fundamental profundizar la mirada política en la formación y el acompañamiento.

---

### Recomendaciones

En los procesos formativos ofertados y propuestos a las organizaciones y a las personas representantes de la sociedad civil en espacios de concertación se tiene que invertir en formación en temas técnicos pero también en procesos metodológicos, de incidencia, participación y análisis del contexto.

Toda propuesta formativa requiere un esfuerzo de adaptación teniendo en consideración el colectivo al que va dirigido y sus necesidades específicas bien si son mujeres, colectivo campesino, urbano...

Es necesario invertir en la generación de capacidades de la propia organización que acompaña y dinamiza los espacios de concertación.

### **Conclusión 7: Para fortalecer este espacio de concertación el CIPCA pone al servicio del CORDA su historia, prestigio y credibilidad**

La ausencia de visiones de desarrollo compartidas y la falta de mecanismos para que los espacios de concertación cumplan con sus objetivos, ha generado una mayor demanda de asesoría y formación del CIPCA como organización acompañante. Esta demanda, pero sobre todo, la confianza depositada en el CIPCA por los distintos actores participantes en los espacios de concertación, evidencia la importancia que la organización tiene para dicho espacio.

---

#### **Aprendizajes.**

El CIPCA ha tenido que aprender a jugar un papel de “bisagra” en la concertación y a generar espacios abiertos de diálogo y confianza con los distintos actores.

La trayectoria del CIPCA en la región, el conocimiento acumulado en el sector y el trabajo de calidad que se han esforzado en realizar durante todos estos años, han sido claves para el rol que ha desempeñado.

---

#### **Recomendaciones.**

La organización facilitadora de estos espacios tiene que mantener una postura institucional crítica y propositiva con el gobierno y el diálogo respetuoso y abierto con todos los actores involucrados.

Para acompañar procesos de diálogo Estado-Sociedad Civil es necesario fortalecer a las organizaciones acompañantes (generar capacidades de investigación, incidencia y asistencia técnica, de diálogo político, credibilidad y prestigio ante los actores involucrados).

---

**Conclusión 8: El gobierno regional ha mostrado voluntad política para que el CORDA permanezca como un espacio de diálogo con la sociedad civil**

La falta de dotación de recursos humanos, técnicos y presupuestarios cuestiona el papel del gobierno como promotor de estos espacios de concertación.

---

**Aprendizajes.**

Los espacios de concertación son un instrumento para entablar relaciones con la ciudadanía de forma estable y comprometida.

La Secretaría Técnica desempeña un papel clave para el desempeño de espacios de concertación.

Si no se respetan los acuerdos tomados en el espacio de concertación no se crean condiciones de gobernabilidad y legitimación de los espacios de concertación como espacios promotores de políticas de desarrollo regional.

---

**Recomendaciones.**

El gobierno necesita generar mayores capacidades para el diálogo y la negociación con los grupos organizados de la sociedad civil.

La Secretaría Técnica de los espacios de concertación requiere que la persona que ocupa el puesto debe tener un alto perfil en conocimiento del sector, capacidad de diálogo político y de gestión y contar con recursos para el desempeño de la labor.

Es necesario establecer mecanismos de seguimiento, verificación y sanción con respecto al cumplimiento de los acuerdos tomados en los espacios de concertación.

---



## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es mucha la riqueza que se esconde tras las experiencias analizadas. Hablamos de dos experiencias en dos lugares diferentes del Perú en el marco de un proceso de descentralización que ha generado e impulsado miríadas de experiencias. Sin duda, hemos sido capaces de llegar solo a parte de la riqueza que configura a tantas experiencias de participación en el proceso de descentralización en este análisis.

Tanto por el hecho de que sean únicamente dos casos como por la limitación de toda aproximación de no poder captar toda la integralidad de la experiencia, no pretendemos que los aprendizajes y recomendaciones que presentamos a continuación sean extensivos a toda la diversidad de experiencias de concertación que se están realizando no solo en el Perú sino en muchos otros lugares del mundo. Sin embargo, el haberlas podido comparar con experiencias de otros continentes nos ha confirmado que hay algunos elementos que se repiten y son claves en los procesos de concertación entre la sociedad civil y el Estado y, por ello, nos animamos a presentar estas pistas tanto de reflexión como de actuación para quien se quiera aventurar en espacios de concertación.

Para la presentación de estas conclusiones y recomendaciones haremos mención a tres apartados que han configurado nuestra propuesta de investigación. En un primer lugar presentaremos los aprendizajes y las recomendaciones con respecto a la motivación y la puesta en práctica de la participación ciudadana. En segundo lugar, presentaremos los aprendizajes y recomendaciones relacionados con el proceso de acompañamiento y la promoción de la participación sociedad civil y Estado. Y, en tercer lugar, presentaremos los aprendizajes y recomendaciones relativos a los propios *espacios de concertación* sociedad civil-Estado. Un punto final será destinado a las recomendaciones surgidas en el proceso de cara a la cooperación internacional y su apoyo a propuestas de participación y concertación.

Una reflexión común a todos ellos es que los elementos de contexto desempeñan un papel clave para posibilitar o dificultar las experiencias de concertación y participación ciudadana. Es preciso por lo tanto que todos los actores tengan una mirada y un análisis periódico del contexto para detectar aquellos elementos que pueden posibilitar o limitar la puesta en marcha de estrategias vinculadas a la participación y la concertación.

### **6.1. La participación ciudadana: motivación y puesta en práctica**

La bondad de la participación e implicación ciudadana no es un “a priori” asumido por todas las personas y colectivos. Están quienes tienen una mirada positiva de la participación como vía para la solución de los problemas cotidianos y valoran la participación como una estrategia interesante para la gestión de lo público. Pero no en todos los casos es así por lo que se necesita un trabajo de sensibilización y concienciación de los colectivos para que tomen conciencia de los aportes de la participación.

En este sentido es necesario fomentar espacios y procesos participativos desde el seno de las mismas comunidades para que las personas vayan apropiándose y practicando la participación desde los ámbitos más cercanos. Las experiencias positivas de participación ciudadana en cualquiera de los ámbitos son elementos clave para motivar la participación. Estas experiencias positivas pueden venir dadas tanto desde la propia experiencia comunitaria como desde la experiencia de otras comunidades. En este sentido visitar y conocer terceras experiencias para ver prácticas exitosas de participación, de gestión y manejo de diferentes problemáticas tienen una gran influencia en la gestación de procesos participativos al interior de las comunidades.

La participación ha de ser vista y sentida como un proceso de desarrollo y crecimiento tanto individual como colectivo. El componente colectivo es también una condición del éxito de la propia participación. La capacidad de incidencia y transformación de una persona concreta es limitada, en el caso del grupo hay más posibilidad de éxito y de que la “carga” de la participación sea menos pesada. Así mismo, los procesos participativos han de contribuir no solo al desarrollo de la persona representante del colectivo sino que tienen que tener incidencia en el colectivo en su conjunto para que esa representatividad y participación no pierdan sentido ni sea cuestionada.

La formación y la generación de capacidades para participar en espacios de concertación es una necesidad sentida que surge en estos procesos. Además de la

formación, son necesarios otros elementos que favorecen la participación como son: la generación de un clima de consenso y colaboración; las temáticas abordadas en este espacio; y, la creación de espacios específicos (por ejemplo, comisiones) para poder abordar temas de interés por diferentes colectivos.

La posibilidad de participar para tomar decisiones fortalece y empodera a las comunidades en su relación con otros actores. Este proceso de participación posibilita el desarrollo de las capacidades de la comunidad, el fortalecimiento de nuevos liderazgos y autoridades que confían en la participación.

Una vez que la participación es un hecho en el seno de las comunidades se puede dar el salto a la concertación con otros actores. En este momento adquieren un papel clave los liderazgos que representan a las organizaciones de base. La comunicación entre la persona representante, las representadas y los mecanismos de transferencia de los conocimientos en el caso de rotación de personas representantes son elementos estratégicos para la participación de calidad en espacios de concertación.

Hay que tomar conciencia que el trabajo de sensibilización y concienciación no finaliza con la incorporación de nuestro colectivo o comunidad a procesos participativos ya que, es necesario por una parte, analizar si dentro del propio colectivo todos los grupos o personas están teniendo las mismas posibilidades de participación y, por otra, incorporar a otros colectivos en los procesos de concertación. En la medida en que el espacio de concertación convoque a todos los colectivos implicados, y sea posible ampliar la representación, se podrán tomar decisiones más adecuadas y acertadas y el espacio de concertación adquirirá una mayor legitimidad. En este sentido, desde nuestra opción, se requiere siempre una atención especial y acciones positivas hacia los colectivos con menores capacidades o posibilidades de participación.

Estas dos experiencias son procesos reales de inclusión efectiva de población en condición de exclusión. Para incorporar a algunos de estos colectivos específicos hemos generado algunos aprendizajes. En el caso de los colectivos rurales han sido exitosas experiencias que combinan la solución de problemas técnicos específicos con la promoción de la participación. Para implicar a casi todos los colectivos es conveniente presentar la participación como un mecanismo o un medio por el cual se pueden resolver problemáticas concretas o bien resolver problemáticas concretas recurriendo a la participación como mecanismo de incorporación de todas las inquietudes y sensibilidades. En este sentido, en el caso

de las mujeres rurales se señala cómo es interesante la mejora de sus condiciones económicas a través de procesos productivos de forma paralela al incremento de su participación política y ciudadana.

## **6.2. El acompañamiento y la promoción de la participación**

Uno de los requisitos de las experiencias estudiadas en esta investigación era que se contara con una organización que desempeñara tareas y labores de formación, orientación y asesoría a estos espacios de concertación y participación sociedad civil-Estado.

Por lo tanto, no podemos afirmar que estas organizaciones intermedias o mediadoras de los espacios de concertación sean necesarias pero sí podemos señalar que, en las experiencias analizadas, han desempeñado un importante rol fortaleciendo capacidades tanto de la sociedad civil como del Estado así como ofertando asesoría a ambos actores.

La apertura a la implicación de organizaciones intermedias en los procesos de concertación ha constituido en ambos casos una ventana a nuevas posibilidades. Los aportes han estado vinculados tanto con conocimientos técnicos específicos como con la generación de un espacio de confianza y de trabajo conjunto. Estos agentes han contribuido a identificar los problemas básicos y presentar posibilidades de solución a ellos. En cualquier caso, para que su papel haya sido eficaz conviene cuidar especialmente las relaciones de horizontalidad con las comunidades, la perspectiva interdisciplinar del colectivo así como los aportes técnicos que puedan sugerir.

Estas organizaciones intermediarias pueden aportar a las comunidades y a las autoridades locales formación y asistencia tanto en aspectos técnicos como participativos. En estos procesos formativos es recomendable que exista un equilibrio entre formación técnica, metodológica, comunicacional y de incidencia política. Para ello, tal y como hemos señalado previamente, un equipo interdisciplinar es necesario y, mucho más exitoso, si el equipo está implicado y comprometido. La formación que el equipo ofrezca ha de adaptarse a las necesidades e intereses de los diferentes colectivos con los que se trabaja, por lo tanto, aunque algunos de los contenidos se repliquen en todos los casos tanto la metodología como los enfoques han de adecuarse a los colectivos (mujeres, campesino, urbano...) Esta formación no debe perder el componente y mirada política que posibilite una participación con opción por la mejora de las condiciones de todas las personas así como con el respeto al ambiente que nos rodea y a las generaciones futuras. Es

por lo tanto fundamental la inversión en la formación permanente no solo de los colectivos con los que se trabaja sino también de la propia organización intermedia.

Ligado a la formación está el acompañamiento de los grupos y colectivos. Este acompañamiento puede tener una función de asesoría o de orientación de la puesta en práctica de los conocimientos aprendidos. Sin embargo el acompañamiento actúa como una vía de doble sentido en la medida en que el contacto con las comunidades e instituciones públicas nos permite identificar nuevas necesidades formativas que puedan responder a los problemas del contexto o a las necesidades de los diferentes grupos.

Además, los agentes externos pueden posibilitar la toma de conciencia de la necesidad de planificación del desarrollo de políticas públicas y que no se vivan los espacios de concertación como espacios más de carácter reactivo ante situaciones dadas. El ir ganando en proactividad en estos espacios de concertación es clave para su éxito.

Esta organización o equipo puede facilitar y acompañar el proceso de las comunidades desde un enfoque de la participación como instrumento de mejora o solución de ciertas problemáticas a un enfoque de la participación como derecho de ciudadanía. Este paso contribuirá a la viabilidad de los procesos participativos más allá del proyecto o experiencia concreta y vendrá a conformar parte de la cultura política de la zona.

La suma de las estrategias instrumentadas desde las organizaciones promotoras: formación, asistencia técnica y acompañamiento, permiten equilibrar la asimetría de poder, información y de capacidades institucionales entre los gobiernos y los grupos de la sociedad civil.

Un elemento clave para el proceso de acompañamiento y formación de todos los actores ha sido la historia, el prestigio y la legitimidad que ambos le reconocen a la organización acompañante. La legitimidad tanto del CIPCA como del CCAIJO viene dada por el tiempo de trabajo en la zona, los conocimientos técnicos así como la experiencia en consultoría y asesoría. Esta autoridad del agente externo es clave para poder desempeñar su papel con éxito.

### **6.3. Los espacios de encuentro y concertación Estado-sociedad civil**

Los espacios de encuentro y concertación entre representantes del Estado y la sociedad civil son necesarios para la profundización de la democracia así como para que la ciudadanía pueda expresar inquietudes y problemáticas y que exista

un diálogo entre quienes tienen la responsabilidad de gobernar y la ciudadanía. La voluntad política tanto de las instituciones públicas como de las entidades de la sociedad civil es clave.

Los espacios de concertación tienen un valor en sí mismos ya que son espacios en los que la participación puede ser puesta en práctica y desarrollada. Por eso es preciso que, bien por voluntad política de quienes están en la responsabilidad de gobernar, como por la demanda de la propia ciudadanía se creen estos espacios. Espacios que han de contar con unas características específicas si quieren ser considerados legitimados por todas las partes: tienen que convocar a todos los actores implicados en la temática concreta; tienen que ser reconocidos por parte de la comunidad como espacios propios; tienen que ser espacios en los que la participación tenga incidencia en las medidas que se tomarán; deben dotarse de mecanismos y recursos que permitan su operatividad y seguimiento; tienen que generar mecanismos para la toma de decisiones.

Es evidente que el momento político y el proceso de descentralización vivido en el Perú ha contribuido a la generación y el impulso de espacios de concertación de la sociedad civil. Ha habido una oportunidad política que se abre “desde arriba”, aunque es una respuesta a la demanda social de años en el Perú, pero que se institucionaliza, se legisla y se nacionaliza en el marco del proceso de descentralización. En este sentido, un aprendizaje desde las experiencias es que el fomento de espacios de concertación en el nivel local puede fortalecer las capacidades de las comunidades para que luego participen en espacios más lejanos al local y combinar el fortalecimiento de los espacios “desde abajo”. Las experiencias analizadas nos muestran cómo la participación en espacios regionales o de nivel superior es sentida necesaria y con sentido cuando hay trayectoria de participación en otros niveles más cercanos al ámbito de trabajo del colectivo.

Estos espacios de concertación han de ser espacios abiertos al diálogo en los que todos los actores puedan expresar opiniones, inquietudes, sugerencias y que éstas sean acogidas con respeto y consideración por el resto de los participantes. Es preciso, por lo tanto, fortalecer liderazgos dialogantes y participativos tanto en las entidades sociales como en las instituciones públicas. Y fortalecer la institucionalidad de los espacios de concertación.

En el desarrollo de la institucionalidad de los espacios de concertación conviene delimitar; los ámbitos temáticos que son de alcance del espacio; el procedimiento de toma de decisiones o la vinculación con las políticas públicas; mecanismos de seguimiento de los acuerdos tomados; mecanismos sancionadores para aquellos

colectivos que no se sometan a las decisiones; procesos para la transferencia de información en los relevos de representación. En cualquier caso, en aquellos espacios de concertación que implican a numerosos actores y un ámbito de carácter más regional el hecho de poder contar con una figura que dinamice y facilite el trabajo ha sido un aspecto relevante. Quien tenga la responsabilidad de dinamizar, o de ejercer el papel de secretaría técnica en el espacio de concertación, ha de tener un alto perfil de conocimiento del sector, capacidad de diálogo político y de gestión así como contar con los recursos necesarios para el desarrollo de su labor.

Todos estos aprendizajes no hacen sino animarnos a seguir apostando por la participación en procesos de concertación sociedad civil-Estado. Participar y animar la participación de otros colectivos con el convencimiento de que los frutos merecen el esfuerzo que implica. Así mismo conviene ser conscientes de que es necesario querer, saber y poder participar y hacerlo con las condiciones que hemos venido señalando previamente para que esta participación sea satisfactoria para todas las partes implicadas y, fundamentalmente, para los colectivos más desfavorecidos.

Finalmente no nos queda sino señalar algunos aprendizajes y recomendaciones que quedaron formulados para la cooperación internacional.

#### **6.4. Aprendizajes y recomendaciones para la cooperación internacional**

La participación es un derecho de todas las personas y colectivos y la comunidad internacional implicada en la cooperación al desarrollo debería posibilitar e invitar a desarrollar este derecho en la práctica, especialmente a los colectivos que se encuentran en mayor dificultad bien sea por el contexto, las dinámicas locales, la falta de experiencia o conocimientos.

En este sentido la participación, además de ser una propuesta metodológica, es un medio para el desarrollo pleno tanto de las personas como de las comunidades. Estas experiencias nos demuestran, que aún con limitaciones, la apuesta por crear, fortalecer y sostener espacios de concertación fortalecen las posibilidades de la ciudadanía. Estos casos están apoyados por estrategias que dotan a los grupos de la sociedad civil participante de capacidades en el campo de la política pública, desde el acceso a información o el entendimiento de cómo se formula una política regional, hasta tener el lenguaje para discutir y argumentar sus propuestas.

Las experiencias peruanas nos muestran que es posible dotar a la gente común de herramientas de poder para su propio desarrollo. Por ello conviene fomentar y apoyar aquellos elementos que posibilitan que los grupos y colectivos participen

desde la formación, la asesoría, el acompañamiento hasta la generación de los propios espacios de concertación ciudadana. En el caso del Perú, el contexto del proceso de descentralización es un elemento que contribuye de forma positiva a la generación y la posibilidad de impacto de dichos espacios.

Sin duda no basta con ofrecer los espacios sino que hay que crear las condiciones y las posibilidades en las personas y los colectivos para que estos espacios tengan significado e incidencia en la vida cotidiana.

Por todo ello se propone a la cooperación internacional su apoyo y fomento:

- De **procesos participativos en el Norte y en el Sur** de fortalecimiento de la democracia y la concertación en grupos locales, comunidades de base y en las propias ONGs o instancias intermedias que incluyan componentes de: **formación, intercambio** (Sur-Sur, Norte-Sur), **acompañamiento en la participación, reflexión, sistematización, comunicación, celebración e incidencia.**
- Más concretamente, el apoyo en la **articulación de proyectos sectoriales (económicos, educativos...) y participativos.** De manera especial el apoyo a aquellos procesos que puedan fortalecer a los grupos más excluidos, a las mujeres y que contribuyan a cambiar roles de género, culturales y de clase.
- **Del fortalecimiento y la regulación de los espacios de concertación** en torno a la cooperación internacional en el Norte y en el Sur con condiciones mínimas para su operatividad (visión, planificación, periodicidad).
- De la apuesta por el trabajo de fortalecimiento y consolidación de las **organizaciones intermedias** en el Norte y en el Sur.

Las herramientas o acciones clave que se proponen son:

- **Acciones previas de sensibilización** y de generación de un ambiente favorable en la institución y en las comunidades para que las acciones de diagnóstico y planificación a favor de la participación y la igualdad sean vistas como una necesidad y no como una imposición.
- Continuar **apoyando acciones positivas y la transversalización** de género pero adecuándose en ritmos a la realidad local.
- La **formación y el desarrollo** de personas responsables e instrumentos capaces de responder a esas diferentes realidades.

- **El fomento de intercambios y estancias en el Norte y en el Sur** de responsables de organizaciones comunitarias y de segundo nivel.
- El apoyo de procesos de **incidencia** en aquellos contextos en los que no haya espacios de concertación o en los que éstos no cuenten con las condiciones mínimas.

Y finalmente señalar las condiciones necesarias para esa cooperación:

- **Propuestas y compromisos** de largo alcance con los grupos, que permitan trabajar en clave de proceso.
- **Instrumentos** flexibles y que permitan la previsibilidad de la ayuda para las intervenciones en clave de proceso y de largo plazo.
- Promover la **reflexión y formación sobre indicadores de avance** con enfoque de género:
  - que permitan reconocer **avances intermedios** y la mejora especialmente de los colectivos más desfavorecidos.
  - que atiendan a la descripción del proceso participativo tanto en la **cantidad** de resultados como en la **calidad** de éstos.
- Financiación de **tiempo y recursos** para procesos de formación, acompañamiento y puesta en marcha de estos espacios de concertación.



## 7. BIBLIOGRAFÍA

AAVV. (2004). *La sistematización, una nueva mirada a nuestras prácticas. Guía para la sistematización de experiencias de transformación social*. Bilbao: ALBOAN, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe y Hegoa.

AAVV. (2006). *La aventura de la sistematización. Cómo mirar y aprender de nuestras prácticas desde nuestras prácticas*. Bilbao: ALBOAN, Iniciativas de Cooperación y Desarrollo, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe y Hegoa.

Ballón Echegaray, E. (2008). *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*. Perú: Escuela para el Desarrollo, EED.

CCAIJO (Asociación Jesús Obrero). (2000). *Diagnóstico de la Provincia de Quispicanchi*. Cuzco: CCAIJO.

Concejo de Coordinación Regional. (2006). *Guía para una participación activa. Programa Pro descentralización*. Perú: PRODES.

Defensoría del Pueblo. (2009). *Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales*. Serie Informes Defensoriales, 141. Lima: Defensoría del Pueblo.

MINEDU. (2005). III Censo Nacional de Talla en Escolares 2005. Perú: MINEDU. Disponible en: [www.minedu.gob.pe](http://www.minedu.gob.pe)

Remy S. M. I. (2008). Descentralización en tiempos de neoliberalismo Moquegua, Tacna y el Premier. *Revista Argumentos*, 4. Perú: Instituto de estudios peruanos. Disponible en: [www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp\\_verpub=true&id-pub=131](http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&id-pub=131)

- Revesz, B. (2005). *Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local*. Texto presentado en el Encuentro Macro Regional sobre nueva ruralidad y competitividad territorial “Hacia la construcción de una nueva estrategia de desarrollo rural y competitividad para la Macro Región Norte”, Cajamarca (Perú).
- Revesz, B. (2009). *Descentralización, la reforma inconclusa*. Del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico. Serie: Perú Hoy, 15. Lima: Desco. Centro de estudios y promoción del desarrollo.
- Rodríguez, E. (2008). *Desafíos y perspectivas del proceso de descentralización en el Perú*. Economía y Sociedad. Perú: CIES.

En esta publicación se exponen un conjunto de conclusiones, aprendizajes y recomendaciones, que se han extraído del proceso de sistematización de dos experiencias de concertación ciudadana en Perú . Pretenden convertirse en pistas de actuación para los distintos actores que participan en este tipo de espacios de concertación. Además, de estas experiencias hemos extraído algunas propuestas que se presentan a modo de orientaciones para las estrategias de cooperación al desarrollo en el ámbito de la gobernabilidad y la participación ciudadana.

