

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



Desarrollo del mecanismo de participación ciudadana denominado "Hatun Rimanakuy", en la municipalidad provincial de Huamanga

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Sociología
que presenta:

Jesús Roberto Ospina Salinas

Asesor:

Omar Christian Coronel Cuadros

Lima, 2022

RESUMEN

Esta tesis reconstruye el proceso de constitución e implementación del espacio de diálogo y acuerdos entre la Municipalidad Provincial de Huamanga (MPH) y dirigentes y población del distrito de Ayacucho, entre los años 2015 al 2018, denominado Hatun Rimanakuy (HR), que en castellano significa “Gran diálogo entre nosotros”. Su estudio es relevante porque se dio en un contexto de apatía respecto de la participación de la ciudadanía en los mecanismos institucionalizados en los gobiernos locales, como el Consejo de Coordinación Local. Y estudios recientes indican que las experiencias de democracia participativa están en retroceso en América Latina. (Sol Arriaza. 2012: 27). Además, los mecanismos de participación ciudadana tuvieron una presencia limitada en Perú debido a la debilidad de su sociedad civil y la falta de institucionalización de su sistema de partidos (Remy 2005a). Y no sólo ello, sino que la sociedad huamanguina, como muchas de la sierra del Perú, es desigual, diferenciada y jerárquica, y aún tiene secuelas del conflicto armado interno que vivió entre 1980 – 2000, además de la década de autoritarismo fujimorista, cuyas secuelas en la ciudadanía y en sus instituciones aún se pueden determinar. Es relevante su estudio porque a pesar de ello logró complementar la democracia representativa con la democracia participativa como señala López (2008). Los dos objetivos centrales son: (1) Explicar el desarrollo de los procesos de constitución, las etapas, los cambios y el impacto en autoridades, funcionarios y dirigentes sociales en la implementación del HR entre los años 2015 al 2018 en la MPH, y (2) si ha significado una experiencia referencial para el cambio de prácticas de gestión gubernamental en autoridades y funcionarios, y de las dirigencias sociales orientadas hacia la corresponsabilidad en la gestión de políticas públicas. El estudio busca identificar los factores que facilitaron el funcionamiento del mecanismo de democracia participativa denominado HR, y así promover la participación ciudadana en la gestión pública local establecida en la reforma constitucional de inicios del siglo XXI. A través de entrevistas semi estructuradas y trabajo de archivo en Ayacucho, encontramos que la estrategia del HR, permitió el cambio de sensibilidades y prácticas de gestión gubernamental mediante mecanismos como los acuerdos de corresponsabilidad, las visitas a los barrios, y las ferias de servicios. Estas prácticas¹ generaron la reducción de la desconfianza entre el gobierno local y las dirigencias sociales.

¹ Sol Arriaza (2012) cita a Tomasa Báñez, en su afirmación de que la participación ciudadana, “...igual actúa como mecanismo *eficaz de integración*, que como *modificador de pautas sociales* y políticas.” (p. 124) (cursivas añadidas)

ABSTRACT

This thesis reconstructs the process of constitution and implementation of the space for dialogue and agreements between the Municipalidad Provincial de Huamanga (MPH) and leaders and population of the district of Ayacucho, between the years 2015 and 2018, called Hatun Rimanakuy (HR), which In Spanish it means "Great dialogue between us". His study is relevant because it took place in a context of apathy regarding citizen participation in institutionalized mechanisms in local governments, such as the Local Coordination Council. And recent studies indicate that the experiences of participatory democracy are in decline in Latin America. (Sol Arriaza. 2012: 27). In addition, citizen participation mechanisms had a limited presence in Peru due to the weakness of its civil society and the lack of institutionalization of its party system (Remy 2005a). And not only that, but the huamanguina society, like many in the highlands of Peru, is unequal, differentiated and hierarchical, and still has consequences of the internal armed conflict that lived between 1980-2000, also to the decade of fujimorismo authoritarianism, whose sequels in the citizenship and in its institutions can still be determined. His study is relevant because, despite this, he managed to complement representative democracy with participatory democracy, as López (2008) points out. The two central objectives are: (1) Explain the development of the constitution processes, the stages, the changes and the impact on authorities, officials and social leaders in the implementation of the HR between the years 2015 and 2018 in the MPH; and, (2) If it has meant a referential experience for the change of government management practices in authorities and officials, and of social leaderships oriented towards co-responsibility in the management of public policies. The study seeks to identify the factors that facilitated the functioning of the participatory democracy mechanism called HR, and thus promote citizen participation in local public management established in the constitutional reform at the beginning of the 21st century. Through semi-structured interviews and archival work in Ayacucho, we found that the HR strategy allowed the change of sensitivities and government management practices through mechanisms such as co-responsibility agreements, visits to neighborhoods, and service fairs. These practices² generated a reduction in mistrust between the local government and social leaders.

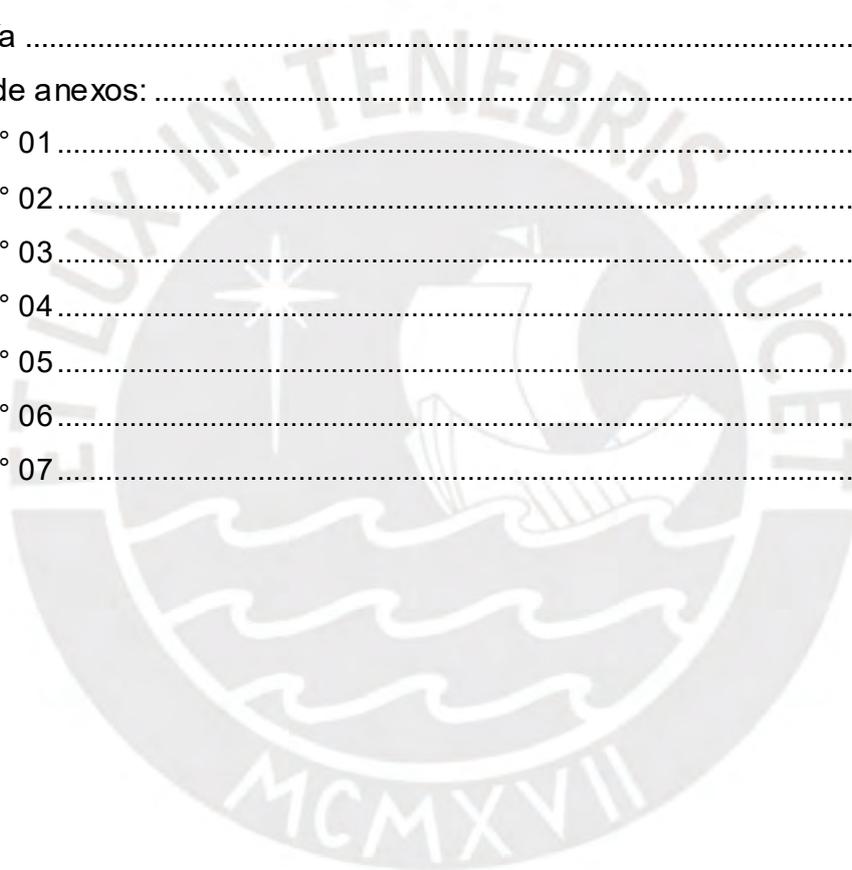
² Sol Arriaza (2012) cites Tomasa Báñez, in his statement that citizen participation, "...acts equally as an effective integration mechanism, as well as a *modifier of social and political guidelines*." (p. 124) (italics added)

ÍNDICE

Introducción.....	1
Relevancia sociológica	1
Contexto del estudio de caso.....	2
Objeto de estudio	7
Pregunta de investigación y objetivos:	9
Objetivo general.....	9
Hipótesis	9
Metodología	12
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA EN PERU Y AYACUCHO.....	19
1.1. Marco teórico	19
1.1.1. Democracia representativa y democracia participativa.....	19
1.1.2. Participación y ciudadanía, definición, evolución y problemas.....	28
1.1.3. Criterios para una experiencia exitosa de participación ciudadana.....	36
1.2. Estado del arte sobre participación ciudadana en el Perú y Ayacucho.....	37
1.2.1 Desarrollo de la participación ciudadana.....	37
1.2.2. Mecanismos de participación ciudadana	45
1.2.3. Otras experiencias de participación ciudadana.....	50
CAPÍTULO 2: CONTEXTO REGIONAL.....	57
2.1. Historia de conflictos y negociaciones.....	59
2.2. Ciudadanos de segunda clase	67
2.3. Historia de centralismos	70
2.4. Realidad del distrito de Ayacucho y la MPH.....	74
2.5. Nuevo mapa social del distrito de Ayacucho.....	80
CAPÍTULO 3: DESARROLLO DEL HR: FACTORES EXPLICATIVOS Y ETAPAS	88
3.1. Factores que promovieron el desarrollo del HR.....	88
3.1.1. Factor político central.....	88
3.1.2. Pragmatismo político.....	93
3.1.3. Formación del equipo de conducción.....	96
3.2. Desarrollo del HR: Primera etapa de reuniones descentralizadas	106
3.2.1. Estrategias e implementación del plan de trabajo etapa descentralizada	110
3.3. Segunda etapa: Ferias y visitas in situ.....	119
3.4. Tercera etapa: formalización del HR	125

3.5. Conclusiones del desarrollo del HR	128
3.5.1. Soportes políticos, técnicos, administrativos y sociales.....	128
3.5.2. Sincronismo de la política, lo técnico y lo social.....	129
3.5.3. Baño de popularidad.....	130
3.5.4. Rendiciones en casa.....	132
3.5.5. Continuidad y ruptura	133
3.5.6. Participación democrática y nueva relación	138
CAPÍTULO 4: IMPACTO EN AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS.....	141
4.1. Impactos en autoridades y funcionarios.....	142
4.1.1. Reencontrarse con la población.....	142
4.1.2. “Buen diálogo” y acuerdos democráticos	145
4.1.3. Restableciendo la confianza y mayor sensibilidad	150
4.1.4. Cambio en algunas estrategias	154
4.1.5. Corresponsabilidad: proceso político y aporte económico	155
4.2. Efectos del HR	158
4.2.1. Proyecto en marcha.....	158
4.2.2. “Descubrimiento” del distrito	159
4.2.3. Escuela práctica de gestión	162
4.2.4. Cambios en el Presupuesto Participativo (PP) y planeamiento estratégico y perspectivas para POI participativo.....	164
4.2.5. Participación del personal y rol de la fiscalización	167
CAPÍTULO 5: IMPACTO EN LOS DIRIGENTES	172
5.1. Dinámica social de participación	172
5.2. Impacto en los dirigentes	176
5.2.1. Utilidad del diálogo horizontal.....	176
5.2.2. Mayor agencia e interacción	182
5.2.3. Exigencia de ser mejor dirigente.....	184
5.2.4 Surgimiento de la confianza y dejar la revocatoria a un lado.....	186
5.2.5. Escuela práctica de ciudadanía	189
5.2.6. Superación de escisión y buena mirada.....	192
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES	195
6.1. Revisión de hipótesis	195
6.2. Aprendizajes o reflexiones generales.....	201
6.2.1. Compartir el poder.....	201
6.2.2. Primacía de la realidad.....	202

6.2.3. Una gestión vecinocéntrica	206
6.2.4. Limitaciones del HR	207
6.3. Lecciones para otras experiencias	209
6.3.1. Más allá de la MPH	213
6.3.2. Incentivo para crear mecanismos de participación ciudadana	214
6.3.3. Triángulo con base.....	215
6.3.4. Experiencia para seleccionar personal.....	216
6.3.5. Un laboratorio a ser replicado	217
6.4. Desafíos y réplica.....	219
6.4.1. Condiciones y recomendaciones para replicar el HR.....	223
Bibliografía	226
Relación de anexos:	235
Anexo N° 01	235
Anexo N° 02	238
Anexo N° 03.....	239
Anexo N° 04	262
Anexo N° 05.....	264
Anexo N° 06.....	272
Anexo N° 07.....	274



Introducción

“...estamos dándole forma en el Perú al nuevo Estado descentralizado de los próximos años, en el cual el peso de la participación social en los gobiernos regionales y locales está en redefinición” (Arroyo e Irigoyen. 2008. p. 218)

El autor asumió por primera vez el cargo de gerente municipal en el inicio de la gestión del ex alcalde Salomón Hugo Aedo Mendoza, enero 2015 – enero 2016, por lo que tuvo muchos desafíos y tareas que atender. Por eso fue más un facilitador del Hatun Rimanakuy (en adelante HR) que un actor central, dándole cobertura y respaldo. Y tras participar, a la vez cerca y lejos, el autor ha intentado recuperar las voces más actuantes en el HR y organizarlas para recuperar desde y con ellos su desarrollo e impacto, para que no le gane la subjetividad. Por eso la estrategia metodológica fue validar o falsear esas primeras impresiones con testimonios de autoridades, funcionarias y funcionarios, así como de dirigentes sociales.

Relevancia sociológica

Esta tesis se inserta en un momento en el que es débil el entusiasmo por la democracia participativa³, a diferencia del ánimo que existía a inicios del siglo XXI⁴. Por ello, es importante dar cuenta de un caso exitoso, como la experiencia participativa del HR en la Municipalidad Provincial de Huamanga, en adelante MPH. Sociológicamente es relevante porque da cuenta de un proceso ahora infrecuente, y puede proporcionar pistas sobre el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, aún en medio de muchas dificultades.

Entre 1960 y el 2000 hubo un proceso de marchas y contramarchas de promoción de la descentralización y participación ciudadana en la gestión pública (Vergara 2015).⁵

3 Panfichi (2007) señala: “Últimamente, sin embargo, el consenso en favor de la participación ciudadana ha desaparecido debido a los modestos resultados obtenidos en la lucha contra la pobreza, a la continuidad del conflicto como forma principal de plantear demandas por parte de los ciudadanos pobres y al continuo desprestigio de la política que se pensaba que la participación iba a resolver.” (p. 12)

4 Para Arroyo e Irigoyen (2008) existen 3 generaciones de municipios participativos: los pioneros como Villa el Salvador e Ilo; los precursores de los años 90 como Cajamarca, Huanta, y otros; y, los participativos con un contexto a favor, donde había mucho entusiasmo entre el 2000 al 2004 y que estuvo sostenido por la transición democrática y la descentralización.

5 Existieron grandes movilizaciones sociales en los años 60 junto con el inicio de las elecciones municipales en 1963 (Pease, 1984). Luego el gobierno militar de Velasco Alvarado (1968–1975) promovió la participación popular con sesgo corporativo desde el poder (Aguirre y Drinot, 2018). A esto le siguió la emergencia del discurso de la autogestión y autogobierno en la izquierda, que impregnó la dinámica del movimiento de pobladores que tomaban terrenos y construían sus barrios (Tovar 1985). Todo ello desembocó en la Constitución de 1979 que promovió la descentralización y regionalización. Belaúnde (1980-1985) no avanzó el proceso de regionalización, pero restituyó las elecciones

Pero fue en la transición democrática del gobierno de Paniagua (2000-2001) y en los primeros años del gobierno de Toledo (2001-2006) en el marco de la democracia representativa, en donde se institucionalizaron, con algunas limitaciones, mecanismos de democracia participativa como el Consejo de Coordinación Regional, y el Consejo de Coordinación Local, en adelante CCL, que en estos casi 20 años ha sufrido avances y retrocesos en su implementación.

Ubicamos un caso reciente, breve pero exitoso, de implementación de la participación ciudadana, en un municipio grande y complejo como la MPH, cuya población provincial es de 282,194 habitantes⁶. De ellos, sólo en el distrito de Ayacucho, que es donde se realizó el HR, existen 99,427 habitantes,⁷ que representan el 35.23% del total de la provincia de Huamanga, y el 16.14% del total de la región de Ayacucho. Por lo que es bien relevante este estudio para pensar bajo qué condiciones podemos tener mejores resultados en la gestión municipal y en la gobernabilidad⁸.

La tesis tiene como pregunta de investigación explicar cómo y qué factores permitieron que se implemente el HR, y qué impacto tuvo tanto en las percepciones y prácticas de las autoridades y funcionarios de la MPH, como en las de los dirigentes zonales del distrito de Ayacucho entre 2015 y 2018. Asimismo, se busca indagar si se constituyó o no en una experiencia referencial para el cambio de prácticas de gestión gubernamental y de las dirigencias sociales, orientadas hacia la corresponsabilidad en la gestión de políticas públicas.

Contexto del estudio de caso

El proceso de implementación de los mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en zonas donde se vivió con gran intensidad el Conflicto Armado Interno, en adelante CAI, implica el esfuerzo de contribuir a la superación de la brecha institucional,⁹ el restablecimiento de los actores con la nueva realidad post CAI¹⁰, así

municipales, García (1985-1990), en 1986 implementó los Rimanakuy nacionales, que eran diálogos con los representantes de las comunidades campesinas, y luego implementó el proceso de regionalización en 1989. Ese proceso fue desmontado por el gobierno autoritario de Fujimori (1990-2000) tras el autogolpe del 5 de abril de 1992. Simultáneamente, entre 1980 y el 2000 se dieron avances y retrocesos en el marco del conflicto armado interno y a la vez experiencias urbanas de participación ciudadana por gobiernos locales de izquierda, y muchas de ellas en la década del 90 tuvieron el apoyo de ONGs (Ávila 2001).

⁶ Fuente: Censo 2017, población censada, siendo más mujeres 144,611 (51,25%) y hombres 137,583 (48,75%)

⁷ Fuente: Censo 2017, población censada. De los cuales mujeres son 51,662 (51,96%) y hombres 47,765 (48,04%).

⁸ Tomamos la definición de gobernabilidad de Correa y Noé (1998): "Se concibe la gobernabilidad como la capacidad que desarrollan los gobiernos para tener relaciones más fluidas con los ciudadanos, al mismo tiempo que la capacidad que tienen los gobiernos de construir legitimidades ciudadanas muy amplias en torno a sus políticas." (p. 5)

⁹ Tomamos el concepto de Henríquez (2005b): "Con brecha institucional aludimos a las diversas modalidades, normatividad y marcos de referencia cognitivos con que actúa la población para restituir formas institucionales allí donde no hubo Estado, o donde se produjo interrupción de la institucionalidad pública." (p. 2)

¹⁰ Degregori (2011: 73) señala que los de SL "basaron la construcción de su organización en un exacerbado culto a la personalidad y un caudillismo mesiánico." Esta concepción por tanto los hace los "verdaderos" concededores de la realidad. Esta desviación generó una escisión con la realidad inescrutable para los poseedores de la "Verdad". Es una paradoja que el supuesto amplio y verídico conocimiento de la realidad, impida la aprehensión de lo que se vive. El sujeto

como eliminar la brecha de desconfianza entre Estado y sociedad. Sin embargo, este proceso se ha venido dando de manera dispersa y discontinua en las últimas décadas¹¹, y en algunas localidades ha tenido su propia particularidad¹².

En ese sentido, en la MPH el diálogo estructurado entre autoridades y dirigentes sociales nunca se implementó antes del HR¹³. Remontándonos al periodo de la alcaldesa Leonor Zamora Concha¹⁴ (1984-86), que postuló por el PADIN¹⁵, y que fue una persona con sensibilidad social e incluso con posiciones socialistas, encontramos que no pudo crear en los tres años de su gestión, espacios estructurados de diálogo con la población.¹⁶

queda suspendido en su conocimiento, sin mayor contacto con esa realidad, más allá de su comprensión teórica. Por eso supone que no es necesaria una mayor relación con los sujetos que viven esa realidad. Esta escisión estructural interpretativa de la realidad desde la ideología marxista, leninista, maoísta, pensamiento "Gonzalo", como fue la que enarbó el PCP-SL para iniciar su lucha armada, considerada como "la" ciencia del saber, como "la" herramienta científica *per se* para develar los misterios de la realidad, es el máximo común "escisor" de la realidad. Derivo el adjetivo escisor del sustantivo escisión, como se deriva el adjetivo divisor del sustantivo división.

11 Olivera, Luis et al, (1991), señalan que la participación en los años 80 era mediada por los intereses económicos de subsistencia y no por un interés de realizar una cogestión en el gobierno local. En Arroyo e Irigoyen (2005) también se precisa los intereses sobre los valores de la participación (p. 62-63)

12 Ver Arroyo, Juan e Irigoyen, Marina. 2005. También los casos estudiados por Olivera et al. 1991.

13 Si bien Diez (2003: 125) señala que: "desde antes de los 90s sí se habría producido un cambio en el estilo de hacer política de los diversos representantes. Zamora del PADIN y Azparrent de IU con trayectorias personales de acompañamiento al movimiento popular, implementaron gestiones orientadas a responder a problemas sociales, fomentando obras con sentido social como la farmacia popular y el programa del vaso de leche (ambos fueron asesinados durante su mandato"; no menciona el establecimiento de espacios de diálogo. Cabe precisar que Zamora fue asesinada 6 años después de concluido su mandato como alcaldesa. Así narra la CVR su asesinato: "El 21 de diciembre de 1991, aproximadamente a las 14:15 horas, la ex alcaldesa de la provincia de Huamanga, Leonor Zamora Concha, fue asesinada a plena luz del día por dos sujetos que la abordaron cuando salía de una reunión social organizada por el Colegio de Asistentes Sociales de Ayacucho en el local de la Región Wari, ubicado en el N° 112 del Jr. Callao en Ayacucho. Al momento de su muerte se desempeñaba como catedrática de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga."

14 A "Leonor Zamora, la conocí de cerca -señala José Coronel-, yo apoyé su candidatura, no había otra. Ella era Jefe de Práctica de la Escuela de Servicio Social, y me la recomendaron del FER (Frente Estudiantil Revolucionario) Antifascista, (FER-A) de San Marcos. Tenía escuela en el FER -A y militancia, por una orientación de izquierda, una propuesta socialista, pero al mismo tiempo una visión de asistente social, y quizá un poco de inconciencia de la gravedad del momento. La apoyamos porque la maltrataban unos profesores en la UNSCH, porque teniendo requisitos para ser una profesora auxiliar no la pasaban, la tenían de Jefe de Práctica, porque era muy humilde, iba en sandalias a las clases. Había un criterio elitista, de esas antiguas señoras de Ayacucho, que les parecía su actitud demasiado audaz al margen del status de un docente universitario. "No se daba su lugar". No había quién se lance a la municipalidad y Mufarech (fundador del PADIN, partido por el que postuló Zamora) vino a buscarla. Ella tenía un esposo dirigente obrero. (Por su visión) Zamora iba a Infiernillo a buscar los cadáveres junto con las madres, denunciaba. Y estaba en las listas del grupo COLINA (Comando de Liberación Nacional, grupo paramilitar del ejército). Cuando fue invitada a Francia por los colectivos de derechos humanos, le dije que no vuelva, pero regresó, porque el esposo no tenía trabajo y ellos tenían dos o tres niños. Como tenía un hermano en Australia, le dije que se animara a ir, estaba esperando, pero quería irse como ex docente no como Jefe de Práctica. Un día estábamos cenando y una autoridad le anunció que la estaban buscando, que era una de las posibles, y le dije qué más. Sí, sí, me dijo, ya estoy arreglando la casa en Lima de mi tía, etc., etc. Luego que la mataron uno de los miembros del grupo COLINA, cayó en Puno, revisaron su cuarto y encontraron un informe donde se precisaba su asesinato. Ella tuvo una actitud militante de derechos humanos, y de acompañamiento a ANFASEP y a las organizaciones de base. Ella tenía en su domicilio reuniones de discusión con delegados y dirigentes, tenía un nivel de compromiso. Pero tenía también distancias con Mufarech, que al comienzo cuando él vino tuvo un buen rol. Un día llegó y le quisieron impedir salir del aeropuerto e ir a la Casa Rosada (lugar en Huamanga donde se torturaba y desaparecía personas), y sacó su arma. ¡Un diputado en todo el Perú! La defendió (a Zamora) hasta donde pudo, pero después cuando inteligencia lo llamó y le dijeron que estaba vinculada a Sendero tomó distancia, pero no estaba vinculada a Sendero. Era militante del FER Antifascista, que era más bien contrario a Sendero, por eso la apoyamos también". Entrevista a José Coronel Aguirre, ex representante de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en Ayacucho. 18 de diciembre 2019.

15 El Partido de Integración Nacional, (PADIN), fue fundado por Miguel Ángel Mufarech en 1982, luego de haber renunciado al Partido Popular Cristiano, PPC, tras haber salido electo constituyente en 1978, y diputado en 1980-85. El PPC es considerado un partido considerado de derecha, y liderado por Luis Bedoya Reyes). Ya con el PADIN en 1985 sale electo senador en las filas de Izquierda Unida, un conglomerado socialista liderado por Alfonso Barrantes Lingán. 16 Según Coronel, "no había suficientes espacios de discusión al interior del Concejo."

Posteriormente, entre los años 1987-1989, que la MPH estuvo gobernada por Izquierda Unida¹⁷, tampoco se pudo establecer mecanismos de diálogo. Ello porque Huamanga y la municipalidad estaban en medio del CAI¹⁸. Incluso el alcalde durante ese periodo, Fermín Azparrent Taipe¹⁹ fue asesinado²⁰. Tampoco se hizo por la escasa participación ciudadana²¹ en los programas sociales como el Vaso de Leche y la escasa conciencia de ciudadanía²².

Asimismo, en la década de 1980 hubo una creciente polarización, crisis económica, pauperización y crecimiento del CAI, que desmovilizó a la sociedad civil, y paralizó a la ciudadanía y su participación en la gestión pública. En ese contexto se redujeron los espacios públicos²³, creció la desinstitucionalización de las entidades, y disminuyeron significativamente la negociación y los acuerdos como mecanismos para superar los conflictos (Burt, 2011).

Respecto a la clase política, tanto la derecha, el centro, y la izquierda, no fueron capaces de afirmar la democracia representativa y ampliarla a una mayor democracia participativa. Algunas excepciones fueron las experiencias valiosas de Ilo²⁴, El Agustino, entre otros municipios. Estas experiencias, aún las no muy “consolidadas y difundidas”, tuvieron un desarrollo “más o menos similar”.²⁵

17 Se puede consultar Diez (2003), para un mayor análisis del proceso político de la alcaldía de Huamanga.

18 Debemos destacar que el CAI, en cualquier realidad, debilita el tejido social, especialmente los gobiernos locales que son instancias de primera línea gubernamental. Como señala Sol Arriaza (2012) tras los años de CAI que vivieron muchos países de Centroamérica en los años 70 y 80, tras la desestructuración del tejido social en un “escenario convulso y contradictorio”, progresivamente ha emergido “la exigencia de refundación del Estado”, y la necesidad de “construir nuevas relaciones de poder. Todo lo cual implica también refundar la ciudadanía y ampliar la sociedad civil y consecuentemente los sujetos o actores sociales...”. (P. 9)

19 Fermín Darío Azparrent Taipe (1927-1989), según J. Coronel, tenía “influencia en los sindicatos” por su condición de militante del Partido Comunista Peruano, del cual “era dirigente desde el 65 o 66.” Esa militancia hacía que Azparrent, tras la masacre en 1988 de Cayara “desde el balcón (de la MPH) recibió a los campesinos, y con un micro señalaba a los muertos con nombres”. Fue amenazado varias veces, relata Coronel, y “tenía vinculaciones con construcción civil, y por esos años se formó la Federación de Trabajadores de Ayacucho, base de la CGTP, que tenía bases en el hospital. Estaba el dirigente Cabrera y trabajadoras de CTAR. Tenía buena convocatoria, como estaba de bajada el Frente de Defensa, llegó a tener mayor representación. Esos eran los canales de diálogo que yo recuerdo del alcalde Azparrent, por supuesto que tenía una práctica sindical antigua, entonces dialogaba con trabajadores delegados de barrios, y especialmente denuncias por violación de derechos humanos”. (Entrevista grabada).

20 Azparrent fue asesinado en 1989, según la Comisión de la Verdad y Reconciliación, CVR, por la agrupación política Partido Comunista del Perú, Sendero Luminoso, dirigido por Abimael Guzmán Reynoso, cuando ejercía la alcaldía provincial de Huamanga. Fue electo alcalde en 1986 por el frente Izquierda Unida, para el periodo de gobierno 1987-1989.

21 Eso recuerda Luis Romero, quién trabaja más de 30 años en la MPH en diferentes áreas, y cerca de 15 años en la Subgerencia de Participación Vecinal. Entrevista a Luis Romero Calle, antropólogo que trabaja en la MPH en las áreas sociales y de participación ciudadana. 28 de febrero 2021

22 Más adelante precisaremos algunas características históricas de la ciudadanía en el distrito de Huamanga.

23 Burt. (2011: 323), precisa que “...la violencia ejercida por actores estatales y no estatales redujo el espacio público, el cual es una condición esencial para la acción política democrática y, de por lo tanto, contribuyó a la desmovilización de la sociedad civil.”

24 Para Huerta (2001) “Los procesos en Ilo, recibieron el quizás excesivo título de “reinventar el gobierno local”. Pero básicamente se trata de la elaboración de un proyecto de ciudad en la cual participan concertadamente la sociedad civil, los municipios, la sociedad política y las instancias de gobierno nacional.” (p. 35)

25 Según Ávila (2001) esas experiencias “...construyeron visiones relativamente compartidas sobre el futuro de sus espacios territoriales, realizaron procesos de planeamiento estratégico en los que definieron sus prioridades de desarrollo, implementaron algunos proyectos en ese marco (la mayoría financiados por la cooperación internacional), movilizaron la participación de distintos actores locales...” (p. 12)

Todo este proceso ayudó a incubar la crisis del sistema de partidos que se expresó en la década del 90 (Tanaka, 1998). Tras ese proceso de desinstitucionalización y colapso del sistema de partidos, surgió en la década del 90 el “consenso autoritario”²⁶ a través del cual se sostuvo el gobierno de Fujimori. Y es que: “Dada la desarticulación de los actores sociales y políticos, los líderes estatales autoritarios tenían pocos frenos y contrapesos a su poder.” (Burt, 2011: 314)

Además, superados los “obstáculos sociales”²⁷ por sus propias contradicciones y limitaciones -“es decir, disminuidos y casi derrotados tanto la sociedad civil como la política”-, Fujimori en alianza con las fuerzas amadas se legitimó por su eficacia en controlar la inflación y el terrorismo. Para ello fue clave la captura de Abimael Guzmán en 1992, cabecilla de Sendero Luminoso, y el inicio de la recuperación económica.

En esta década el régimen logró desarticular, dividir la sociedad y la política y desinstitucionalizar las entidades del Estado. Creó un gobierno personalista, caudillista, clientelista, concentrando el poder y los privilegios, e instrumentalizando el miedo, a expensas de debilitar el tejido social, desvanecer la confianza²⁸, socavar las identidades colectivas, y debilitar la movilización social. (Burt, 2011: 315-326)

La caída del autoritarismo de Fujimori, producto de enfrentamientos con otras instituciones del Estado como el Tribunal Constitucional,²⁹ la revelación de los vladivideos³⁰, una creciente corrupción del régimen, presunción de fraude electoral, la protesta social, entre otros factores, abrió una “primavera” democrática con la elección de Valentín Paniagua como presidente interino³¹. Paniagua convocó inmediatamente a elecciones generales, y el 28 de julio de 2001 asumió la presidencia Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), en cuyo mandato se aprueba en el 2002 la reforma constitucional que permite el proceso de descentralización, y por el cual se institucionalizan los

26 Burt, (2011), denomina “consenso autoritario” a la capacidad del régimen fujimorista (1990-2000) de lograr que la sociedad acepte un gobierno autoritario a cambio de seguridad, orden y desarrollo. (Para mayor información véase el capítulo 9)

27 Keane (1996), citado por Burt, (2011: 315), señala que los obstáculos sociales permiten “que los líderes con tendencias autoritarias no puedan simplemente hacer con el poder que ostentan lo que les da la gana.”

28 Burt (2011: 326). “Grupos como los sindicatos, comedores populares y asociaciones vecinales fueron considerados sospechosos por el Estado, mientras estos mismos grupos sufrían ataques de Sendero Luminoso al no someterse a su estrategia de violencia revolucionaria. La multidireccionalidad de la violencia generó que el miedo asumiera diversas formas.”

29 El 28 de mayo de 1997 el Congreso por 52 votos, 33 en contra y una abstención, destituyó a tres integrantes del Tribunal Constitucional, TC, que declararon inaplicable una ley para que Fujimori postule a un tercer mandato presidencial en el 2000. El 19 de noviembre del 2000, el Congreso con 57 votos, 6 en contra y 5 abstenciones restituyó a los tres magistrados, Delia Revoredo, Manuel Aguirre Roca y Guillermo Rey Terry.

30 El ex asesor de Fujimori, Vladimiro Montesinos grababa secretamente todos sus encuentros de corrupción. El 14 de septiembre de 2020 se hizo público el primer video de corrupción, por el cual un congresista recibía 15 mil dólares para cambiar de agrupación política. (Víctor Román - Canal N, 2016)

31 El 19 de noviembre de 2000 Fujimori renuncia por fax a la presidencia desde el Japón. El 22 el Congreso elige a Paniagua como presidente interino cuyo mandato culminó en julio 2001.

mecanismos de participación ciudadana como el CCL, con algunas limitaciones como es su carácter consultivo.

Cabe precisar que la inédita experiencia del HR se desarrolló en el marco del CCL del distrito de Ayacucho. Un CCL regulado por ley, pero implementado sólo para cumplir la norma. Y como muy probablemente ha ocurrido con otras experiencias no sistematizadas, el HR podría haber sido olvidado y pasar desapercibido por el Estado, tal y como señala Ballón (2009):

...el Estado desconoce los intentos de distintos sectores sociales por crear/ampliar mecanismos de consulta y participación, cuando estos se escapan del libreto pautado e incorporan la conflictividad y los distintos intereses presentes en la vida cotidiana de las gentes, subrayando así el carácter instrumental y reglamentado que le asignan a la participación. (p. 91)

Así, el HR “se escapa del libreto pautado” a nivel nacional de un CCL que por ley debe contar con la participación del 40% de representantes de la sociedad civil y 60% de representantes del Estado. En el HR las autoridades y funcionarios fueron minoría. Esta innovación es importante y amerita un estudio, porque es un caso poco usual en Perú, y es particularmente inusual en Ayacucho³³. Esta investigación es útil porque permite además identificar los mecanismos, las formas en que una política que vaya más allá de la norma puede aplicarse exitosamente a pesar de múltiples limitaciones.

Es por ello que nos preguntamos: ¿Cómo seguir ampliando la promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales provinciales, capitales de departamentos, especialmente de la sierra peruana, si no se conocen las experiencias que se vienen implementando de manera aislada y sin una sistematización de las mismas? De allí la importancia de este estudio, de un caso atípico en la historia de la provincia de Huamanga, específicamente en el gobierno local del distrito de Ayacucho gestionado por la MPH.

33 El presidente de la zona oeste del distrito de Ayacucho, Santiago Pelayo Pareja, señala que a pesar que no pudo estar en las reuniones del HR, recibió informes de sus vecinos -presidentes de asentamientos humanos que participaron del HR- por los cuales él piensa que “en nuestra realidad es algo inusual, porque todas las gestiones que hacíamos teníamos que ir al despacho del alcalde, de los gerentes, y se perdía mucho tiempo, pero con el HR en un solo día usted podía explicar o pedir participación de los funcionarios y de una obra ante la municipalidad”. Entrevista a Santiago Pelayo Pareja, presidente de la zona oeste del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho. 01 de julio de 2020.

Objeto de estudio

El objeto de estudio son los factores que permitieron la implementación del HR, y los cambios producidos en las percepciones y prácticas de los actores involucrados en el marco del desarrollo del HR como política pública³⁴ cuyo objetivo general fue:

Ser un espacio de corresponsabilidad en la gestión de políticas públicas y proyectos locales del gobierno local en el distrito de Ayacucho, con espacios de: coordinación, formación y fortalecimiento organizacional a las organizaciones sociales y a trabajadores de la Municipalidad Provincial de Huamanga, para contribuir juntos a superar las brechas planteadas en el Plan de Desarrollo Concertado.

Además según el Plan de Trabajo del HR, tuvo cuatro objetivos específicos: 1. Desarrollar en la población una cultura y acciones de co-responsabilidad en la gestión de políticas públicas y proyectos en el gobierno local. 2. Generar mayor conciencia e importancia en los trabajadores de la MPH, de las co-responsabilidades en la gestión local participativa. 3. Articular los acuerdos del HR al CCL, a través de los representantes de la Sociedad Civil ante el CCL. 4. Restablecer la confianza entre autoridades y representantes de la sociedad Civil, para juntos trabajar articuladamente en el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

En ese sentido, las reuniones del HR de corresponsabilidad en la gestión a través de los talleres y reuniones con la población durante el año 2015, definida como etapa descentralizada³⁵, se realizaron en cinco zonas del distrito de Ayacucho, que concluyeron en la firma de acuerdos y compromisos de corresponsabilidad de la gestión local de sus gerencias y subgerencias en actividades como el recojo de residuos sólidos, la lucha contra la anemia, entre otros temas planteados tanto por parte de la MPH como por los dirigentes zonales y población.

A continuación mostramos un mapa del Perú en cuyo interior dibujado en rojo se ubica el departamento de Ayacucho. Luego otro mapa del departamento de Ayacucho donde podemos ubicar la provincia de Huamanga y el distrito de Ayacucho en el que se enfoca este estudio. Cabe precisar que la provincia de Huamanga -en donde se ubica el distrito de Ayacucho en el cual se implementa el HR- limita al Norte con la provincia de Huanta, al Este con la provincia de La Mar y el departamento de Apurímac, al Sur con las

34 Asumimos la definición de política pública de Sol Arriaza (2011: 90) "Por políticas públicas, entendemos, de manera amplia, todas aquellas iniciativas de las autoridades del Estado que tiene que ver con diseño de lineamientos de acción políticas -sean sectoriales, locales o nacionales-, así como diseño e implementación de estrategias, planes, programas y proyectos, como también la identificación y promulgación de leyes o convenios que el Estado busca impulsar." (p. 90)
35 Este término surgió de la conversación con el ex alcalde Dr. Hugo Aedo Mendoza. Entrevista a Hugo Aedo Mendoza, ex alcalde de la MPH periodo 2015-2018. 14 de enero 2021.

provincias de Vilcashuamán y Cangallo, y al Oeste con el departamento de Huancavelica. Cuenta con 5 distritos urbanos y 11 distritos rurales.

Figura 1

Mapa del Perú y de Ayacucho (en rojo)



Figura 2

Mapa de Ayacucho, de la provincia de Huamanga y del distrito de Ayacucho



Pregunta de investigación y objetivos:

La pregunta de investigación es ¿Cómo se desarrolló y cómo impactó el Hatun Rimanakuy en las percepciones y prácticas de las autoridades y funcionarios de la Municipalidad Provincial de Huamanga, así como en los dirigentes zonales del distrito de Ayacucho entre 2015 y 2018?

Objetivo general

El objetivo general es explicar el desarrollo de los procesos de constitución, las etapas, los cambios y el impacto en autoridades, funcionarios y dirigentes sociales en la implementación del HR entre los años 2015 al 2018 en la MPH.

Además de explicar su formación y el impacto que tuvo mientras estuvo aplicándose, se quiere conocer si el mecanismo de diálogo denominado HR ha significado una experiencia referencial para el cambio de prácticas de gestión gubernamental orientadas hacia la corresponsabilidad en la gestión de políticas públicas.

Del lado de las autoridades y funcionarios, nos interesa indagar en dos dimensiones. Primero, identificar si hubo un cambio de percepción, sensibilidad y conocimiento, es decir si se pasó y en qué medida, de la desconfianza, el desconocimiento y trabajo aislado, hacia el respeto y la confianza inicial mediante el trabajo conjunto, planteándose posibilidades de entendimiento en asuntos concretos de la gestión municipal.

Segundo, identificar si las autoridades y funcionarios se replantearon la forma de practicar la gestión pública al incorporar la participación ciudadana, como un factor en el proceso de diseño, implementación y evaluación de la política pública haciendo uso del HR como mecanismo de consulta y coordinación. Y si este posible replanteamiento les impulsó a asignar mayores presupuestos al trabajo de las áreas de participación ciudadana u otras áreas, para dar sostenibilidad al establecimiento de mecanismos de participación ciudadana.

Hipótesis

Arroyo e Irigoyen señalan que “Las experiencias de participación y concertación local revisadas tienen su “núcleo duro” en la presencia de tres actores: las autoridades municipales, las ONGs, y las organizaciones sociales.” (Arroyo e Irigoyen. 2005: 57) Sin embargo, en el caso del HR el núcleo duro no contó con ONGs³⁶, y el alcalde Aedo, siendo una persona pro participación ciudadana, y con una buena relación con la

36 De la información recopilada se sabe que el asesor del alcalde, el gerente municipal, miembros del equipo de conducción y dirigentes sociales, como el presidente de “La Picota” habían tenido trabajos o vínculos directos con ONGs, como World Vision, Tarea, Centro Loyola Ayacucho, entre otros, uno de cuyos componentes en esas ONGs ha sido la promoción de la participación ciudadana en la gestión local. Ver capítulo 4.

población, no tenía una idea clara sobre cómo implementar mecanismos eficaces de relación con la población. ¿Qué hizo posible esta experiencia?

Nuestra hipótesis respecto a la formación del HR es que fue posible debido a la ambición política del alcalde, y por la presencia de un núcleo de funcionarios, que conformaron el equipo técnico participacionista, que tenía conocimientos de democracia participativa, preferencias normativas hacia la implementación de los mecanismos de participación ciudadana en el municipio, así como capacidades y expectativas de crear un mecanismo, aunque no se conocía bien cómo hacerlo.

Segundo, que el HR a través de los diálogos y actividades, impactó en las percepciones y prácticas de las autoridades y funcionarios que asumieron formas de participación, consulta, y trabajo articulado y horizontal con respeto a las organizaciones sociales. Y tras ver la utilidad del mecanismo de participación, se comenzó el 2016 a financiar un proyecto elaborado el 2014, orientado al desarrollo de las organizaciones barriales.

Tercero, el HR modificó ideas previas de los dirigentes sociales sobre la inutilidad de la participación y diálogo con los funcionarios locales, generándose, tras su participación en el diseño e implementación del mecanismo, la idea de que la participación es útil para posicionar su agenda en las actividades, proyectos y presupuesto del municipio. Los dirigentes evaluaron que su participación podía generar mejoras en sus barrios, porque las decisiones que se tomaban eran vinculantes y en ese proceso fueron superando sus iniciales desconfianzas. En ese sentido, el HR contribuyó a reducir las iniciativas que se estaban generando para producir desde la sociedad civil un proceso de revocatoria.

En relación al monitoreo y seguimiento a los acuerdos tomados en las reuniones del HR, hubo evaluaciones por el lado de los funcionarios. Tras el 2015, primer año del HR, hubo cambio de algunos funcionarios, lo cual produjo que se reemplazaran los talleres descentralizados de corresponsabilidad en la gestión, por ferias y visitas *in situ*. La continuidad del HR con algunos cambios surgió a partir de que algunos dirigentes en el 2016 visitaron la MPH con las actas firmadas el 2015 para solicitar su total cumplimiento y coordinar los siguientes talleres.³⁷

37 En el primer semestre del 2016, Elver Vicente, ex gerente municipal, señala que dirigentes de una zona del distrito lo visitaron llevándole un acta de una reunión realizada en el 2015, donde especificaba los compromisos que la MPH y la comunidad debían realizar sobre diversos temas. Vicente destaca que tras revisar el acta y ver que eran cosas sencillas de cumplir por la MPH se interesó más y decidió seguir implementando el HR; aunque con algunos agregados para no ir “con las manos vacías” donde los dirigentes. Entrevista a Elver Vicente Sánchez, ex gerente municipal de la MPH, periodo enero 2016 - diciembre 2018. 01 de marzo de 2020.

A continuación presentamos una tabla que resume las principales preguntas e hipótesis que dirigen esta investigación.

Tabla N° 01

Hipótesis asociadas a cada temática a investigar

N°	Temática	Hipótesis	Indicadores / factores
1	Cómo surgió el HR en una municipalidad sin antecedentes de mecanismos de participación ciudadana.	El HR fue posible debido a (1) la ambición política del alcalde y (2) a los conocimientos en democracia participativa y capacidades técnicas y administrativas de gestión del equipo participacionista.	Autoridades y funcionarios del equipo participacionista con conocimientos en democracia participativa confirman la importancia de la participación ciudadana en la gestión local y la necesidad de crear espacios de diálogo con la población.
2	Impacto en las percepciones y prácticas de autoridades y funcionarios.	El HR a través de los diálogos y actividades, impactó en las percepciones y prácticas de las autoridades y funcionarios que asumieron formas de participación, consulta, y trabajo articulado y horizontal, así como se comenzó a financiar un proyecto orientado al desarrollo de las organizaciones barriales.	<p>Autoridades y funcionarios declaran que cambiaron su percepción de sentir desconfianza a tratar con confianza a la población.</p> <p>Autoridades y funcionarios informan haber aprendido a dialogar y escuchar a la población.</p> <p>Autoridades y funcionarios señalan el reconocimiento de que la población es colaboradora y corresponsables en la gestión local.</p> <p>Autoridades y funcionarios afirman que el HR ayudó a dar más presupuesto a proyectos y actividades priorizadas por la población.</p>
3	Impacto en las percepciones y	El HR modificó ideas previas de los dirigentes	Dirigentes que aseveran acerca de la utilidad del HR como espacio de

<p>prácticas de los dirigentes sociales.</p>	<p>sociales sobre la inutilidad de la participación y diálogo con los funcionarios locales, generándose, tras su participación en el diseño e implementación del mecanismo. Se generó la idea de que la participación es útil para posicionar su agenda en las actividades, proyectos y presupuesto del municipio.</p> <p>Los dirigentes evaluaron que su participación podía generar mejoras en sus barrios, porque las decisiones que se tomaban eran vinculantes y en ese proceso fueron superando sus iniciales desconfianzas.</p>	<p>diálogo por la posibilidad de incorporar sus agendas en la MPH.</p> <p>Dirigentes señalan que los acuerdos vinculantes podían mejorar la vida de sus barrios.</p> <p>Dirigentes precisan que se inició el restablecimiento de la confianza tras el HR.</p> <p>Dirigentes afirman que el HR contribuyó a eliminar el proceso de revocatoria.</p>
--	--	--

Metodología

El autor fue parte del proceso de la presente tesis en su calidad de gerente municipal en el periodo inicial de la gestión del ex alcalde Aedo, enero 2015 – enero 2016. Al asumir por primera vez un cargo público de esa envergadura, el autor tenía ante sí muchos retos y desafíos, así como muchas áreas, temáticas y asuntos que atender. Por lo que en el caso del HR fue más un facilitador y promotor que un actor central. Monitoreo de cerca su nacimiento y desarrollo, pero por la demanda de trabajo del cargo acompañó casi con cierta lejanía su propio empoderamiento como espacio de diálogo.

Así, el compromiso que tuvo con el HR fue utilizar el cargo para que la experiencia tuviera cobertura y respaldo. Y de primera mano pudo verificar que fue un trabajo, como se describe en la tesis, colectivo, participativo, amplio. Por eso, tras participar a la vez cerca y lejos del proceso, el autor ha intentado recuperar las voces más actantes y

presentes, y organizarlas para recuperar desde y con ellos tanto el proceso de desarrollo como el impacto que tuvo, y que por la demanda de trabajo el autor no pudo siquiera sospechar. Si bien para todas y todos, incluyéndome, era una experiencia inédita y muy enriquecedora, era necesaria una reflexión más profunda desde las diferentes perspectivas y posiciones actuantes en el HR, para que no le gane al autor la subjetividad.

Subjetividad presente durante el desarrollo y también en el estudio, pero por eso mismo la estrategia metodológica fue validar o falsear esas primeras impresiones con testimonios tanto de las autoridades, como de colegas funcionarias y funcionarios, así como de dirigentes sociales, que ayudaron a matizar, restringir y/o ampliar las primeras lecturas de esta experiencia.

Se utiliza un análisis cualitativo que a través de entrevistas semi-estructuradas y fuentes secundarias busca conocer las percepciones e ideas que tienen tanto autoridades, funcionarios y trabajadores de la MPH, así como dirigentes sociales sobre cómo se desarrolló el HR, y qué factores habrían permitido el cambio de prácticas gubernamentales y sociales.

Se hará una reconstrucción y descripción de lo que fue el HR y sus etapas y componentes expuestas en entrevistas semi-estructuradas en profundidad con los actores involucrados.

Para la presente investigación se ha tomado en cuenta la metodología del Process tracing³⁸, para lograr con mayor detalle la reconstrucción del proceso de implementación del HR. A través de dicha metodología se logró identificar las variables que finalmente permitieron que el mecanismo lograra los resultados que los actores señalan.

Las unidades de análisis son por un lado el HR como mecanismo de participación ciudadana, y de otro las percepciones y prácticas de las autoridades y funcionarios de la MPH, y de los dirigentes de las organizaciones barriales que participaron en el HR. Para ello se ha considerado como fuentes primarias, las entrevistas a autoridades y funcionarios de la MPH, y a dirigentes de los barrios del distrito de Ayacucho. Aparte, también se realizó entrevistas a expertos locales en el tema.

Como fuentes secundarias se revisó vía Internet la información del Instituto - Nacional de Estadística e Informática, INEI, la base de datos de conflictos de la

38 Para Collier (2011: 823) es una herramienta de análisis cualitativo que se define como: "...the systematic examination or diagnostic evidence selected and analyzed in light of research questions and hypotheses posed of investigator." Traducción: "...el examen sistemático o la evidencia diagnóstica seleccionada y analizada a la luz de las preguntas de investigación y las hipótesis planteadas por el investigador".

Defensoría del Pueblo, diarios nacionales, revistas especializadas en temática de participación ciudadana. Además, el uso de prensa local (diarios Jornada y Correo) y el archivo y/o publicaciones del municipio (físico y virtual). Finalmente, se revisaron los reportes e informes internos de la Municipalidad Provincial de Huamanga 2015-2019.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a una muestra de estudio compuesta por autoridades y funcionarios de la MPH, periodo 2015-2018, hasta llegar al punto de saturación. Igualmente, se entrevistó a dirigentes sociales hasta llegar al punto de saturación.

Se han realizado las siguientes entrevistas a ex autoridades y ex funcionarios y trabajadores de la MPH: una (1) al ex alcalde, dos (2) a ex regidores, una (1) al ex asesor de alcaldía, una (1) al ex gerente municipal, una (1) a la ex directora de la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, OPP, a tres (3) ex trabajadores de OPP, una (1) al ex Gerente de Desarrollo Social, una (1) al ex subgerente de participación vecinal, una (1) al servidor de la oficina de participación ciudadana, una (1) a la ex subgerenta de medio ambiente, y una (1) al ex subgerente de comercio y mercado.

Tabla N° 02

Autoridades, funcionarios y trabajadores de la MPH

N°	Nombre	Cargo	Datos
1	Salomón Hugo Aedo Mendoza	Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huamanga	Médico y ex alcalde (dos periodos) del distrito urbano de San Juan Bautista, el segundo más poblado de Ayacucho.
2	Yony Zonia Araujo Oré	Regidora de la Municipalidad Provincial de Huamanga	Abogada y dirigente de la zona norte del distrito de Ayacucho.
3	Richard de la Cruz Enciso	Regidor de la Municipalidad Provincial de Huamanga	Antropólogo, trabajó en ONGs Chirapaq y en Tarea educativa.
4	Fernando Quispe Rocha	Asesor alcaldía Municipalidad Provincial de Huamanga	Abogado, trabajó en la Defensoría del Pueblo y en la ONG Centro Loyola Ayacucho

5	Elver Vicente Sánchez	Gerente Municipal	Contador, trabajó como gerente en el distrito de Tambillo, que fue modelo de atención en salud a sectores vulnerables
6	Ana María Vilca Ayala	Directora de Oficina de Planeamiento y Presupuesto, OPP	Licenciada en administración, fue miembro de la Mesa de Concertación de Jóvenes, y trabajadora de OPP durante 10 años, y Aedo le dio la confianza para asumir la dirección.
7	Jayme Rojas Arauco	Trabajador OPP	Licenciado en Administración, Trabajó en las ONG Tadepa y Centro Loyola Ayacucho.
8	Juan Diego Raymunde Argumede	Trabajador OPP	Economista que trabajó en la empresa privada, trabajó en OPP a cargo del proyecto sobre inversiones.
9	Karla Coral Amésquita	Trabajadora OPP	Licenciada en administración, trabajó en el Banco Continental y tuvo a su cargo elaborar el POI con el enfoque de gestión por resultado.
10	Richard Sarmiento Quinta	Gerente de Desarrollo Social	Abogado trabajó en la MPH en las áreas de derechos humanos, juventud y desarrollo social.
11	Ubaldo Huamaní Lescano	Subgerente de Participación vecinal y ciudadanía, SGPVyc	Licenciado en educación y maestría en gestión pública, trabajó el 2016, en el segundo año del HR.
12	Luis Romero Calle	Trabajador de la SGPVyc	Antropólogo y trabaja más de 30 años en la MPH en las áreas sociales.
13	Kelly Ángela Cárdenas Cisneros	Sub Gerente de Ecología y Medio Ambiente	Licenciada en biología, fue la primera vez que tuvo contacto con temas de participación ciudadana en la gestión local.

14	Ronald Domínguez Peña	Sub Gerente de Comercio y Mercado y Policía Municipal	Ingeniero industrial e ingeniero civil, trabajó también en el municipio de Andrés A. Cáceres y el gobierno regional en el área de comercio y mercados.
----	-----------------------	---	--

Asimismo, se han entrevistado a dirigentes sociales involucrados, académicos, empresarios y representantes políticos, hasta llegar al punto de saturación. Se han realizado tres (3) entrevistas a los ex dirigente del CCL, dos (2) a dirigentes zonales (2 zona oeste), una (1) entrevista a un ex director de la oficina regional de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Ayacucho, una (1) a una lideresa social y ex congresista, una (1) al ex presidente del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho, una (1) al ex presidente de la Cámara de Comercio de Ayacucho, una (1) a un ex dirigente de la Cámara de Comercio de Ayacucho, y una (1) al presidente actual de la Federación Agraria Departamental de Ayacucho, FADA.

Tabla N° 03

Dirigentes sociales y personalidades

1	Remigio Mendoza Auqui	Miembro del CCL distrital de Ayacucho	Dirigente de la zona sur, y del CCL durante tres gestiones, Martinelli, Huancahuari y Aedo.
2	Leonor Martínez Chino	Miembro del CCL distrital de Ayacucho	Dirigente de la zona norte, del CCL y de las juntas de seguridad ciudadana a nivel zonal.
3	Marcial Quispe Gómez	Miembro del CCL distrital de Ayacucho	Dirigente de la zona del centro histórico, ha sido dos veces dirigente del CCL.
4	Jhonatan José Taipe	Dirigente de la zona oeste	Dirigente de la zona oeste y capacitado por la ONG World Vision en temas de gestión local.
5	Santiago Pelayo Pareja	Dirigente de la zona oeste	Dirigente de la zona oeste, y dos veces alcalde del distrito de Santiago de Pischa, de la provincia de Huamanga.

6	José Coronel Aguirre	Ex Coordinador de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Ayacucho.	Antropólogo y defensor de los derechos humanos en Ayacucho, ha participado activamente en la vida social y política de Ayacucho, y es un estudioso de su realidad.
7	Tania Pariona Tarqui	Líder social y ex congresista de la República	Replicó, adaptándola a su realidad que vivía en el Congreso, la experiencia del HR en su relación con la población ayacuchana.
8	Magno Ortega Quispe	Ex presidente del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho	Fundador de la Federación de Barrios en los años 60 y dirigente del FDPA desde sus inicios. Postuló al congreso por la agrupación Frente Amplio.
9	Óscar Mendoza Olano	Presidente de la Federación Agraria Departamental de Ayacucho - FADA	Docente de profesión e integrante de la FADA desde los años 80.
10	Leonel Dilmer Soria Chauca	Ex presidente de la Cámara de Comercio de Ayacucho - CCA	Empresario de la rama textil, es miembro de la CCA desde los años 80 y estuvo en Ayacucho durante el CAI.
11	Oscar Castillo Olivares	Ex dirigente de la CCA	Empresario de la rama hotelera, estuvo en Ayacucho durante el CAI.

En total se han realizado 25 entrevistas que han permitido por una parte una comprensión amplia y cabal del proceso de desarrollo del HR, percibido por sus propios actores, así como permitió elaborar un breve mapa social de Ayacucho. Y para poder contextualizar el HR con una mirada más histórica, se conversó con el antropólogo José Coronel Aguirre, experto en temas de ciudadanía y participación, y ex comisionado de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Ayacucho.

Toda esa valiosa información permitió identificar las principales variables que permitieron el surgimiento de esta inédita experiencia. Es esta base empírica la que ha

permitido entender que esta experiencia responde a un marco teórico, que presentamos en el capítulo 1. Asimismo, como veremos en el capítulo 2, el surgimiento del HR se puede explicar a partir de que los principales promotores del HR, e integrantes de la MPH; asumieron esta teoría muchos años antes.

Por otra parte, estas entrevistas a autoridades, funcionarios, trabajadores y dirigentes sociales nos permiten entender cómo su participación en la planificación, organización e implementación del HR, les ha permitido modificar sus percepciones y cambiar alguna de sus prácticas orientadas ahora hacia un trabajo de corresponsabilidad en la gestión local, como veremos en los capítulos 3 al 5, así como en las conclusiones planteadas en el capítulo 6.



CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA EN PERU Y AYACUCHO

En este capítulo desarrollaremos en primer lugar el marco teórico, el cual tiene tres partes. La primera analiza la relación de la democracia representativa con la democracia participativa. En la segunda parte desarrollamos los conceptos de ciudadanía y participación ciudadana, y tres dimensiones de los problemas que enfrenta la participación ciudadana: a) problemas de agencia, b) problemas institucionales, y c) problemas culturales. Además, desarrollamos la noción de corresponsabilidad en la gestión local. En la tercera parte desarrollamos los criterios para una exitosa experiencia de participación ciudadana.

En la segunda sección veremos un estado del arte donde desarrollamos tres aspectos. El primero, el desarrollo de la participación ciudadana a través de una periodización de los últimos 60 años. En el segundo aspecto veremos lo relacionado a los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados, en especial del CCL en Huamanga. Finalmente, el tercer aspecto aborda otras experiencias de participación ciudadana en el país, que guardan correlación con el HR y que hayan sido implementadas en municipios distritales o provinciales.

1.1. Marco teórico

1.1.1. Democracia representativa y democracia participativa

El Perú es parte del mundo occidental donde se promueve la democracia representativa como el mecanismo por el cual los gobernados eligen a sus representantes para que los gobiernen. Así se planteaba el régimen político hasta el gobierno dictatorial reformista de Velasco (1968-1975), que propuso la “democracia social de participación plena”³⁹, Tras la derrota del experimento velasquista, en 1980 se retoma la democracia representativa.

Velasco fue derrocado en 1975, y se inició lo que se llamó la segunda fase que desmontó muchas de las reformas, pero fueron 7 años intensos (1968-1975) de un discurso y práctica reformista⁴⁰ que de alguna manera había calado en sectores sociales

39 Gallegos (2019) afirma que la propuesta de “democracia social de participación plena”, “reemplazaba en gran parte al del socialismo, debido al rechazo en su total acepción entre los militares y parte de la población.” (p. 20) Agrega Gallegos que “Los elementos esenciales de este concepto fueron “la participación popular, un sistema económico pluralista basado en la propiedad social y un sistema social sustentado en diversos valores morales (justicia, libertad, trabajo, solidaridad, etc.)” (Del Pilar Tello, 1983, p.357).”

40 Gallegos (2019) señala que “...esta democracia (...) tenía que distanciarse de la democracia representativa y optar por una democracia social participativa, es decir, directa. “Con la intervención de la población, en pocas palabras, se habla de una transferencia de poder” (Franco, 1975).” Gallegos agrega que “La preocupación extendida sobre la participación, necesaria para llevar a cabo el concepto de la democracia social de participación plena, fue de generar por etapas la concientización y desarrollo de la misma, desde los sectores más desfavorecidos y con proyección hacia la cercanía al poder político. Carlos Franco señalaba que la participación popular era un fin de la revolución peruana y

afines al régimen. Además, en la década del 70 se fortalecieron los movimientos sociales sobre una sociedad más clasista y estructurada (Arroyo e Irigoyen, 2005: 85), los cuales contribuyeron al retorno de la democracia representativa en 1980.

La década del 80, de retorno de la democracia, estuvo marcada también por el incremento de la crisis económica y el surgimiento de organizaciones sociales de sobrevivencia, la ampliación de la informalidad, el ataque a la democracia por la guerra interna de Sendero Luminoso y la crisis de los movimientos sociales, pero a la vez por la presencia de líderes de la izquierda que defendían la democracia⁴¹ en los gobiernos locales.

Las experiencias participativas en la década de 1980, como el Presupuesto Participativo de Sao Paulo (Brasil), contribuyeron a promover iniciativas locales de alcaldes, regidores y funcionarios de izquierda que creían en la democracia directa y participativa. Para Arroyo e Irigoyen (2005) este clima social y político, produjo “un cambio más grande que el imaginado. De la concepción de democracia directa y en cierta medida anti representativa, se pasó a la de democracia participativa”.⁴²

En ese sentido en la literatura sobre democracia representativa y participativa, existe un enfoque que plantea que en sociedades complejas y diversas, puede emplearse ambas, que las dos pueden convivir, que no son excluyentes⁴³. En ese enfoque, la democracia representativa se plantea para un nivel nacional, masivo, complejo. Y la participativa para espacios más locales, con poblaciones más acotadas, donde prima la cercanía entre el Estado y la sociedad civil.

Cabe precisar que la democracia representativa proviene del campo ideológico liberal y se extendió por Occidente, especialmente luego de la segunda guerra mundial. Esta consiste en la realización de elecciones universales mediante el voto secreto, institucionalización de un sistema de partidos, independencia institucional para elegir representantes cada cierto tiempo que permita la alternancia en el poder, y que en

también un medio porque básicamente “la construcción de una nueva sociedad peruana precisa de la priorización de instituciones económicas, representativas y participativas a través de las cuales progresivamente todos los peruanos intervengan responsablemente en el desarrollo nacional” (Franco, 1975, p. 80).” (p. 21)

41 Un caso emblemático fue el triunfo en 1983 de Alfonso Barrantes Lingán, líder de Izquierda Unida, el conglomerado marxista más importante de América Latina en ese momento, como alcalde (1984-1986) de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la capital del Perú. Barrantes en 1986, en un debate por la reelección, señalaba que “, hemos creado la juntas de vecinos, las juntas de planeamiento y hemos recogido, en esta relación directa con los vecinos, no solamente sus puntos de vista, no solamente sus demandas, sino también sus promesas.” Y afirmaba que “El compromiso es seguir trabajando por la afirmación de la democracia, dentro de un verdadero pluralismo ideológico y político.” (Poder Municipal 1986: 14-15)

42 Arroyo e Irigoyen (2005: 86) agregan que “De la idea de un cambio al todo o nada se pasó a la expectativa en el desarrollo micro sin necesariamente un apoyo importante de los niveles meso y macro, al aprovechamiento de las autonomías relativas respecto a esos niveles y en última instancia a la aplicación consecuente de lo local...”

43 Sousa Santos (2004). “La teoría concede que la democracia participativa es, de hecho, una idea noble y que algunos de sus elementos deben ser incorporados funcionalmente en la democracia representativa. Pero es una regresión pensar que los ciudadanos controlen directamente y participen en la toma de decisiones gubernamentales e incluso podría convertirse en una receta segura para el desastre en el mundo actual.(p. 91)

nombre de los electores, los elegidos ejerzan el poder. Esta, para algunos autores, devino en democracia elitista⁴⁵ que entró en crisis.

Por ello, retomando a Schumpeter, Peruzotti (2008) señala que lo central de la democracia “elitista” es la elección de los representantes, quienes se convierten en los líderes “adecuados” y por extensión en lo fundamental del modelo. Los representados no son más que esa masa “pasiva e irracional” que sólo sirve para elegir, y que está al margen del gobierno de los representantes.

En el Perú, a contracorriente del contexto europeo o de democracias latinoamericanas más consolidadas como Chile, transitamos de una democracia “oligárquica”,⁴⁶—aunque parezca un sinsentido o una contradicción— a una democracia con rasgos neoliberales autoritaria en los 90, luego de un interregno de dictadura militar (1968-1980) y de los años 80 de una democracia representativa amenazada por la violencia senderista.

Tras la crisis de los partidos y de la representación política a inicios de la década del 90, el fujimorismo asume la “visión neoliberal”, que como argumenta Alvarez et al (2017) el neoliberalismo fomenta la participación ciudadana, pero de manera muy ordenada y reglamentada, que al final contribuiría a desmovilizar a la sociedad civil. De esta manera la democracia participativa se opone a la lectura neoliberal de la democracia.⁴⁸

Finalmente, a inicios del siglo XXI, se llegó a una democracia representativa con elementos de la democracia directa instituidas en la Constitución de 1993, y con elementos incorporados de la democracia participativa, tras la reforma constitucional del 2002, que está permitiendo márgenes de participación ciudadana⁴⁹.

⁴⁵ Sol (2012). “El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos”. Sol Arriaza sostiene que “...se entiende que, al ser ungidos por el voto mayoritario, la autoridad ha sido designada para gobernar por un período definido y no está obligada a consultar con otras fuerzas o sectores sociales, ya que cuenta con la legitimidad de origen, otorgada por el voto de la mayoría. No es sino hasta el próximo escrutinio popular que dicha fuerza política o autoridades rendirán cuentas y se someterá nuevamente a la decisión de la mayoría. Este tipo de propuesta o visión se ha identificado como democracia elitista, en la que “no hay ninguna pretensión de que los votantes establezcan la agenda política o tomen decisiones políticas; ellos ni generan los temas a tratar ni eligen las políticas. Más bien, los líderes (partidos políticos) agregan los intereses y deciden cuáles habrán de ser relevantes políticamente” (Cohen y Arato, 2000; 24).” Si bien Sol Arriaza afirma que, “...este modelo requiere de una institucionalidad que garantice el voto secreto, plena vigencia de derechos civiles, la alternancia, elecciones periódicas y la competencia entre partidos.” (p. 24) Este modelo obviamente supone la invisibilización, una “subvaloración” de la participación ciudadana como un actor en el proceso de gestión gubernamental.

⁴⁶ En el sentido de una fallida democracia, excluyente, discriminadora, etc., que en el fondo mantenía sólo las apariencias democráticas de las formas y las elecciones, pero no era inclusiva, participativa, ni respetaba al otro, no lo consideraba ni aceptaba como otro igual.

⁴⁸ Para más detalle ver Panfichi (2007)

⁴⁹ Las Naciones Unidas, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, ha incorporado en sus Informes y propuestas para la región, la implementación de los mecanismos de participación ciudadana como factor para la gobernabilidad, la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo regional, así como para la superación de las desigualdades y las inequidades. Asimismo, la CEPAL y el BID proponen en sus políticas regionales la promoción de la participación ciudadana como requisito para fortalecer la gobernabilidad y la superación de las desigualdades.

La democracia representativa que se vive con rasgos de ser más bien elitista, es lo contrario del gobierno del pueblo. A esa democracia, asumida en Perú y en Ayacucho, no se le ha incorporado la participación ciudadana como cogestión, corresponsabilidad, cogobierno, o siquiera como accountability (rendición de cuentas). El modelo elitista además asume que no hay capacidad de agencia de esa masa ilógica.

La crisis de la democracia elitista para López (2008: 11) tuvo su momento crucial tras los hechos de mayo de 1968, en donde los jóvenes “agotaron la teoría elitista de la democracia en sus diversas variantes”. Por ello “surgieron nuevos modelos de la teoría democrática, especialmente la democracia participativa y la democracia deliberativa”, complementarias a la primera, pues las “instituciones centrales de la democracia liberal –los partidos, los representantes políticos, las elecciones periódicas– son elementos ineludibles también en una democracia participativa.”

En esta perspectiva teórica, en sociedades complejas y masivas no se pueden aplicar los mecanismos de la democracia participativa. López (2008: 13) dirá que la democracia participativa se circunscribe a lo local. En tanto que “En el nivel nacional pueden operar los mecanismos plebiscitarios, además de los propiamente representativos.”⁵⁰ En esa misma orientación Peruzzotti (2008) señala que participación y representación “son procesos complementarios”, en tanto que para el buen funcionamiento democrático se requiere de “ciudadanos activos” y de “representantes”. Para él el quid de la cuestión “está en cómo articular ambos procesos de manera de ir más allá del modelo elitista.” (p. 9)

Este proceso de permitir que los excluidos participen democráticamente en la gestión local y tengan voz activa en América Latina, es aún baja, pues la participación ciudadana ronda el 10%, especialmente en aquellas experiencias más exitosas. (Welp, 2016: 105) Pero, a pesar de que tiene niveles bajos de presencia, la democracia participativa se equipara con la democracia representativa cuya legitimidad es prácticamente universal.

Para Welp la democracia representativa tiene una falla en el diseño por la cual “la ciudadanía (como entidad) se ha visto desfavorecida al perder su capacidad de influencia en la definición de políticas (limitada al ejercicio de elección de autoridades)”,

50 Para Luis Thais Díaz, ex presidente del Consejo Nacional de Descentralización, ello ocurrió en las experiencias “precuroras”. “En todas estas experiencias, (Villa el Salvador, Cajamarca, y otros) los ciudadanos(as) a través de sus organizaciones participaron activamente en la gestión de su propio desarrollo, generándose un encuentro positivo y exitoso entre la democracia representativa y la democracia participativa.” Publicado en Calandria- Cosudeapoder – Red Perú – Separ. 2007. Guía de los Roles y Funciones de los Consejos de Coordinación Local. “Juntos en los CCL por el desarrollo y buen gobierno”. Lima, Perú. En base a la publicación original de enero del 2006 del ex – Consejo Nacional de Descentralización – CND. El título fue “Los Consejos de Coordinación Local Afirman la Democracia Participativa y Gestión Concertada del Desarrollo.” (p. 4)

por lo que se haría necesario introducir “nuevas instituciones de control y participación en manos de los ciudadanos.” (Welp, 2016: 106) Subyace en estas propuestas la visión de que la participación ciudadana es un derecho⁵⁴ de todas y todos en la sociedad, sin distinciones de ninguna especie. Es en esa lógica que se implementó el HR.

Producto de este creciente consenso académico⁵⁵ y político en relación a que la democracia representativa y la democracia participativa son complementarias,⁵⁶ en las últimas décadas en América Latina se han institucionalizado una serie de mecanismos de participación ciudadana⁵⁷ en la gestión pública en todos los niveles de gobierno. (Welp (2016: 99) Y es especialmente a inicios del siglo XXI, que se legitimó y difundió en toda la región.

Sin embargo, para el 2015 ya era más cuestionada. En general, la democracia participativa parece más costosa, pues implica decidir qué cosa puede ser sometida a consulta, tiende a demorar más al descentralizar las decisiones, por lo que ello puede generar un problema para decidir y procesar todo tipo de demandas. En ese sentido, muchas veces ello genera muy altas expectativas en la gente, que, una vez que no se cumplen (Welp 2016), puede generar más conflictividad por la frustración. Entonces, es interesante que, a pesar de todos estos posibles costos y el declive de la tendencia pro democracia participativa, las autoridades y funcionarios huamanguinos deciden optar por el HR.

Ese contexto se ve profundizado por la debilidad del sistema de partidos,⁵⁹ que sería uno de los factores por los cuales el Estado peruano no haya podido tener mayores

54 Op. Cit. Henríquez N. (2005). “... aquí nos parece fundamental subrayar otra dimensión: la participación como un derecho ciudadano fundamental, el derecho a tomar parte en las decisiones de la comunidad, a estar informado y ejercer la fiscalización.” (p. 1)

55 Una voz discrepante, no tanto por el enfoque de complementariedad, sino por el momento y las condiciones para su implementación, es la de Tanaka (2007) quien si bien destaca que a nivel de las democracias occidentales es viable la complementariedad, a nivel latinoamericano, y peruano es “contradictorio” y tiene “consecuencias negativas”. Entre otras razones debido a que “Las reformas no respondieron, a nuestro juicio, a un diagnóstico claro y una mirada integral, y evidencian carecer de una comprensión sobre las relaciones entre la dimensión representativa de la democracia y la participativa o directa”, tienen un “carácter contradictorio.” (p. 2) Ello trae “consecuencias negativas en la eficacia del Estado para brindar respuestas adecuadas a la ciudadanía a la cual debe servir.” Por ello señala que “para enfrentar los problemas de representación en el ámbito regional –y contribuir por tanto a que el Estado responda mejor a los intereses de la ciudadanía-, el camino no es tanto apostar por más participación ciudadana, sino por el fortalecimiento de los Consejos Regionales y de los actores políticos regionales” (p. 1).

56 PRODES, Proyecto USAID/Perú ProDescentralización (2009), señala, retomando experiencias previas de la LOM 1984, que en la actual LOM2003 se “añadieron nuevas formas y mecanismos de participación ciudadana a los previstos inicialmente en la Constitución y se enriqueció el binomio democracia representativa – participativa que ésta acoge”. (p. 8)

57 A nivel internacional, para el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, “Durante las últimas décadas, la idea de participación ciudadana se institucionalizó como principio de formulación de las políticas públicas. Reclamada como mandato de los organismos multilaterales de crédito, reconocida como derecho en diferentes cuerpos normativos de los países de América Latina, incorporada como componente por los organismos gubernamentales en el diseño y la ejecución de las políticas sociales y demandada por ONGs, organizaciones sociales y por la población en general, desde diferentes discursos y perspectivas se incentiva la intervención de la ciudadanía en las actividades pública.”

59 Cabe destacar que los partidos políticos, de acuerdo al INEI, son las instituciones en las que casi nadie confía, 4.5% en febrero 2018 y en ese mismo momento su nivel de desconfianza era de 90.7%. Es decir, 9 de cada 10 personas creen que no son confiables. Esta es una de las razones por las cuales muchas personas creen que los partidos no los representan y como la participación política en las municipalidades es a través de representantes de partidos políticos, la gente desconfía de lo que los elegidos por los partidos en el Concejo Municipal, pueden hacer por las instituciones y

resultados en sus políticas sociales, a pesar del crecimiento económico producto del aumento del precio de los commodities (Tanaka, 2005). Esta fragilidad hace que los partidos, al no contar con profesionales militantes, “una vez en el poder, recurren a redes tecnocráticas informales que pasan a controlar los niveles más altos de la administración pública.” Generándose que los que conducen la política económica y social no sepan cómo establecer vínculos con la sociedad y sus representantes⁶⁰.

Esta crisis también se evidencia en Ayacucho. Así, Diez (2003: 146) señala que “Los partidos en Ayacucho se pueden definir por negación: no son representativos, no son modernos, no son populares y sin embargo han estado presentes cuando no había seguridad para la intervención política.” Para él:

Los nuevos partidos que han participado en los comicios ayacuchanos han sido más una franquicia para la participación de algunas personalidades locales que la expresión de grupos locales organizados. Lo que claramente no existe es una clase política establecida e independiente de otras funciones sociales; así, los líderes son caudillos en determinados ámbitos en los que construy en su autoridad sobre redes de clientela, lo que a su vez se traduce en la baja legitimidad de los mismos.

Esto se nota en general por la escasa continuidad de los candidatos en el proceso político ayacuchano, pues entre el 2002 y 2018, más del 85% no se presenta más que una sola vez a una campaña electoral, impidiéndose la generación de una clase política. Siendo el transfuguismo⁶¹ muy alto en la región, pues alcanza el 92.2%.⁶²

la ciudadanía. Por ello buscan promover la participación ciudadana directa en la gestión pública, a pesar que no necesariamente ha resuelto los problemas por diversos factores. (Remy 2011)

60 El fortalecimiento de la relación entre el Estado y la sociedad civil se ha intentado a través de la implementación de mecanismos de diálogo, acuerdos, como las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, de manera que permitan ser escuelas de ciudadanía y de mejora de la gestión pública. Pocos años después de la institucionalización de las Mesas de Concertación (2001), nacieron con la LOM los mecanismos legales a nivel municipal, como el CCL, el PP, entre otros, para incidir en la mejora de la prestación de los servicios públicos y la dación de políticas públicas con participación ciudadana.

61 Como señala Zavaleta (2014: 70): “Para los políticos locales, el valor de un candidato regional funciona como un incentivo selectivo que otorga ventajas frente a los demás competidores, pero pierde su valía luego del periodo electoral; de la misma forma, los candidatos regionales no están interesados en institucionalizar alianzas con políticos que son propensos a desprestigiarse rápidamente. En este contexto, los políticos ahorran los costos de transacción asociados a pertenecer a una estructura partidaria, por lo que el transfuguismo se ha convertido en una regla no escrita central en la política peruana.” Es indudable que hoy los partidos y movimientos son plataformas eventuales para hacer política personalista, o como señala Zavaleta, formar “coaliciones de independientes”.

62 En Ayacucho, desde el 2002 al 2018, las y los candidatos a gobernador, vicegobernador, consejeros regionales, alcaldes y regidores provinciales y distritales según Infogob (Observatorio para la Gobernabilidad, Jurado Nacional de Elecciones: <https://infogob.jne.gob.pe>), han superado los 24 mil 600 candidatos. De una muestra aleatoria de 1,527 candidatos, el 85.72% postula una sola vez (1,309), y solo 218, el 14.28% postula dos o más veces. Así, se podría decir que no hay una profesionalización de la política. No se hace carrera política. Quizá porque hay el descrédito del ser político. No se consideró la postulación al congreso de la república porque es más una representación nacional y no regional. Además, repiten postular una vez más, 162 personas, es decir, el 10.61%. Postulan hasta tres veces, 47 candidatos, es decir el 3.08%. Y sólo 8 personas, es decir el 0.52%, postulan por cuarta vez, y sólo una persona postuló por quinta vez, en este caso al mismo puesto, es decir sólo el 0.07%. Y de los 218 candidatos que postularon más de una vez, en 201 casos lo hicieron por diferentes partidos, es decir, el 92.20% fue pragmático, y en cada nueva postulación fueron tráfugas, pues variaron el partido o movimiento en el cual postulaban. Y de 8 candidatos que postularon 4 veces, sólo un candidato se mantuvo en el mismo partido las 4 veces, es decir sólo el 12.5%, y el 87.5% variaron totalmente o parcialmente de agrupación política. De hecho, el cambio partidario se ha institucionalizado en el país. Aquí ocurre lo que precisa Steve Levitsky en el prólogo del libro de Mauricio Zavaleta (2014: 11-12): “La militancia partidaria

Esto se debería según Zavaleta (2014) a que tras la crisis de los partidos, estos no pueden dotar de capital ideacional (ideología, programas, lineamientos, etc.) y administrativo (soportes y recursos logísticos, económicos, etc.), a los militantes que desean candidatear en las regiones, por lo que en su mayoría buscan formar coaliciones de independientes entre el nivel regional y local, pero debido a que muchas de estas coaliciones tampoco pueden proveer sostenidamente recursos, terminan rompiéndose tras las elecciones y buscando nuevos aliados o nichos de mercado que les sea más favorable donde candidatear.

Y para confirmar lo dicho por Diez, en las elecciones del 2003 ha sido la última vez que un partido nacional, el APRA, ganó la presidencia del gobierno regional y la alcaldía de Huamanga. Luego de ello, ningún partido político nacional ha vuelto a repetir tal hecho. Como señala Seifert (2014), el sistema de partidos nacionales en la última década ha colapsado en relación a los movimientos regionales, quienes han logrado hegemonía en las contiendas electorales. Sin embargo, estos movimientos tampoco se institucionalizan, y terminan adoleciendo de las mismas dificultades que los partidos.

Esta crisis de los partidos políticos⁶³ y de la clase política regional, hace más urgente sistematizar experiencias de participación ciudadana en la gestión pública que van surgiendo aisladamente, especialmente en los gobiernos locales, para dar cuenta de cómo la participación ciudadana en la cosa pública no se da hoy necesariamente por los partidos, sino también por la sociedad civil.

En ese sentido, la sociedad civil organizada es el conjunto de ciudadanos en un determinado espacio geográfico vinculados por intereses y demandas particulares que pugnan en un régimen democrático por incidir para su concreción en los diferentes niveles del Estado. Así, “la piedra angular de la democracia es la ciudadanía como atributo esencial del soberano”. (Sol Arriaza. 2012: 36)

Ciudadanía que “no se agota en la sociedad política”, sino que la democracia es “el ámbito de construcción y ejercicio de ciudadanía, en cuanto espacio fundacional de lo público y, consecuentemente, de ejercicio y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.” (Sol Arriaza 2012: 36) De ello resulta claro que “...la forma más efectiva de fortalecer la democracia es por la vía del fortalecimiento de la ciudadanía (el

desapareció, y la gran mayoría de los políticos que empezaron sus carreras después de 1990 son independientes que saltan de una agrupación política a otra, cambiando de camiseta en cada elección. Muchos han pertenecido a cuatro, cinco y hasta seis o siete partidos. Son tráfugas permanentes.” Además, según el estudio, de los 218 candidatos, 78% son varones, el 22% mujeres, un 10% jóvenes y un 2% nativos. No se cumple la paridad de género, ni una mayor participación de candidatos nativos.

63 Para Levitsky (2014: 11) “La democracia peruana es una democracia sin partidos. Las organizaciones electorales que solemos llamar “partidos” en el Perú son vehículos personales, creados por y para los candidatos individuales sin razón de existir más allá de la carrera electoral de su líder.”

soberano) y ampliar la inclusión hacia sectores generalmente excluidos.” (Sol Arriaza 2012: 37)

Retomamos la definición de Cohen y Arato (2000: 8) de sociedad civil:

Entendemos a la sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien las dimensiones autocreativa e institucionalizada pueden existir por separado, a largo plazo se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad civil.

Una lección aprendida en los años 90 de las primeras experiencias de mesas de concertación y espacios de participación ciudadana, es que el “Aspecto importante de la concertación es el reconocimiento de los intereses diferenciados, para construir objetivos e intereses comunes por encima de los particulares” (Red Perú 2000: 12). La sociedad civil no es homogénea, única, plana. Hay que identificar las diferencias⁶⁴, porque “La ausencia de prácticas concertadoras se convierte en fuente generadora de conflictos y en factor de desaprovechamiento de oportunidades” (Red Perú. 2000: 15). Es importante destacar que el distrito de Ayacucho no es homogéneo.⁶⁵

En ese sentido, “...en una sociedad democrática, es de esperarse que de la sociedad civil surja el proceso de construcción de acuerdos y de identificación del interés común que se constituya en fuente de legitimidad de las políticas públicas, la institucionalidad y las leyes” (Sol Arriaza 2012: 39). Como veremos, en esa línea de reflexión es que se dio el HR, especialmente en su primera etapa.

En esa orientación, las transiciones democráticas de los años 80 y 2000, han permitido el fortalecimiento de la sociedad civil y la institucionalización de las

64 E igualmente identificar las limitaciones. Así, Remy (2005b: 135) precisa que: “Las organizaciones sociales, el sustento de la participación, también son débiles; la vida local, más allá de fantasías metropolitanas sobre la armonía de las sociedades sin problemas de tráfico, de multitudes o de contaminación, es conflictiva y nada colabora al procesamiento de conflictos. Los ciudadanos, acaso, son menos participativos que lo que las leyes suponen; asisten poco a reuniones de una junta vecinal, o de una organización campesina, y las dirigencias devienen poco representativas. Recuperar la política, más que la metodología, de la participación ciudadana —eliminando restricciones reglamentaristas sobre leyes que se aplican en realidades extraordinariamente diversas y dejan en la ilegalidad a todos— y permitir las iniciativas de gestión de políticas —pero rediseñando los órganos de control— constituyen dos mecanismos que podrían contribuir, más que cambios desestabilizadores, a que las poblaciones locales tomen decisiones sobre cómo quieren que sea el gobierno que decide sobre su calidad de vida y puedan ser, además, responsables del voto que emiten.”

65 Ver capítulo 2, Contexto Regional y capítulo 3, Desarrollo del HR: factores explicativos y etapas.

orientaciones fundamentales de la descentralización y la implementación de mecanismos de participación ciudadana, a través de algunos capítulos en la constitución del 80 y luego en la reforma constitucional del 2002.

La transición democrática del 2000 aportó de nuevo el tema de la implementación del proceso de la descentralización y participación ciudadana, recogiendo el empuje democratizador y descentralizador de los años 60 y 70 y concretado en la constitución de 1979. Ello abrió un nuevo espacio político, y esta vez social para una recreación de la sociedad civil, a través de los mecanismos de la democracia participativa, y de retomar experiencia del contexto internacional como el PP brasileño.

Así, lo que se quiere saber del HR, es si creó o no en los líderes sociales una nueva conciencia sobre la utilidad de los mecanismos de participación ciudadana y del diálogo con autoridades y funcionarios, para el fortalecimiento de nuevas prácticas que contribuyan a afirmar la relación entre Estado y sociedad. Ello derivado del esfuerzo del HR por constituir un “proceso de construcción de acuerdos” vinculantes entre Estado y sociedad civil organizada.

De otro lado, podemos identificar una sociedad civil activa cuando tiene la capacidad para autogenerar una pluralidad de organizaciones independientes del Estado, la política y el mercado, permitiéndole definir y construir su agenda (interés público) con base en sus necesidades y demandas, y que además tenga capacidad de incidencia, diálogo y negociación (Sol Arriaza: 2011: 42-43) La literatura especializada (López 1998, Henríquez et al 2013) señala que la ciudadanía le debe mucho a la emergencia de los llamados movimientos sociales populares, como espacios de agrupación de sectores, barriales, mujeres, etc., donde se dan procesos fuertes de empoderamiento y aprendizaje de derechos y de una marcada interacción con los gobiernos.

En ese marco el Perú es caracterizado por ser una sociedad estratificada donde coexisten “espacios públicos hegemónicos y subalternos” (Henríquez y Arnillas, 2014: 66). Siendo los subalternos los lugares donde las opiniones carecen de poder, como en las comunidades alto andinas, pero donde se reproducen los sentidos, costumbres y visiones compartidas o en conflicto con el mundo. Es por eso que históricamente la “cuestión indígena”, en espacios como Ayacucho, se vive, a decir de Henríquez y Arnillas (2014: 68) como un “*complejo de significaciones y resignificaciones trabadas*”, o como marchas y contramarchas políticas y sociales en su acceso a la tierra, la educación y la ciudadanía (Heilman 2018).

En esa misma perspectiva, López (2020)⁷¹ señala que las élites del siglo XIX encargaron al gamonalismo la construcción del Estado hacia adentro, ello en la práctica fue la privatización del Estado. Por eso al hacerse desde los sectores más conservadores de los gamonales con prácticas semi feudales en lo económico y de servidumbre en lo social, se generó un proceso de exclusión social y político de las mayorías del país que fueron tratadas como minorías (Henríquez y Arnillas 2014). Como veremos más adelante, en Ayacucho en el último siglo se ha dado la emergencia de un movimiento social campesino importante y sostenido que ha dotado a sus miembros de una capacidad organizativa y reconocimiento ciudadano importante.

1.1.2. Participación y ciudadanía, definición, evolución y problemas

Para Henríquez y Arnillas (2014: 75)⁷² “En América Latina el proceso de democratización y el tema de ciudadanía siguen ocupando un <lugar central>.”⁷³ Asimismo, la participación ciudadana ha escalado progresivamente desde no ser visibilizada a tener solamente voz en los espacios públicos, posteriormente a ser consultada, y finalmente, a través de algunas experiencias como la del HR, la ciudadanía está pasando a ser un actor activo en las decisiones de gestión pública y desarrollar en la práctica conceptos como la corresponsabilidad, con un enfoque más político de la participación ciudadana en la gestión local.

Así, en su libro Poliarquía (1997: 15) Robert Dahl define que participar es “tener voz en un sistema de debate público”.⁷⁴ En esa línea política amplia, Schneider C. (2007: 43)⁷⁵ apunta que “...la participación surge como un instrumento que permite a la ciudadanía intentar hacer que el sistema político –más allá de los periodos electorales-

71 La Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, PUCP inició un Ciclo de mesas denominada “La República como promesa y las aspiraciones de las nuevas generaciones”. Durante la Mesa 1: “La gestión de las crisis y las coyunturas críticas en el largo plazo, alianzas y pactos”, tuvo su presentación Sinesio López, de donde tomamos las ideas. Visualizado en setiembre 2020 en <https://www.youtube.com/watch?v=KHdb-DgjS7k&feature=youtu.be>

72 Las autoras discuten sobre la presencia de la noción de ciudadanía en los movimientos sociales, en su acepción más amplia, no sólo de los derechos de primera, segunda y tercera generación sino que se habría “producido así una expansión de la noción de derechos, progresivamente reconocidos por organismos internacionales y académicos, que son resultado de las demandas y movilizaciones sociales aún poco atendidas por los estados.” (2014: 75)

73 Cabe precisar que otros autores, desde una perspectiva más ética religiosa, como La Puente (2010: 55) quien señala que participación ciudadana es “aquella determinación firme y perseverante de cada uno de los miembros de una sociedad por lograr el bien común, situándose desde una perspectiva de los más necesitados y reconociendo la igual dignidad de todos.” apuntan a que la participación ciudadana supone el bienestar común y la promoción de la dignidad de las personas, retomando a autores como Adela Cortina (1997) Agregaremos que en Ayacucho hay aún un debate pendiente en poblaciones de habla runa simi, (quechua) respecto de la traducción del concepto de ciudadanía en la concepción y uso del mundo andino campesino. Para mayor información sobre esta temática, ver el interesante texto, “Ama usuchisqa kanapaq runayananchikpaq. Para ser ciudadanos y no ser discriminados”. Es el resultado de un seminario de investigación de 2 años, 2010 - 2011, entre estudiantes de origen rural en Ayacucho y estudiantes de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, “sobre derechos humanos desde el quechua”, en el cual participaron docentes del RIDEI PUCP, Red Internacional de estudios Interculturales – PUCP.

74 Y añade que “...uno de los cambios más notables de este siglo (XX) ha sido la virtual desaparición de la abierta negativa a la legitimidad de la participación popular en el gobierno.” (p. 16) Claro, lo dice dentro de la participación en el sistema democrático representativo, cuya relevancia estriba en reconocer que es para quienes apoyan al gobierno como para los que se oponen a él.

75 Cecilia Schneider (2007) en su tesis doctoral, “La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona”, aborda desde una perspectiva más política la participación ciudadana.

tenga en cuenta su voluntad.” Estas definiciones expresan un filo político amplio de la participación ciudadana, alejándose de posturas que buscan que sea sólo para la eficiencia en la gestión pública.⁷⁶

Así Schneider⁷⁷ (2007: 45) precisa que: “Participación ciudadana puede ser definido como toda acción individual o colectiva que pretende provocar/producir –de forma directa o indirecta- algún tipo de resultado político en los distintos niveles del sistema político.” Asociado al tema político, pero más orientado al poder, E. Cáceres (2005)⁷⁹ señala: “participar es tener la voz decisiva”.⁸⁰

En esa línea política, pero enfocada en promover la participación como medio para lograr concertar, la Red Perú⁸¹ (2000) la define como: “proceso de búsqueda de consensos”, “y como “un espacio público que puede funcionar como escuela de formación ciudadana”, “concertación y gobernabilidad”. A su vez Welp (2016), retomando a Pateman (1970), señala una definición que busca insertar en el campo político las demandas sociales y laborales, evitando que la esfera política monopolice la problemática del ciudadano:

...la participación implica la toma directa de decisiones por parte de la ciudadanía, que se base en ciudadanos ordinarios u organizados, que establezcan la importancia de expandir las formas democráticas del ámbito político a otros de carácter social y laboral, con el fin de evitar que las desigualdades sociales y económicas se transfieran a la esfera política. (p. 102)

De otro lado hay un conjunto de definiciones de participación que derivan de un enfoque más centrado en la relación de la ciudadanía con los partidos políticos. Así, Remy (2005a: 15) define los mecanismos de participación ciudadana como aquellos que “tienen en común el ser mecanismos a través de los cuales los ciudadanos inciden o buscan incidir en las decisiones públicas sin intermediación de los partidos políticos.”

76 Agrega Schneider: “Tal como apuntan Verba y otros en su artículo “The Citizen as Respondent...” (1996), por este medio los ciudadanos, en una perspectiva más neoliberal, se limitan a “informar” de sus preferencias y necesidades y los gobernantes a dejarse “inducir”.” (p. 43)

77 Para ella, “la concepción de la participación como discusión política se inserta más cómodamente en los modelos deliberativos de democracia.” (p. 45)

79 Cáceres, Eduardo. (2005) Incidencia política: participación y ciudadanía. En, InWent/DED/Grupo Pachacamac. (2005). Descentralización, Desarrollo local y ciudadanía. InWent-Oficina Regional para los Países Andinos. Lima, Perú.

80 Y adicionalmente agrega que “cualquier actividad vinculada con el desarrollo es un ejercicio de derechos que busca fortalecerlos”. A continuación dirá que “los procesos del desarrollo son ejercicios de derechos y de ampliación de derechos, inmediatamente llegaremos a la conclusión que los procesos de desarrollo modifican la relación de poder previamente existentes”.

81 Red Perú. 2000. Concertación Local: camino para articular la democracia y el desarrollo. Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local. (memorias, conclusiones y acuerdos principales de los Encuentros Nacionales de las Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, año 2000. Las definiciones son de la “Guía Metodológica sobre la Concertación Local” (pp. 26 . 27)

Por su parte Grey Figueroa⁸³ (2005) amplía e integra lo político con lo institucional a través de la corresponsabilidad especialmente a través del Presupuesto Participativo: “es básicamente un proceso político más que un proceso técnico”, porque “permite descentralizar el poder de decisión del gasto público compartiendo con la ciudadanía la corresponsabilidad de la inversión pública”. Y agrega que “también es un proceso que construye y ayuda a generar una escuela de aprendizaje para la ciudadanía”, y que “contribuye a democratizar la sociedad civil, que genera la corresponsabilidad en la gestión pública”. En esa línea de pensamiento, Sousa Santos (2004: 49), señala: “Participar significa influir directamente en las decisiones y controlar las mismas”.

Por su parte Huerta (2001) retoma la definición de Chirinos (1999):

Participación es la capacidad jurídica y política de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directamente o a través de sus representantes legítimos y a través de diferentes modalidades en los diversos procesos de gestión de la municipalidad, especialmente aquellos que afectan las condiciones de vida materiales, sociales, políticas, económicas y culturales de la población. (p. 19)

Para el presente trabajo, utilizaremos la definición de Chirinos (1999), porque entendemos que el HR buscó a través de un mecanismo legal, una mayor participación política de “representantes legítimos” y de ciudadanos de los barrios, en los procesos de gestión municipal asociados a sus “condiciones de vida materiales, sociales, políticas, económicas y culturales”.

Así, en las diferentes etapas del HR, especialmente en la primera, se trabajaron y debatieron temas como defensa civil, recojo de los residuos sólidos, seguridad ciudadana, recaudación tributaria, recreación, mini proyectos y actividades de atención en las zonas, formas de representación de la población en el CCL, entre otros aspectos relacionadas a sus condiciones de vida.

Por otra parte, respecto de los problemas que enfrenta la participación ciudadana, la literatura es amplia,⁸⁵ y la hemos agrupado en tres áreas.

La primera área es sobre la agencia tanto de autoridades como de la sociedad civil. Sobre las autoridades hay aún una gestión personalizada en el alcalde, de cuya

83 Grey Figueroa, Carlos. (2005) Presupuestos participativos. En, InWent/DED/Grupo Pachacamac. (2005). Descentralización, Desarrollo local y ciudadanía. InWent-Oficina Regional para los Países Andinos. Lima, Perú. Si bien el autor lo aplica para el Presupuesto Participativo lo extendemos para todo aspecto que tenga que ver la relación entre ciudadano y funcionario, sociedad civil y Estado.

85 Una sistematización interesante es la realizada por el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. (2009). Además véase Huerta (2001), Remy (2011), Arroyo e Irigoyen (2008), Red Perú (2000) entre otros.

voluntad muchas veces depende que se incorpore o no en el municipio mecanismos de participación ciudadana. Ello es alimentado por la poca institucionalización de los procesos participativos, “que incluya el reconocimiento formal de las organizaciones sociales”, lo que reduciría “la arbitrariedad y el riesgo de clientelismo. (Huerta. 2001: 31)

En cuanto a la población, el problema de la agencia de la sociedad civil está condicionada por el tiempo,⁸⁶ los costos de la participación⁸⁷, y el poco apoyo de las autoridades, que plantean problemas de representatividad social en los mecanismos de participación ciudadana⁸⁸. De otro lado existe una apatía⁸⁹ de la población por participar, o un agotamiento producto de su participación en órganos consultivos y no resolutivos⁹⁰.

En la segunda área están los problemas institucionales, entre los cuales están las debilidades de los municipios, especialmente los distritales, que no cuentan con personal especializado ni mayores conocimientos sobre los procedimientos para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana. El Estado “se muestra incapaz de cumplir aquello que se propone hacer” o lo que le manda la Ley. (Tanaka. 2010: 203). A ello se suman los problemas de no formalización de las nuevas experiencias a través de ordenanzas que permitan institucionalizar algunas innovaciones en los mecanismos. Adicionalmente, las autoridades deberían tener incentivos para promover los mecanismos de participación ciudadana por los costos que actualmente les genera, como: 1) demora en las decisiones, (2) depender mucho de actores fuera del gobierno (que podrían estar manipulados por la oposición), (3) elevadas expectativas difíciles de cumplir.

La tercera gran área está referida a los problemas culturales, que hacen que tanto autoridades como funcionarios y algunos líderes sociales no tengan una cultura del

86 La ex dirigente del CCL del distrito de Ayacucho, Leonor Martínez Chino, señala que “la mayor dificultad que he tenido es disponer el tiempo. Y esa participación es ad honorem, no te pagan nadie por ahí, a veces dejando hasta los hijos. Hasta a veces dejando los quehaceres de la casa. Porque uno debe estar ahí presente participando. Más que nada eso es lo que más me ha quitado tiempo. A veces he dejado hasta de trabajar por participar porque no sólo era una vez. Sino a veces hay que ir a diario a exigir, porque no es que te dan ahí nomás, porque si uno no exige uno no lo logra.” Entrevista a Leonor Martínez Chino, ex dirigente del CCL del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho. 8 de diciembre de 2020.

87 Para mayor información véase el estudio de Arroyo e Irigoyen (2008) denominada “Beneficios y Costos de la Democracia Participativa” Capítulo 5. Los costos de la participación. Pp. 257 – 263.

88 Arroyo e Irigoyen (2005) señalan que en los casos estudiados el modelo democrático “más común es el de democracia participativa de representantes”. Aclaran que es “aquel en que participan los líderes sociales pero no necesariamente hay comunicación con sus bases.” (p. 20)

89 Para López (2008) existe una apatía entre los más pobres por la democracia representativa liberal en tanto no resuelve sus problemas ni los involucra en sus soluciones. López por ello dice que “Esa apatía disminuiría si la democracia contase con mecanismos de control” donde la ciudadanía pueda hacer sentir su voz y sus propuestas. Fung y Wright (2003) desde un enfoque institucional, hablan de apatía señalando que quizá “puede ser el resultado del diseño institucional y no tanto un asunto de preferencia individual” (p. 78) Véase también Díaz Palacios (2005).

90 “Desde el lado de la sociedad civil, su enorme fragmentación, la debilidad innegable de sus organizaciones sectoriales, la profusión de organizaciones sociales de base de carácter mayoritariamente territorial y carentes de formas de articulación vertical pero también horizontal, el desinterés de algunos de los actores más fuertes (empresarios, pero también movimientos sociales) que tienen otros canales más directos y efectivos para la toma de decisiones, u optan por otras formas de acción y movilización, contribuyen a su relativa distancia de la mayoría de estos mecanismos.” (Ballón 2009: 91)

diálogo, la concertación, los acuerdos. Diversos autores señalan la existencia de rasgos autoritarios y no democráticos que habrían impregnado a dirigentes⁹² y promotores de la participación ciudadana⁹³, que podrían ser un legado del neoliberalismo autoritario de los 90 o la supervivencia de una cultura desde la izquierda maximalistas que entendía el diálogo o negociación como traición.

Todo este conjunto de limitaciones para la implementación de los mecanismos son parte, para Díaz (2005) de los “estilos políticos predominantes en los gobiernos locales (que) siguen siendo tradicionales, prácticamente opuestos a la democracia participativa y reacios a la necesidad de rendir cuentas y actuar con transparencia.” Este hecho ha “condicionado la lentitud en la constitución de los Consejos de Coordinación Local y que los presupuestos participativos se estén haciendo sin la necesaria convicción democrática”. (Díaz, 2005: 55)

En ese contexto de precariedad institucional, y producto de las presiones y participación de la población en algunos aspectos de la gestión pública (como los Presupuestos Participativos), se inició el concepto de corresponsabilidad⁹⁵. Algunos autores como Díaz (2005: 5) plantean la promoción de una “nueva cultura cívica y política: la cultura de la corresponsabilidad”.

Es la lógica de hacer más eficiente la gestión municipal con la participación ciudadana, la cual apunta a la co-gestión. Propuesta que busca no sólo impactar y beneficiar a la población, sino también a las autoridades y funcionarios en tanto les facilita el proceso de diseño, implementación y evaluación de proyectos, planes y programas.

92 Para Huerta (2001) existe “poca experiencia democrática y la persistencia de tendencias autoritarias a varios niveles del espacio político y social.” (p. 32)

93 Leguas (2017) en su trabajo crítico, “Exclusión social y subjetivación en contexto neoliberal altoandino”, sobre la promoción de la participación ciudadana en el distrito de Marcapata (Cusco), descubre que al parecer hay un “policamiento neoliberal en el desarrollo y el gobierno local andino”, que podría estar presente en la cultura combi urbana, como en los promotores de la participación ciudadana en el campo. Así, la promoción de la participación ciudadana, está mediada por la cultura presente en el promotor, que en este caso es el neoliberalismo de la década del 90. Recordando al antropólogo inglés John Gledhill, Leguas dice que “nos recuerda que las políticas neoliberales, más allá de definir las relaciones económicas, contribuyen también a producir la forma de las relaciones sociales y de la cultura en una sociedad.” Los promotores pueden tener un mandato claro de promover la participación ciudadana, empoderar a los actores locales, generar un clima de igualdad, etc., pero enfrentados a la realidad, pueden ser discriminadores, manipuladores con las poblaciones campesinas e indígenas. Así, para él “la real participación de los campesino-indígenas de Marcapata es tanto sublimada como negada, al mismo tiempo que su ausencia es utilizada.”

95 Se podría evaluar si la idea de corresponsabilidad tiene un vínculo con el concepto andino de reciprocidad. María Rostkowski (2005) sostiene que en tanto no existió el dinero en el incanato, la reciprocidad fue “un sistema organizativo socioeconómico que regulaba las prestaciones de servicio en diversos niveles y servía de engranaje en la producción y distribución de bienes.” Pero también “Era un ordenamiento de las relaciones entre los miembros de una sociedad”. Destaca ella que Murra (1972) “encuentra dos niveles en la reciprocidad: por una parte, las comunidades rurales unidas entre sí por lazos de parentesco y regidas por un principio de reciprocidad y, por otra parte, el Estado inca rodeado de un aparato militar y administrativo, beneficiario de las prestaciones de servicio de sus súbditos, cuyos excedentes eran redistribuidos”. Sólo así “se explica la explosiva expansión cusqueña. El territorio no necesitaba ser adquirido palmo a palmo, sino que el curaca debía conformarse a los requerimientos incaicos.” p. 18

Por otro lado, la corresponsabilidad, en tanto es una interacción entre dos actores, promueve una mayor transparencia de los municipios, va cerrando las brechas de desconfianza en la democracia, y dinamiza la participación ciudadana al empoderarlos en estos mecanismos que se constituyen como escuelas de ciudadanía, y al tener “metas comunes, se contribuye a la despolarización política de la sociedad” (Díaz 2005: 5).

Esta perspectiva ha estado presente, según se ha podido investigar, en la base misma del proyecto de creación del HR, y en su desarrollo especialmente en la primera etapa.⁹⁷ Se buscaba con ese espacio que ambos sectores asumieran conscientemente y en un compromiso público con el otro sector, acuerdos de corresponsabilidad en las tareas derivadas de la implementación de los servicios que la municipalidad ofrecía a sus ciudadanos.

La corresponsabilidad como un espacio de diálogo “...necesariamente se da entre dos partes con igual poder y con igual capacidad de decisión...”, pero también “se da entre las partes que se necesitan” (Crisóstomo 2012:129) Así, la MPH requería que sus políticas y actividades sean asumidas y validadas por la población, pero igualmente la población quería conocer a sus autoridades y hacerse responsable de su municipio.

Esto va contra una política asistencialista y populista, y se ubica en el “modelo de democracia participativa de representantes con poblaciones”⁹⁸. En el caso del HR la corresponsabilidad permite que la municipalidad desarrolle mejores capacidades tras la exigencia a su personal respecto de las nuevas estrategias y responsabilidades, y las tenga que incorporar en sus objetivos, actividades y prioridades.

Adicionalmente, la corresponsabilidad les demanda a los dirigentes la mejora de sus niveles de incidencia y relación con la población, de manera que asuman sus nuevas responsabilidades y actúen en concordancia a los acuerdos a los que se llegaba⁹⁹. A la

97 Según conversación con Jayme Rojas, ex integrante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, OPP de la MPH, provincia de Huamanga, Ayacucho, la idea de crear el HR era promover la corresponsabilidad. Entrevista grabada a Jayme Rojas, 30 de enero 2020.

98 Arroyo e Irigoyen (2005) señalan que hay tres modelos, “tipos ideales”, de democracia participativa. El primero es el “de democracia participativa de representantes.” Donde los representantes no tienen mayor vínculo con sus bases. De allí que pueden devenir en acuerdos sin que sean tomados en cuenta, y se constituye más bien en una relación en las “alturas” y meramente consultiva. El segundo “de democracia participativa de representantes con poblaciones.” “En este caso el poder moral de la población reunida periódicamente se convierte en vinculante de hecho y hay una co-gestión entre Estado y sociedad.” (subrayado añadido) Y el tercero “de democracia participativa limitada. Que cumple con el mandato de la ley respecto de la implementación de los CCL, con sus limitaciones como su carácter de no vinculante, poca representación de la sociedad civil, requisitos para la inscripción, entre otros. (p. 54)

99 De acuerdo con el dirigente Jhonatan José, los dirigentes que interactúan con autoridades y funcionarios de la MPH asumen una serie de responsabilidades que luego deben informar y rendir los resultados de su gestión ante sus bases. Entrevista a Jhonatan José Taype dirigente de la zona oeste del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho. 8 de mayo de 2020.

vez que los dirigentes desarrollan más capacidades tras su participación y aportes en la mejora de los planes y decisiones de los funcionarios.

A contracorriente de esos novedosos procesos, una de las realidades que aún se vive en la cultura política huamanguina, aunque más inconsciente que consciente, es la concepción y práctica de que la cosa pública es competencia casi exclusiva de las autoridades elegidas y los funcionarios designados¹⁰⁰. Por lo que existe más una unicidad en la responsabilidad de la gestión municipal.

Dentro de esta visión, los dirigentes sociales a lo más deben ser informados a través de las Audiencias de Rendición de Cuentas, de las decisiones que se vienen tomando. De los gobiernos se espera, a lo más, que en aras de ser transparentes informen a la población, pero no que den oportunidad a la participación ciudadana institucionalizada y organizada¹⁰¹.

En ese sentido experiencias inéditas como el HR,¹⁰² que fueron formalizadas y poseen un valor “moral”¹⁰³, deben ser estudiadas para ser evaluadas y describir sus componentes innovadores o el impacto que pudo haber tenido. Es importante además saber bajo qué condiciones puede ser replicada e institucionalizada en otros contextos.

Ello porque como López (2008) señala, debería haber un involucramiento y presencia ciudadana, un “continuum” de la democracia participativa, “efectiva”, hacia la representativa. Esto en tanto esta última es “limitada”, y por ello este continuum puede producir “ciudadanos activos y darían mayor consistencia a la democracia.”

Como se ha señalado, hay mucha discrecionalidad en el desarrollo de los espacios de participación ciudadana. Si hay autoridades con “vocación participativa”, estos mecanismos funcionan, de lo contrario no. Pero eso es contradictorio con la obligatoriedad de la institucionalización de los espacios de participación ciudadana como el CCL, ordenada por la LOM.

100 Según relata Ana Vilca, ex Directora de la Dirección de Planeamiento y Presupuesto, OPP, de la MPH (2015-2016), hubo funcionarias que se resistían en la práctica, en la ejecución de las actividades, a participar en el Hatun Rimankuy, a pesar de que mantenían un discurso de promoción de la participación ciudadana. Entrevista grabada a Ana Vilca Ayala, ex directora de OPP, 20 de febrero de 2020.

101 En medio de las limitaciones y desgano de la participación ciudadana, para el Informe Anual del proceso de descentralización 2011, de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). (2012), “Documentos de Debate 6. Informe anual del proceso de descentralización 2011”, se señala que “hay signos alentadores”. Como “un creciente número de alcaldes con vocación participativa están tratando de construir espacios de participación y concertación con un criterio amplio e implementar los procesos de planificación concertada con verdadero espíritu democratizador”.

102 El trabajador de la MPH, Romero, destaca que nunca antes se había dado espacios de concertación entre autoridades y funcionarios públicos con dirigentes sociales en el territorio del distrito de Ayacucho, Entrevista a Luis Romero Calle, antropólogo que trabaja en la MPH en las áreas sociales y de participación ciudadana. 28 de febrero 2021

103 Arroyo e Irigoyen (2005: 66) llaman “poder moral” a los acuerdos fácticos que se realizan por fuera del marco normativo del CCL o de la Mesa de concertación, por eso dirán que “el poder moral del consenso se asume por la institucionalidad posteriormente, por el consejo municipal y la alcaldía.”

Y es que en esta última década “los distintos mecanismos de participación ciudadana evidencian límites y los números indican que esta no genera el entusiasmo inicial.”, según el Informe Anual del proceso de descentralización 2011 de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2012),¹⁰⁴ Ello se debería, según el Informe, porque los Consejos de Coordinación, regionales y locales, “están atrapados en su doble rol de instancia de coordinación entre autoridades y su condición de espacio de concertación con la sociedad civil, al extremo que el interés de esta en las regiones parece estancado”. Adicionalmente a ello “se suma la carencia de mandatos claros y la falta de recursos”.

Este hecho se basa en las estadísticas que dicho Informe presenta. Así, el número de los agentes participantes en los procesos de presupuesto participativo a nivel nacional subió hasta tres mil 665, para luego descender a dos mil 651. Un descenso del 28% en sólo dos años, expresa bien el desencanto de esa experiencia.

Tabla N° 04

Participantes a nivel nacional en los procesos de presupuesto participativo

Años	N° agentes participantes
2007	1,908
2008	2,690
2009	3,665
2010	3,188
2011	2,651

Fuente: Informe Anual del proceso de descentralización 2011 de la ANGR.

En ese sentido para el referido Informe esta situación puede mejorar si:

...los participantes desarrollan capacidades para su interacción efectiva, las reglas de juego se ordenen a la luz de los experiencias de estos años, la coordinación entre los niveles de gobierno se agilice y se construya confianza entre los involucrados, haciendo más fluidos y flexibles los distintos momentos del proceso y aprovechando las lecciones aprendidas. (p. 57)

En ese sentido, la experiencia del HR, ha desarrollado “capacidades para su interacción efectiva”, como muchas a nivel local, y no se ha propuesto un cambio en la

¹⁰⁴ El Informe Anual del proceso de descentralización 2011 de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2012), además presenta un cuadro de importantes avances, pero también crecientes limitaciones.

LOM 27972, sino que en la práctica se logre ampliar la participación de los ciudadanos en la gestión pública apelando a la autonomía de los municipios distritales. (Remy. 2005b: 38) Pero quizá ha llegado la hora de proponer una modificación en la LOM previo un debate nacional.

Especialmente si tomamos en cuenta el balance que hace McNulty¹⁰⁵ (2019) quien afirma que luego de 15 años de iniciado el proceso de institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana como el presupuesto participativo, “la sensación de optimismo sobre el potencial de la «democracia participativa» como un mecanismo para involucrar a la ciudadanía en los procesos de gobernanza ha disminuido a un sentido generalizado de pesimismo” (p.7)

1.1.3. Criterios para una experiencia exitosa de participación ciudadana

Según Welp (2016: 103) el paradigma de una “institución exitosa de participación ciudadana” presenta los siguientes criterios:

...i) sea capaz de cumplir con sus objetivos e influir (directa o indirectamente) en la definición de asuntos públicos, ii) permita a los ciudadanos ser parte de una deliberación y comunicación pública que incremente sus competencias, educación cívica y capital político, y iii) sea capaz de atraer a un número constante o creciente de participantes y/o pueda ser activada cuando es requerida.

Por su parte, Fung y Wrigth¹⁰⁶ estudiaron cuatro casos a nivel mundial sobre participación ciudadana en la gestión local. Concluyen que hay tres principios políticos en todas las experiencias: 1) concentrarse en problemas específicos de interés público. 2) las y los ciudadanos y los funcionarios involucrados en los temas a tratar, deben tener poder de decisión. 3) la resolución de los problemas pasa por la deliberación. (p. 54)

De otro lado plantean tres “propiedades institucionales” 1) se genera una delegación de poder de decisión e implementación a los órganos locales. 2) los órganos locales dependen de una estructura funcional y presupuestal para resolver los problemas y difundir las “innovaciones” resultantes. 3) hay una colonización y transformación de las

105 McNulty, Stephanie (2019). “Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo”. Ella es doctora en Ciencia Política por la Universidad George Washington. Actualmente, se desempeña como profesora asociada en Franklin and Marshall College. Su trabajo fue aceptado el 28 de mayo de 2020 y publicado en la Revista de Ciencia Política y Gobierno 6(11), 2019 (pp. 7-30), de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas y la Sección de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ella añade que “el argumento de que los resultados (son) limitados pueden vincularse a tres factores: el diseño problemático del programa, que restringe la participación de la sociedad civil; los bajos niveles de apoyo político de las autoridades locales y de los gobiernos regionales y nacional; y su origen como una herramienta neoliberal de formulación de políticas públicas.” (p. 7)

106 Fung, Archon y Olin Wright, Eric. 2003. Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión.

instituciones del Estado, en tanto los funcionarios son “grupos de deliberación”, bajo autorización de sus superiores en el Estado.

Y añaden los autores una condición, “que caracterizan un contexto favorable” a la participación ciudadana, la existencia de “Igualdad en el poder” de los funcionarios y los participantes, que “favorecen las decisiones por deliberación”. Estas características definen el nuevo modelo de una “práctica democrática deliberativa”, que ellos denominan como “Gobierno Participativo con Poder de Decisión, GPPD”.

Estos principios políticos, propiedades institucionales y condición, son factores que permiten que los mecanismos de participación ciudadana influyan directa o indirectamente “en la definición de los asuntos públicos”. Pero también se puede transformar en capital político, al ser una “capacidad para el autogobierno y la influencia en la toma de decisiones, (que) incluye cinco componentes: conocimiento, habilidades, actitudes, distancia del poder y recursos”, los cuales se pueden evaluar en el largo tiempo (Welp 2016: pp. 104-105)

En suma, el enfoque teórico de esta tesis es que la democracia participativa es posible de ser desarrollada en los gobiernos locales, como complementaria a la democracia representativa, como una herramienta para contribuir a mejorar la calidad de la gestión local, generar mayor valor público, promover una mayor participación ciudadana en la creación, organización, ejecución y control de las políticas públicas, promoviendo así un gobierno realmente democrático abierto, transparente y participativo.

Utilizamos los conceptos de democracia participativa, participación, ciudadanía, corresponsabilidad, y los criterios y condiciones para crear un efectivo mecanismo de participación ciudadana que nos ha permitido plantearnos las preguntas e hipótesis para este trabajo, y poder levantar la mayor información posible así como tener las herramientas teóricas para analizarla y poder encontrar las explicaciones del cómo se desarrolló el HR y cuáles fueron los impactos en autoridades, funcionarios y dirigentes sociales.

1.2. Estado del arte sobre participación ciudadana en el Perú y Ayacucho.

1.2.1 Desarrollo de la participación ciudadana

En la década del 80 del siglo pasado se iniciaron progresivamente la práctica de incorporar en los gobiernos subnacionales de la región, mecanismos de participación ciudadana, como el presupuesto participativo, en el marco de la democracia

participativa, hasta ser un consenso¹⁰⁷. En ese sentido, en América Latina, en las décadas de 1980 – 90, en un contexto de repliegue de las dictaduras y regímenes autoritarios, se inició un proceso intenso de impulso a la descentralización y la participación ciudadana en la gestión pública (Welp,¹⁰⁸ 2016).

Tras revisar la literatura sobre los procesos de participación ciudadana, desde la electoral hasta los mecanismos en los gobiernos locales, proponemos una periodización del desarrollo de los mecanismos de participación en el Perú.

La primera etapa se configura en los años 60 cuando se dio la presencia democrática de la población en la gestión municipal, a través de las elecciones de 1963 y 1966 con autoridades municipales en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades del año 1892¹⁰⁹, que permitía una inicial participación ciudadana en la gestión pública a través de elecciones¹¹⁰.

Una segunda etapa se inició en 1968 con el golpe militar que instituyó el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, GRFA, liderada por el Gral. Juan Velasco Alvarado (1968-1980)¹¹¹. Esta irrupción sería también de descubrimiento de la presencia de la ciudadanía en el Estado¹¹². En esta etapa, si bien se interrumpió las elecciones municipales¹¹³ con el golpe de 1968, se abrió una masiva participación ciudadana en diferentes quehaceres de la vida social, aunque no en los municipios, y sin presencia de los partidos políticos, controlada y promovida desde “arriba” por el gobierno de Velasco Alvarado.

Fue un despertar ciudadano especialmente de los sectores históricamente excluidos como los campesinos y sectores populares¹¹⁴. El gobierno militar reformista de Velasco,

107 Kliksberg. (2004), señala que “La participación es una apuesta que tiene un amplio consenso internacional”.

108 Ella estudia 6 casos en América Latina de participación ciudadana, siendo el caso de Perú el de la Revocatoria de mandato.

109 “Con fecha 14 de octubre de 1892 se dictó la Ley Orgánica de Municipalidades, la que rigió hasta el 17 de marzo de 1981.” (Alejandro Salas Zegarra en “El municipio en el Perú”. P. 183) Para mayor detalle de la norma, véase Alfredo Quispe Correa. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/5839/5833>

110 Ver el estudio de Carlos Iván Degregori, José Coronel y Ponciano del Pino, “Gobiernos Locales, Ciudadanía y Democracia. Los casos de Huanta y Huamanga (Ayacucho)”, es ilustrativo de cómo este proceso eleccionario local motivó una movilización en zonas rurales desde los años 60 por participar de la escena política local municipal, lo que continuó en los 80, tras el retorno a la democracia y la elección de las autoridades municipales.

111 El Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas tuvo dos etapas. La primera liderada por el Gral. Juan Velasco Alvarado (1968-1975), y la segunda liderada por el Gral. Remigio Morales Bermúdez (1975-1980). Para una mejor comprensión de ese periodo, véase “La revolución peculiar. Repensando el gobierno militar de Velasco”. Aguirre, Carlos y Drinot, Paulo (editores). 2018. IEP.

112 Existe una vasta literatura sobre el gobierno del Gral. Juan Velasco Alvarado, la constitución de las empresas estatales con participación de los trabajadores a través de las comunidades industriales, como la presencia del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, SINAMOS, etc. Pease (1979) Véase también el artículo de Coronel, Degregori y del Pino.

113 “El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, dictó el 25 de julio de 1978 el Decreto Ley 22250 al que llamó “Ley de Municipalidades”, como señala Alejandro Salas. (p. 186), pero no entró en vigencia porque la norma indicaba que se aplicaría luego de darse elecciones municipales.

114 Aquí se ubican, a decir de Arroyo e Irigoyen (2005) los municipios “precursores”, como la experiencia de la CUAVES en el hoy distrito de Villa el Salvador.

generó enormes cambios en el país en los años 70¹¹⁵, uno de cuyos efectos fue que la población más organizada, empezó a demandar mayor presencia del Estado, exigiendo mayor participación política, mayor inclusión, mejor calidad de vida para todos. Para ello se planteaba, aunque no ampliamente, la necesidad de incluir a la ciudadanía en la gestión pública¹¹⁶.

En esta etapa existen dos fases, expresados en los dos representantes del GRFA en la presidencia. Velasco Alvarado (1968-1975) y Morales Bermúdez (1975-1980). El primero puso énfasis en las reformas estructurales y el segundo en la estabilización macroeconómica y la transición democrática producto de masivas movilizaciones populares en contra de medidas que iniciaban el desmontaje de muchas de las reformas de la primera fase. En la primera fase se promovió la participación popular como una política de “*corporativismo incluyente*”¹¹⁷. Y que debido a la desunión al interior del gobierno¹¹⁸, a los “efectos contraproducentes de sus políticas de incentivos y esfuerzos organizativos contrarios por otros actores sociales”, en el gobierno de Velasco la participación y las fuerzas sociales populares se fortalecieron, pero también “adquirieron (...) mayor capacidad de movilización autónoma¹¹⁹.” (Huber, 1983: 81-104), lo que hizo

115 Op. Cit., para Pease los 7 años del gobierno de Velasco (1968 – 1975), “se abrieron a las masas múltiples espacios antes marginales o limitados, espacios para hacer política en el sentido más amplio de la palabra. En cooperativas, sindicatos, comunidades industriales, nuevas organizaciones educativas, así como en los limitados campos de la prensa expropiada o en las organizaciones de vecinos, la dinámica abierta por las reformas velasquistas posibilitó el desarrollo de nuevas y antiguas organizaciones populares.” Además, “la política se traspasó del ámbito público legal electoral municipal parlamentario a los diferentes espacios sociales de participación ciudadana, barriales, sindicales, campesinas, entre otras. Dejando a los partidos tradicionales sin mayor espacio de actuación. Espacios nuevos surgidos tras las reformas agrarias, educativas, industrial, laboral, entre otras que remecieron el viejo Estado oligárquico.” En todo caso los municipios fueron abandonados como espacios democráticos de decisión gubernamental, por lo que no cabía plantearse la participación ciudadana en espacios donde las autoridades eran elegidas “dedocráticamente”, desde arriba y sin incluir la participación democrática de la población.

116 Ver Coronel et al, op cit.

117 Huber (1983: 82) el original está en cursivas. Huber agrega que “Bajo Francisco Morales Bermúdez (1975-80), el gobierno pareció moverse cada vez más hacia el tipo (corporativismo) excluyente de régimen militar.” (p.82)

118 Para Huber (1983: 81-104) hubo sectores pro socialistas y otros más de derecha. Señala que “La política oficial del gobierno frente a la movilización popular fue de estímulo bajo tutela estatal. En julio de 1971 se estableció el SINAMOS (Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social), encargado de “organizar a la población nacional para lograr la participación consciente y activa en las tareas que demanda el desarrollo económico y social”. Pero agrega que “Una mayoría dentro del gobierno se oponía claramente a la organización laboral autónoma y promovía políticas encaminadas a reducir la influencia de los sindicatos existentes y la militancia obrera.” Sin embargo, también “Entre los funcionarios públicos de alto nivel agrupados en el área laboral del SINAMOS, una facción favorecía la movilización sin trabas con la esperanza de que este método empujara el gobierno hacia la izquierda.”

119 Si bien hubo un intento de cooptación de la participación por el GRFA, y de discursos de intelectuales como Carlos Franco que hablaban de la “revolución participativa” o de la “participación popular”, hubo sectores importantes que buscaban controlar y reprimir la divergencia (como la lucha por la gratuidad de la enseñanza en Huanta 1969). Como señala Huber (1983: 100), “Mientras que la tendencia política principal actuaba en favor de la conciliación de clases y la movilización popular bajo la tutela del Estado, la presencia de la facción izquierdista en el gobierno representaba un punto de convergencia y un resguardo para las fuerzas radicales dentro de la burocracia estatal que promovían una auténtica movilización popular. Las políticas de incentivos del gobierno, particularmente la creación de la Comunidad Industrial, causó más conflicto que colaboración de clases, lo que a su vez facilitó los esfuerzos de los organizadores adversarios (particularmente las organizaciones obreras preexistentes) por promover la movilización autónoma en lugar de la integración en organizaciones patrocinadas por el Estado.” Finalmente, destaca que “...después de casi doce años en el poder, el gobierno militar peruano restauró la democracia parlamentaria liberal, el mismo sistema de gobierno que había reemplazado en 1968. El resultado de la Revolución Peruana no fue, pues, un cambio en el sistema político de acuerdo con un plan, sino un cambio en el equilibrio de fuerzas políticas en favor del movimiento obrero y de la izquierda derivado de una compleja interacción entre la política estatal y la lucha de las fuerzas sociales para proteger y promover sus intereses.” Cabe precisar que a fines de los 70 la izquierda marxista fue un tercio del electorado nacional.

que promovieran masivas movilizaciones y paros contra el gobierno de Morales Bermúdez, consiguiendo la transición democrática a fines de los 70.

En este contexto de transición democrática se elaboró la Constitución de 1979, que planteó el capítulo XII, “De la descentralización, gobiernos locales y regionales”, imponiendo una reforma descentralista que permitía el desarrollo de las regiones largamente postergadas. Como señala Rühling (2002) ese capítulo sirvió de base para la primera experiencia de descentralización y regionalización de 1990 a 1992¹²⁰, y sin duda fue “uno de los momentos más altos en la lucha descentralista emprendida por las provincias” (Red Participa Perú. 2008) luego de 169 años de República centralista.

La tercera etapa de 1981 a 1992, comienza con el reinicio de la democracia representativa y elecciones municipales¹²¹, y está marcada, al igual que en la década del 60, por la participación ciudadana en la elección de sus autoridades locales, pero además, y esto es lo central del periodo, por el voto a los analfabetos, que incluía a millones de campesinos a la república, y una mayor incidencia de los programas sociales en los gobiernos locales, como el vaso de leche¹²², que son básicamente de sobrevivencia en el marco de una creciente inflación y deterioro de la economía en el país.

También se dio en este periodo la presencia de la ciudadanía en las gestiones locales demandando una mayor participación en el gobierno local, promovida por grupos sociales organizados y por la promoción de muchas autoridades de izquierda. Estas experiencias no estaban legalizadas y menos institucionalizadas, pero se dieron por las autonomías locales¹²³.

Este desarrollo fue inducido por experiencias innovadoras que pudieron ir contra la cultura, el pensamiento y las prácticas centralistas y elitistas que impedían o ponían trabas al proceso de participación ciudadana en los gobiernos locales. Estas experiencias como señala Pease (1984: 137), se dieron en el marco del importante rol

120 Ese proceso de descentralización – regionalización, no tuvo el apoyo político del primer gobierno de Fujimori (1990-1995), ni de los ciudadanos, así como tampoco tuvo horizonte de largo aliento para madurar propuestas y resultados. Por ello, tras el autogolpe del 5 de abril de 1992, el gobierno autoritario de Fujimori acabó, sin mayores resistencias, con el incipiente proceso de descentralización. En los siguientes años implementó una política sistemática de debilitamiento de las élites regionales y locales

121 Durante el gobierno de Belaúnde (1980-1985), “El Poder Ejecutivo con facultades otorgadas por el Congreso dictó la Ley Orgánica de Municipalidades, previa revisión a cargo de la comisión permanente de Congreso”. Esta Ley derogó el Decreto Legislativo 51 promulgado el 16 de marzo de 1981, que actualizaba la Ley Orgánica de Municipalidades, LOM, de 1892, y que permitió las elecciones de ese año. Posteriormente fue derogado por la Ley 23853, promulgada el 08 de junio de 1984. (Salas: 185) La Ley Orgánica de Municipalidades 23853 regiría 19 años, hasta el 2003, cuando se emitió la LOM 27972.

122 Al respecto véase Olivera et al. 1992, entre otros. Alejandro A. Salas Zegarra. Artículo en Internet: <file:///C:/Users/NIDIA/Downloads/1162-Texto%20del%20art%C3%ADculo-3970-1-10-20170315.pdf> 1162-Texto del artículo-3970-1-10-20170315.pdf

123 Aquí se ubican, a decir de Arroyo e Irigoyen (2005) los municipios “pioneros” (Capítulo 8, pp. 83-86)

que los municipios tuvieron desde los años 80 en Perú con la izquierda, en “el desarrollo del movimiento popular”.

El caso regional clave en esta literatura es Brasil, en donde nació la apuesta por el presupuesto participativo en los municipios controlados por el Partido de los Trabajadores en los años 80s.¹²⁴ Desde ahí, esta política exitosa se comienza a expandir en la región. Algunos de los municipios de la Izquierda Unida en Perú en los años 80 intentaron replicarlos.

La cuarta etapa es la de cooptación neoliberal autoritaria, liderada por el fujimorismo – montesinismo, entre 1992 a 2000. Arroyo e Irigoyen caracterizan esta etapa como un período en que surgieron las experiencias “precursoras” de la participación ciudadana,¹²⁶ pero donde se logró someter autoridades, alcaldías y regidores, para usufructo clientelista del poder nacional, y para bloquear a las municipalidades que se enfrentaban al autoritarismo fujimorista¹²⁷.

La quinta etapa fue de 2000 al 2010¹²⁸, cuando se dio el diseño y despliegue de la descentralización y la democracia participativa a través de los mecanismos de participación ciudadana¹²⁹. Los Consejos de Coordinación Local provincial y distrital, retoman experiencias vividas en las décadas anteriores tanto a nivel nacional¹³⁰ como a nivel internacional..

Un primer momento de esta etapa es el inició en el 2002 del proceso inédito de descentralización y de implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública¹³¹. Entre los años 2002 - 2003¹³² se dio la reforma constitucional,

124 Ver Fung y Wright, 2003 Chambi 2011.

126 Arroyo e Irigoyen (2005), distinguen tres generaciones de municipios participativos. 1) “generación de los municipios precursores”, de los años 70 y 80, Villa El Salvador (VES) e Ilo; 2) “generación de los municipios pioneros”, inicios de los 90, Cajamarca y Huanta; y, 3) “generación de los municipios participativos con un contexto a favor”, a partir del 2000.

127 Está disponible la literatura que hace un balance sobre la participación en el fujimorismo, como los informes del Grupo Propuesta Ciudadana, la Red Perú, Remy (2011), Burt (2011), Ávila (2001), entre otros, que hacen hincapié en el avasallamiento del fujimorismo y por tanto en la imposibilidad de la sociedad civil de rechazar esa década autoritaria y desligarse del “consenso autoritario”. Véase una interpretación diferente y complementaria, la de Ballón (2009), respecto de la opción de algunas dirigencias de someterse conscientemente al régimen fujimorista por sobrevivencia, retomado por Remy (2011).

128 Se puede hablar del 2010 porque allí se da, según Remy (2011), un proceso de desmontaje, más técnico que político, de algunos mecanismos como el Presupuesto Participativo.

129 Para Thais, ex Presidente del CND: “Así, anhelamos superar las brechas y vacíos de la democracia representativa que privilegia el poder absoluto de los mandatarios y relega a un segundo plano a los ciudadanos (as). Esta es una de las deficiencias que se observa aún en la gestión municipal de la mayoría de gobiernos locales; sin embargo en diversas localidades del país se ha venido corrigiendo y recreando a través de mecanismos y buenas prácticas de participación ciudadana.” (COSUDE et al 2007: 3)

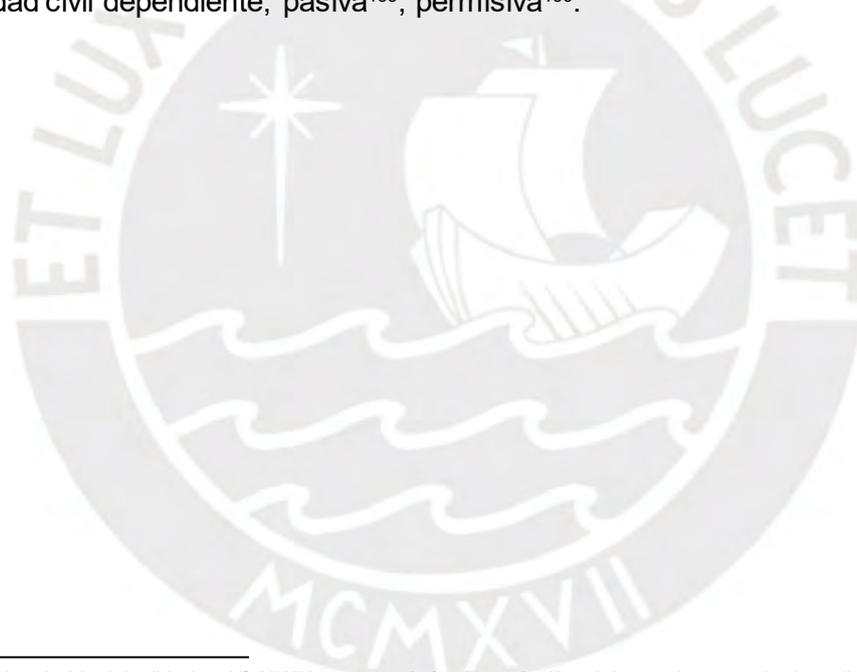
130 Arroyo e Irigoyen destacan en este periodo la existencia de la “generación de los municipios participativos con un contexto a favor”. (p. 25)

131 Ver Maraví (1998) un estudio sobre los mecanismos de la democracia directa establecidos en la constitución de 1993 y su implementación.

132 Ese año se dieron 6 leyes con las que se inició el proceso, de las 13 normas que configuran el marco legal de la descentralización. Las normas han permitido que todos los gobiernos regionales y locales se inserten en el proceso de descentralización, y tengan que promover obligatoriamente, por primera vez en la historia republicana, espacios de participación ciudadana, a través de mecanismos institucionalizados de diálogo, aunque por ahora son espacios consultivos y no de decisión, y por tanto considerados muchas veces poco útiles.

creándose una nueva Ley Orgánica de Municipalidades, en adelante LOM, N° 27972¹³³. Esta nueva LOM recogió el balance dejado por las experiencias previas, “pioneras” y “precuroras”, pero también los resultados dejados por las experiencias fallidas en el marco de una sociedad autoritaria (1990-2000), y en donde aún se vivía el neoliberalismo implantado autoritariamente por el fujimorismo¹³⁴, por lo que para algunos como Díaz (2003b), las normas de participación ciudadana requieren ser rediseñadas para lograr canalizar y atender mejor las demandas de la sociedad.

Un segundo momento está dado por la implementación de los mecanismos de participación ciudadana como el Consejo de Coordinación Local, Provincial y Distrital, a través de los artículos 98 al 105 de la Constitución. Esta reforma política descentralista permitió e incentivó la participación ciudadana, la cual tuvo resultados auspiciosos inicialmente. Pero posteriormente el entusiasmo se fue disolviendo y estas políticas pasaron a ser o una formalidad o una oportunidad para el clientelismo, desarrollándose una sociedad civil dependiente, pasiva¹³⁵, permisiva¹³⁶.



133 Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 se promulgó a los seis días del mes de mayo de dos mil tres.

134 En los 40 años de desarrollo de elecciones democráticas ininterrumpidas en los gobiernos locales se puede observar dos grandes tendencias de la participación ciudadana. La perspectiva de transformación del Estado local para hacerlo más justo, equitativo, participativo, con base en que éste opera sobre una realidad de exclusión, discriminación, desigualdad, y la neoliberal que no toma en cuenta este contexto y le interesa la participación ciudadana para validar sus políticas de tener un Estado más neutral, mínimo y promotor del mercado. Lo veremos más adelante.

135 Para Huber et al (2003:99): “Sinesio López (1997) resume el nivel de los distritos de la provincia de Huamanga en lo que él llama “categoría AP-BC” (alto nivel de pobreza y bajo nivel de ciudadanía). Sin embargo, a nuestro parecer, el bajo nivel de ciudadanía no se explica solamente por la pobreza. Preferimos el concepto de la “exclusión social”, propuesto por el economista Adolfo Figueroa (1999), que considera no solamente la exclusión económica —es decir, la pobreza o extrema pobreza que, sin lugar a dudas, fustiga a las poblaciones de la región—, sino también la exclusión política —o la incapacidad de acceder a cualquier tipo de poder— y cultural. Pensamos que ésta es la situación que caracteriza, hasta la actualidad, sobre todo a las zonas rurales de Ayacucho.”

136 Remy (2011) retomando a Ballón dirá que “en condiciones de supervivencia y, sobre todo, de dependencia de las decisiones discrecionales de una autoridad para obtener los recursos básicos de la vida (agua, un terreno donde levantar una choza, la autorización para vender en la calle, alimentos, etc.), no se desarrolla una «sociedad civil» con capacidad de representar intereses, autónoma, crítica y vigilante del Estado, y consciente de sus derechos de rendición cuentas, sino una «sociedad política», organizaciones dependientes de decisiones de autoridades que desarrollan estrategias para lograr «su favor» (desde la súplica hasta el conflicto). La más clara expresión política de estas situaciones es el clientelismo.” (p. 24)

La sexta etapa, del 2010¹³⁷ hasta la actualidad, se caracteriza por el agotamiento del proceso iniciado en el 2002¹³⁸. Las limitaciones obligan a un rediseño institucional, como la creación de CCL ampliados¹³⁹.

Tabla N° 05

Periodización de la participación ciudadana en la gestión local

N°	ETAPAS	AÑOS	CARACTERÍSTICAS
1	Participación democrática para la elección de autoridades municipales.	1963-1968	Se iniciaron las primeras elecciones democráticas para la elección de autoridades locales.
2	Participación controlada desde el Estado y enfrentada al Estado.	1968-1980	Sin elecciones democráticas de autoridades locales, pero con una presencia ciudadana en el Estado y contra el Estado.
3	Reinicio de la participación democrática en la elección de autoridades locales.	1980-1992	Se planteó una nueva LOM y se convocó a elecciones de autoridades municipales, que continúan hasta hoy.

137 Se toma este año por ser en el que se inició el proceso de desmontaje de mecanismos como el presupuesto participativo (Remy 2011) Pero además porque en ese años se inició el proceso de “recentralización del gasto público”, como lo señala el Informe “Perú: Balance de la reforma descentralista y la política del gobierno actual en la materia. Propuesta de agenda para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales”, preparado por el grupo Propuesta Ciudadana para la ANGR en el marco del proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes, auspiciado por RIMISP. (2013). “El tercero, se inició el 2010 y se mantiene hasta la fecha, caracterizándose por una tendencia creciente a la recentralización del gasto público, especialmente el de inversión. La participación del gobierno nacional en el gasto público no financiero total creció del 59% en el 2009 al 64.4% en el proyecto de presupuesto 2014 presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas al Congreso de la República para su aprobación, (...); en vez de caminar hacia la necesaria descentralización fiscal, el gobierno nacional optó por ampliar el uso de instrumentos sostenidos en recursos que al inicio del año se ponen en el nivel nacional y durante el ejercicio se transfieren a regiones y municipalidades, manteniendo el nivel nacional el control sobre la asignación de recursos.” (p. 3) https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1399570558Estadodelartedeladescentralizacion.pdf visitado el 15 de febrero de 2020.

138 Esta realidad se da en el marco de lo que señala el Informe: “Perú: balance de la reforma descentralista y la política del gobierno actual en la materia. Propuesta de agenda para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales” (2013), que

a partir del 2010 comenzó “una tendencia creciente a la recentralización del gasto público, especialmente el de inversión. La participación del gobierno nacional en el gasto público no financiero total creció del 59% en el 2009 al 64.4% en el proyecto de presupuesto 2014 presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas al Congreso de la República para su aprobación, tal como se observa en el gráfico número 1; en vez de caminar hacia la necesaria descentralización fiscal, el gobierno nacional optó por ampliar el uso de instrumentos sostenidos en recursos que al inicio del año se ponen en el nivel nacional y durante el ejercicio se transfieren a regiones y municipalidades, manteniendo el nivel nacional el control sobre la asignación de recursos.”

139 Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. (2009), Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas Evaluación Rápida de Campo. Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) Proyecto USAID/Perú Descentralización. Lima, Perú. En este estudio se informa que en el distrito de Santiago de Pischa, provincia de Huamanga, el alcalde y regidores constituyeron en el 2008 un CCL ampliado, incorporando a los presidentes de las 11 comunidades del distrito en las sesiones con el alcalde y regidores. Véase el estudio de los 12 casos en Arroyo e Irigoyen (2005).

4	Cooptación neoliberal autoritario	1992-2000	Se intentó controlar, manipular y generar un clientelismo político en las autoridades municipales por el régimen fujimorista.
5	Promoción y auge de la democracia participativa.	2000-2010	En la transición democrática se diseñaron e institucionalizaron los mecanismos consultivos de participación ciudadana en los gobiernos locales.
6	Agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana.	2010-2020	Decreciente involucramiento en los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana.

Esta periodización de avances y retrocesos, nos permite entender mejor el art. 1, Gobierno Locales, del Título Preliminar de la LOM, N° 27972, que señala que los gobiernos locales son “entidades, básicas de la organización territorial del Estado y *canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades*; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.” (Cursivas añadidas)

Así, actualmente la LOM les asigna a los municipios la promoción y participación vecinal en los asuntos públicos, es decir, en la gestión local. Son pues “canales inmediatos” de la población, por la cercanía y por la necesidad de atención directa a la población. Décadas de avances y retrocesos en una institución que ha sido poco visibilizada y también muy débilmente atendida presupuestalmente por el Estado.

Institución que quizá debió ser priorizada y privilegiada, en tanto es la más cercana y visible para el ciudadano. Además, las municipalidades “constituyen la instancia de gobierno democrático más antigua y cercana de la población”, que logran organizar directamente la demanda de los vecinos (Remy. 2005b: 111). Por ello se generan incontables y profundos conflictos y problemas entre la población y sus autoridades.¹⁴¹

¹⁴¹ Un caso paradigmático fue el asesinato el 26 de abril de 2004, del alcalde de la provincia de El Collao, en Puno, a manos de una masa enardecida, tras ser acusado de corrupción. Lo torturaron en la misma Plaza de Armas de la capital de la provincia, en la ciudad de Ilave. Obtuvo 21.650% de votos, y tenía una gran legitimidad. Hubo noticias, que no supo

Con pocos recursos y escasas capacidades, los municipios son las instancias que si bien en la LOM de 1984 ya tenían una “gran cantidad de atribuciones y competencias”, en el marco del reciente proceso de descentralización, se le han dado más. (Remy 2005b: 121) Para compensar desde el año 1993 se le ha transferido recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN¹⁴²) y que junto a otras disposiciones han permitido incrementar sus recursos aunque estos no satisfagan del todo las enormes brechas presupuestales.¹⁴³

Teniendo una baja asignación presupuestal y con una nueva legislación donde se le han adicionado más funciones y responsabilidades, “se les incorpora, de manera obligatoria, mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de sus planes y sus presupuestos”, y como corolario las “autoridades elegidas para ejercer el gobierno de los distritos y provincias están sometidas al control ciudadano y pueden, por decisión de sus electores, ser revocadas.” (Remy 2005b: 121) De allí la importancia de evaluar experiencias de gobiernos municipales, que sin mayores recursos, promueven espacios de participación ciudadana, de control y vigilancia en las políticas públicas desarrolladas por los municipios.

1.2.2. Mecanismos de participación ciudadana

En la LOM de 1984 no se instituyó ningún mecanismo de participación ciudadana, sino se dejó a criterio del concejo municipal su constitución. Sin embargo, en la LOM del 2003 se legalizó la participación ciudadana en 10 aspectos.¹⁴⁴ El CCL se planteó con

contrarestar, de supuestos malos manejos, acusaciones de corrupción, malversación de fondos e incumplimiento de promesas electorales. En el 2014 el Poder Judicial confirmó la sentencia de 30 años para dos de los instigadores de 142 “El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país.” Tomado del Ministerio de Economía y Finanzas, Consulta 07 de marzo de 2020.

143 Si bien a fines del régimen fujimorista se asignaba a los gobiernos locales “menos del 4% del presupuesto”; hoy en el Presupuesto Institucional de Apertura, PIA, 2020 al gobierno central se le ha asignado el 70.24%, a los gobiernos regionales el 17.99%, y a los gobiernos locales el 11.77%. Y si bien en términos porcentuales no hay mucha variación con el año 2007, pues ese año el 70.66% de la torta presupuestal se le asignaba al gobierno central, el 17.89% a los gobiernos regionales, y el 11.45% a los gobiernos locales. Sin embargo, en el 2007 el PIA para los gobiernos locales era poco más de 6 mil 633 millones de soles; y en el 2020 ha ascendido a poco más de 20 mil 879 millones de soles. Se ha triplicado el presupuesto. Pero en relación con el FONCOMUN la asignación es baja para cubrir sus gastos corrientes, operativos y de inversión. Así, la Municipalidad Provincial de Huamanga, con el PIA 2020 iba a percibir 3 millones 281 mil 542 soles, y con el PIM recibirá 4 millones 149 mil 576 soles. En tanto como distrito de Ayacucho, con el PIA su fondo era de 3 millones 168 mil 509 soles. Y con el PIM su fondo asciende a 4 millones 006 mil 643 soles. En total 6 millones 450 mil 050 soles con el PIA, y 8 millones 156 mil 219 soles con el PIM. Es decir, 537,504 soles mensuales con el PIA y 679,685 soles mensuales con el PIM, para un municipio que tiene una planilla de más de 600 trabajadores. Igualmente ocurre con los municipios rurales, pues Santiago de Pischa, un distrito pobre y alejado de Huamanga, recibirá con el PIM 242 mil 421 soles, es decir 20 mil 202 soles mensuales. ¿Cómo pagar personal, gastos operativos e invertir en la elaboración de proyectos de inversión?

144 Los 10 espacios son 1. La implementación de los Planes de Desarrollo Concertado, 2. Los Consejos de Coordinación Local, provincial y distrital que “afirman la Democracia Participativa y Gestión Concertada del Desarrollo.”, según Calandria, et al. (2007: 7). Cabe precisar que art. 97 señala que “el Consejo de Coordinación Local Provincial procede a coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y su Presupuesto Participativo...” 3. La Junta de Delegados Vecinales, 4. Derecho de elección a cargos municipales. 5. Iniciativa en la formación de dispositivos municipales. 6. Derecho de referéndum. 7. Derecho de denunciar infracciones y de ser informado. 8. Cabildo Abierto, conforme a la ordenanza que lo regula. 9. Participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal. 10. Comités de gestión. Y establece dos mecanismos participativos de control: 1. Revocatoria de autoridades municipales. 2. Demanda de rendición de cuentas.

carácter obligatorio,¹⁴⁵ pero con una función consultiva y no resolutive¹⁴⁶. Si bien se planteó que esta instancia sea la cabeza del sistema de participación ciudadana en los municipios,¹⁴⁷ al final la población reconoce que los CCL son un avance, pero tiene resistencias a participar porque luego de presentar sus aportes con mucho esfuerzo estos pueden ser desechados o ninguneados¹⁴⁸.

La propuesta apuntaba a superar las brechas de participación de la ciudadanía dejadas por la democracia representativa, pues en ésta la ciudadanía participa en la elección de las nuevas autoridades y deja que ellas dirijan el Estado hasta la siguiente elección. El sustento es que en el ámbito local la ciudadanía está más cerca de sus autoridades y de la posibilidad de coparticipar en la gestión pública a pesar de los costos. Pero como señala Ballón (2009: 90) aun cuando existen múltiples mecanismos de participación ciudadana sólo dos convocan, la revocatoria de autoridades y el presupuesto participativo. Y a pesar que no convocan suficientemente, “las experiencias participativas de iniciativa local”, apunta Henríquez (2005b: 2):

...como aquéllas generadas por la regionalización (Consejos de Coordinación Regional -CCR-, Consejos de Coordinación Local -CCL-), y la MCLCP¹⁴⁹, deberían ser evaluadas y consideradas hitos constitutivos y articuladores de una reforma de Estado tendiente a generar o restituir el tejido institucional allí donde se fracturó. Asimismo, debe apuntar a reformar el ejercicio de la función pública, allí donde primó el vacío o la ineficacia. Estas experiencias están más cerca del diseño de las reformas institucionales de la gestión pública y de la relación entre el Estado y los

145 La Ley de Bases de la Descentralización señala en el artículo 17º: 17.1 “Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.” 17.2 “Sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezca de acuerdo a Ley”.

146 Para A. Panfichi y O. Coronel (2014): “Al no tener capacidad vinculante, los mecanismos de participación ciudadana no tuvieron éxito para tramitar demandas.” (p. 59)

147 “El gran desafío es dar a los CCL una ubicación estratégica dentro de un denominado Sistema Local de Participación Ciudadana, que de manera flexible articule a los diversos mecanismos, espacios y experiencias de participación ciudadana existentes o posibles en el ámbito local.” This is en Calandria-Cosude. P. 7. En este trabajo hay un buen análisis e interesantes recomendaciones para implementar CCLs.

148 Véase la crítica de Díaz (2003b) sobre el rol meramente consultivo de los CCLs. Pero además, en los municipios pequeños, no es posible contar con un número significativo de representantes de la sociedad civil, a pesar de su existencia, pudiendo a veces participar legalmente sólo dos representantes. En ese sentido para Remy (2011) “...los consejos de coordinación local (CCL) a la hora de elaborar la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), sin tener en cuenta que, en la mayoría de municipalidades, el número de regidores es tan pequeño, que los representantes de sociedad civil terminan siendo solo dos personas. En paralelo a los CCL, esta ley crea también unas juntas vecinales y comunales, más amplias, tomadas de las experiencias de participación autogeneradas en el periodo anterior, pero que terminan, en la práctica, sin tener funciones.” (p. 18)

149 “En el país ha habido hasta hoy tres olas de creación de instancias de concertación: la de las Mesas de Concertación de los 90s, la de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) a partir del 2001 y ahora la de los CCL y PP.” (Arroyo. 2005: 44)

diversos circuitos y sectores de la sociedad civil, que de resolver los problemas del sistema político como tal.

Así, la orientación de los mecanismos de participación ciudadana propone Henríquez, debe ser contribuir a diseñar nuevas formas de relación social Estado – sociedad civil, de manera de contribuir a fortalecer el tejido social, y favorecer la restitución del “tejido institucional allí donde se fracturó”, donde es débil o donde está en proceso de expansión y consolidación.

En esa línea de pensamiento las experiencias de CCL implementadas deberían ayudar a promover mayores niveles de asociación e integración, para contribuir a desarrollar capacidades para el armado de redes, la concertación, lo cual restituye o crea niveles de confianza, y por lo tanto se reduce los conflictos o éstos logran ser superados en el marco del entendimiento y los acuerdos. (Kilksberg 2004: 33)

Por todo ello cabría preguntarse, ¿qué características tiene el actual impulso social a la participación en la vida política institucional municipal? Como se desprende de la experiencia del municipio de Miraflores¹⁵⁰, la gente quiere estar informada, incluida, involucrada en su gestión local, ser escuchada, tener mecanismos para dialogar¹⁵¹ e institucionalizar procesos permanentes de diálogo, concertación y construcción de políticas públicas consensuadas. Para ello se requiere una nueva arquitectura institucional de los mecanismos de participación ciudadana como los CCL

Esa demanda colisiona con las estructuras estatales de los municipios que no cuentan con espacios institucionalizados resolutiveos, y no sólo consultivos como el CCL, que permitan ser mediadores entre lo social y lo político,¹⁵² entre la representación del CCL y el Concejo Municipal, incluido el alcalde. Actualmente en los últimos años al caer en desuso el CCL, no cumple ese rol de mediación institucionalizada entre lo social y lo político en un municipio, ni fortalece el tejido social ni la integración.

En Ayacucho, como sociedad post CAI, donde la sociedad civil se está reconstituyendo paulatinamente, hasta el 2003 no se implementó ningún espacio de

150 Municipalidad de Miraflores. (2018). En este estudio se informa sobre los avances en la organización de las juntas vecinales, la promoción del diálogo con las y los dirigentes, el establecimiento de canales informáticos de comunicación entre la población y las autoridades y funcionarios, entre otros aportes para el desarrollo de un “buen gobierno”, como respuesta a la demanda de la población sobre su necesidad de estar informada, incluida, involucrada y que se promueva participación desde el gobierno local en el desarrollo de las políticas públicas y la gestión municipal.

151 En el caso de Miraflores se está construyendo una plataforma virtual para la más amplia participación a través de dispositivos informáticos o celulares inteligentes, pero no se conoce si también se está promoviendo una política de corresponsabilidad en la gestión local.

152 Ver “¿Qué significa hacer política?” 1982. Norbert Lechner, editor. DESCO. También “El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú”. 2010. Martín Tanaka, editor. IEP. O “Repensando la política en el Perú”. 1999. Elsa Bardález, Martín Tanaka, Antonio Zapata, editores. Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú. Además, “Democracia en la región andina”. 2010. Cameron, Maxwell A. - Compilador/a o Editor/a; Luna, Juan Pablo - Compilador/a o Editor/a. IEP Editorial. Lima.

diálogo entre el municipio y las organizaciones sociales y barriales del distrito de Ayacucho. A partir de ese año se instituyó el CCL, por obligación de la ley, pero en la práctica nunca funcionó¹⁵⁴. Así, la MPH desde el 2003 elige a los delegados al CCL del distrito de Ayacucho. Como en los demás espacios a nivel nacional, creó expectativas iniciales, pero con el transcurrir de los años declinó esta participación por su carácter de consultivo¹⁵⁵, lo que hacía que muchas autoridades no tomaran en cuenta sus acuerdos y por tanto las organizaciones de la sociedad civil iban abandonando progresivamente el espacio¹⁵⁶.

Por otro lado, para F. Quispe Rocha (ex asesor del alcalde Aedo) “los espacios de participación o espacios consultivos no son tomados en cuenta (porque) sirven como una amenaza a la gestión.” Pie de página citando entrevista. Es decir, solamente ya tener un espacio consultivo representa para algunas autoridades y funcionarios una amenaza a la gestión. De allí las resistencias para un espacio resolutivo.

En estos 20 años desde el inicio del proceso de descentralización (2003) se han sucedido 5 gobiernos locales en la Municipalidad Provincial de Huamanga.¹⁵⁷

154 Arroyo e Irigoyen (2005) plantean que los CCL tienen problemas para su implementación y que habría dos posiciones (p. 67). Los que plantean que no “deberían existir los CCL y creen mejor la alternativa de seguir con la participación y concertación anterior.” Y los que plantean que estos espacios de “concertación institucionalizada debiera tener un carácter vinculante”, “con lo cual se exige una reforma global del Estado y un cambio constitucional pues se trataría de otro régimen institucional”. Ellos recomiendan avanzar en los CCL ampliados, donde la proporción ya no sea 40% sociedad y 60% estado, como es ahora, entre otras medidas. De la misma opinión es el alcalde Aedo, para quién: “Hay que modificar el CCL, allí está el problema. Los líderes deben salir de estos conos, y no debe ser uno, pienso que la relación debe ser 30% autoridades y los dirigentes deben ser más”. Entrevista a Hugo Aedo Mendoza, ex alcalde de Huamanga. Huamanga, Ayacucho. 14 de enero 2021.

155 Así, el Informe Anual del proceso de descentralización 2011, indica que “los distintos mecanismos de participación ciudadana evidencian límites y los números indican que esta no genera el entusiasmo inicial”. Ello se debería, según el Informe, porque los Consejos de Coordinación, regionales y locales, “están atrapados en su doble rol de instancia de coordinación entre autoridades y su condición de espacio de concertación con la sociedad civil, al extremo que el interés de esta en las regiones parece estancado”. Adicionalmente, a ello “se suma la carencia de mandatos claros y la falta de recursos”

156 Para Martínez, ex dirigente del CCL como representante de la zona norte del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, dice que “desde el momento que entró el CCL allí sí nos han escuchado. Yo ocupé cargo dirigente como CCL, porque allí han elegido autoridades, no han sido cualquier persona”. El CCL, a pesar de su carácter consultivo, es parte formal de la MPH, aunque no tuviera real desarrollo, pero sí sirvió como plataforma, pues mediante el CCL, como señala Martínez, fue escuchada por la gestión de Aedo. A la formalidad del CCL, se le agregó la legitimidad del cargo, y trajo una luz de esperanza, pues ya no era sólo un espacio consultivo sino resolutivo. Véase capítulo 3 y 4.

157 Según señala el trabajador Romero en entrevista. Por su parte José, dirigente de la zona oeste, señala que antes del HR las autoridades de la Municipalidad trabajaban por su cuenta, y no conversaban con la gente, por lo que había mucha desconfianza.

Tabla N° 06

Alcaldes de la MPH desde el proceso de descentralización

Años	2003 - 2006	2007 - 2010	2011 – 2014	2015 - 2018	2019 - 2022
Alcalde de la MPH	Gerardo Francisco Ludeña González	Germán Salvador Martinelli Chuchón	Pánfilo Amílcar Huancahuari Tueros	Salomón Hugo Aedo Mendoza	Yuri Alberto Gutiérrez Gutiérrez
Partido/Movimiento	APRA	Movimiento Regional Innovación Regional	Movimiento Independiente Regional Todos con Ayacucho	Movimiento Regional Alianza Renace Ayacucho	Movimiento Regional Musuq Ñan

Recién en el 2015, con el cuarto gobierno municipal, que la gestión del médico Aedo 2015- 2018 -que llegó a la alcaldía con el Movimiento Regional, Alianza Renace Ayacucho-, desarrolló por primera vez un espacio de diálogo.¹⁵⁸ Este espacio incluso se logró legalizar en el 2018 a través de una Ordenanza Municipal, pero que lamentablemente la nueva gestión (2019-2022) no le ha dado mayor importancia¹⁵⁹.

Esperamos que la sistematización del HR pueda dar algunas luces sobre una nueva relación Estado y sociedad, y evaluar de qué manera el HR, ayudó a restituir el tejido social fracturado tras el CAI¹⁶⁰. Ello en tanto se conoce que el HR tomó como base el

158 Con la denominación en quechua de este espacio de diálogo, se hizo más visible el trabajo de participación ciudadana en sectores más excluidos y marginados.

159 Elver Vicente, ex gerente municipal de la MPH, dio a conocer a las nuevas autoridades elegidas para el periodo 2019-2022, sobre los beneficios del HR. Entrevista a Elver Vicente Sánchez, ex gerente municipal de la MPH, periodo enero 2016 - diciembre 2018. 01 de marzo de 2020. Las nuevas autoridades, si bien no se han ido contra lo que significó el HR, no habrían considerado darle mayores impulsos, más que aquellos que estaban pauteados, como las reuniones zonales, las radios comunitarias que continúan, entre otras. Pero hasta el cierre del presente estudio, junio 2022 tres años y seis meses de la nueva gestión, se desconoce su institucionalización como una política del Estado local.

160 Sin duda hay aún una debilidad de las organizaciones de la sociedad civil barriales en Ayacucho, de manera que no tienen muchas capacidades para poder incidir en las autoridades sobre aspectos de participación ciudadana. Y como lo señalan Augusto, Dargent y Rousseau (2017), tras analizar los casos de las regiones de San Martín y Cusco, en donde encuentran el factor de sociedad civil organizada como clave para la implementación y sostenibilidad de políticas públicas regionales. Para ellos una causa de una sociedad civil empoderada es la continuidad en décadas de procesos de fortalecimiento de redes y coaliciones, así como de las capacidades de profesionales en la sociedad civil quienes también trabajan para entidades del Estado asociadas a las políticas públicas en cuestión. Así, "...desde los años noventa se observa una recomposición del tejido social en búsqueda de espacios participativos para la promoción de proyectos de desarrollo regionales fuera o dentro del gobierno". (p. 116) Una segunda constatación de los autores es que en ambos casos muchos de los profesionales son de la zona, y por ello apuestan por procesos de participación ciudadana. Y en ambos casos tienen la contribución de la cooperación para la construcción de una agenda común. Por ello dirán que: "Nuestros resultados apuntan a una causa por la que ciertas competencias de gobiernos subnacionales se desarrollan más que otras: una sociedad civil fuerte e interesada en los asuntos regulados en las normas será un buen predictor de este desarrollo." (p. 119) Este proceso es diferente al ayacuchano, pues en los años 80 y 90 la violencia fracturó el tejido social (Huber 2003) y quebró gremios como la Federación de Barrios, la cual recién se estaría reconstituyendo, como señala Magno Ortega, ex presidente del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho y uno de los forjadores de esa

CCL implementado de manera burocrática hasta ese momento. Es por ello necesario y urgente identificar la implementación de los CCL, institucionalizados pero sin mayor vida¹⁶¹, a través del estudio de casos donde gracias a diversos factores han cobrado relevancia para la vida social.¹⁶²

1.2.3. Otras experiencias de participación ciudadana

Se han evaluado diez (10) experiencias de participación ciudadana en la gestión pública que guardan correlación con el HR, como espacios de diálogo y acuerdos.

Tabla N° 07

Experiencias de participación ciudadana evaluadas por departamento y municipio

N°	Departamento	Municipio Distrital	Municipio Provincial
1	Ayacucho (1)	Santiago de Pischa (provincia de Huamanga)	
2	Apurímac (2)	Curahuasi (provincia de Abancay)	
3	Cajamarca (2)		San Marcos
4	Cusco (2)	Limatambo (provincia de Anta)	
5	Piura (2)	Santo Domingo (Provincia de Morropón)	
6	Puno (2)	Santa Rosa (provincia de Melgar)	
7	Puno (2)		Azángaro

federación en los años 60. Esto generó un quiebre en la continuidad de procesos de organización y fortalecimiento de capacidades de dirigentes sociales, quienes muchos huyeron de la violencia (como el caso del mismo Ortega) y otros murieron. Entrevista a Magno Ortega, ex presidente del FDPA. 28 de mayo de 2020. Adicionalmente, las dos migraciones, de Ayacucho a otras ciudades, y del campo a Huamanga, en tiempos de la violencia, interrumpió los procesos tanto de articulación como de fortalecimiento de capacidades. Además, la cooperación en Ayacucho apareció a fines o comienzos del 2000 y no ha tenido la misma continuidad en procesos de fortalecimiento de capacidades en dirigentes barriales, sino se ha centrado en experiencias en derechos humanos y desarrollo económico.

161 "Sin embargo, en el tiempo transcurrido desde su conformación, los CCRs y CCLs, han formado parte del cumplimiento obligatorio de las autoridades regionales y locales, habiendo sido su actuación relegada debido al interés político de mantener el poder y las decisiones de gobierno en la cabeza de la autoridad política regional o local." (p. 138) Informe anual 2012 y balance del proceso de descentralización 2002–2012 de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Este Informe, "a solicitud de la precitada Comisión, incluye un Balance del proceso de descentralización a los diez años de su vigencia". (p. 7) En el Informe del 2014 se señala: "la mayoría de los participantes no sabe de la existencia de normas y leyes que respaldan sus diversos mecanismos, además de ser muy pocos los que han tenido experiencia y el privilegio de participar en los presupuestos participativos, en juntas vecinales y otros." (p. 26) En el Informe no figura ninguna referencia al CCL. En el Informe 2015, se realiza una encuesta en cuatro ciudades, Cusco, Trujillo, Puno y Cajamarca. En las 4 ciudades más del 60% dice conocer la existencia de normas que garantizan la participación ciudadana, pero en promedio alrededor del 50%, dicen no haber participado en el PP (que según Ballón es uno de los que más convoca), y en promedio alrededor del 60% no conoce el CCL. En el Informe 2016 se hace otro balance de los 15 años de proceso, y se señala que frente a la debilidad de AMPE y REMURPE como instancias de representación y de coordinación intergubernamental, y en donde "Los CCR y CCL no compensan esa debilidad." (p. 29) En el Informe del 2017 no hay referencias a la participación ciudadana ni a los CCLs. Y en el Informe del 2018 se les menciona declarativamente, pero no se ahonda en análisis.

162 El estudio de Augusto et al (2017), especifica que un factor muy importante para la implementación de políticas públicas desde el Estado es el tener una sociedad civil organizada y empoderada que haga incidencia y presión. El distrito de Ayacucho, dividido en cinco zonas, tiene en la zona Norte la más numerosa, pujante y organizada. En octubre 2019 eligieron por primera vez en su historia, dirigentes en subzonas, pues cuenta con más de 40 barrios y/o organizaciones de vivienda. Lo que sí, como señalan Augusto et al, no ha tenido una continuidad en los procesos de formación de dirigentes, y tampoco soportes como la cooperación internacional, sólo el apoyo puntual de la MPH, la Subgerencia de Participación Vecinal.

8	Cajamarca (3)	Matara (provincia de Cajamarca)	
9	Huancavelica (3)		Churcampa
10	San Martín (3)	Distrito Awajun (provincia de Rioja)	

1) Fuente: Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas. Evaluación Rápida de Campo 2009. USAID / PERU ProDescentralización.

2) Fuente: "Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización. Una lectura a partir de doce experiencias" Juan Arroyo y Marina Irigoyen. 2005.

3) Estudios de caso sobre buenas prácticas municipales en "Participación Ciudadana en los Procesos de Descentralización en el Perú". Julio Díaz Palacios. InWent. S/f.

En general, de todos los estudios de casos consultados el primer hallazgo sustancial es que la agencia de la alcaldía es fundamental para lograr implementar procesos de participación ciudadana. Mucho del resultado depende de la orientación que el alcalde da al tema participativo. También sus límites son los límites a los que puede llegar el municipio. Y si llega otro alcalde anti participación puede desmontar o dejar de lado los logros alcanzados. La voluntad o agencia del alcalde es una condición necesaria para la implementación de nuevos espacios de participación ciudadana, como el caso de Limatambo, pero no suficiente.

Un segundo hallazgo es que si bien está claro que desde la municipalidad se puede implementar espacios de participación ciudadana, a pesar de esa voluntad política, no queda claro cómo realizar la adecuación legal del CCL. Queda claro de todos los casos, que la proporción legal de los miembros de la sociedad civil en relación con el Estado, es insuficiente y limitante. Por ello, no existe una experiencia conocida que implementando el CCL como indica la norma, funcione, sea útil para ambas partes y tenga resultados para mejorar tanto la prestación de los servicios como la calidad de vida de la población. Si bien se sabe qué no hacer, no se sabe bien cómo crear un CCL, que respete la norma y a la vez logre una corresponsabilidad o cogestión municipalidad – población.

En algunos casos el espacio de participación ciudadana es previo a la institucionalización del CCL en el 2003. En esos casos se toma al CCL como una complementariedad a los espacios ya instituidos, como el caso de San Marcos. En algunos casos se le utiliza como referencia, utilizándolo como cobertura para permitir legalmente que pueda haber más representantes de la sociedad civil, como reflejo de la realidad, tal es el caso de Santiago de Pischa. De allí la denominación que Arroyo e Irigoyen señalan, de CCL ampliado, para referirse a aquellas experiencias que basándose en la norma legal, la superan. En otros casos (Santa Rosa) el CCL no es tomado en cuenta en tanto la instancia alternativa funciona bien.

La otra particularidad de todas estas experiencias, es que son de carácter vinculante, por lo que la norma del CCL es rebasada, y tomada como referencia, pues es sólo un espacio consultivo. La población, al sentirse parte del proceso de gestión, al participar activamente, dejando otras ocupaciones, quehaceres y actividades, busca que lo que se acuerda o decide en esos espacios sea vinculante para el ejecutivo. Así le da sentido a su participación.

Otro rasgo importante es que algunos de los casos de participación ciudadana (como el de Azángaro) han pasado por espacios de mediación entre el municipio y la población, como Mesas de Concertación, instituidas como instancias que respaldaban la credibilidad del diálogo ante las autoridades locales. Además, han funcionado también como veedores de un proceso participativo, como garantes de la gobernabilidad. Los alcaldes buscan implicar a otras instancias para desarrollar un proceso participativo liderado por el municipio.

La diferencia más significativa entre los casos estudiados es que el CCL del distrito de Santa Rosa no se implementó por decisión del alcalde, pues consideró que el espacio alternativo al CCL ya instituido era suficiente. En todos los demás casos tras los espacios de concertación o sin ellos, se instaló el CCL como un espacio ampliado. También está la creación de espacios de diálogo entre las autoridades y funcionarios de las municipalidades con la población, por temáticas focalizadas y de difícil atención históricamente hablando por el municipio. Así se tiene espacios de diálogo por el tema de relación con comunidades indígenas, para promover espacios de concertación intercultural en el distrito de Awajún, y el tema de atención a las madres gestantes para prevenir las muertes maternas, basado también en el enfoque de interculturalidad en la provincia de Churcampa.

Finalmente, cabe precisar que no existen datos respecto de la participación, como parte de la sociedad, de los partidos políticos en los procesos que se han evaluado. O que algún representante político de movimientos regionales haya estado interesado en participar o promover estos espacios democráticos de diálogo y concertación entre autoridades y población.

Estos estudios son relevantes para nuestra investigación, pues nos permite entender que la creación del HR es parte de un proceso social, político e institucional más amplio, por el cual por decisión política de la institución se puede lograr implementar procesos de participación ciudadana. Muchas experiencias se dieron con el impulso de la LOM 27972 a pesar que se le consideró insuficiente para lograr en el largo plazo procesos

sostenidos de participación ciudadana. Sin embargo, han dejado una huella importante en el largo camino por hacer que la ciudadanía sea parte de la gestión pública.

Además, nos permite entender que el HR es parte de ese amplio proceso en el país en donde se están desarrollando varios espacios de participación ciudadana en la gestión pública local que tienen como soporte y vínculo la LOM, y teniendo como cobertura al CCL. Pero el CCL no logra cumplir el objetivo de promover una amplia participación ciudadana en la gestión local y las políticas públicas, constriñendo su rol al desarrollo del PDC, el PP y a proyectos de inversión.

Hay sin duda un élan, un espíritu, social y político, de parte de la sociedad civil organizada de lograr participar en la gestión pública, y de ésta de abrir las puertas para generar procesos de cogestión en algunos casos, de corresponsabilidad en otros, del cual la población del distrito de Ayacucho es parte importante. Al final, estos impulsos deben lograr redefinir la arquitectura legal que permita la participación ciudadana en la gestión pública.

Finalmente, un elemento gravitante de los estudios referidos con referencia al HR es el rol del CCL que para muchos ha sido superado por la propia dinámica social, tanto en su extensión, referido al número de participantes, como en su objetivo, de ser realmente un espacio de promoción de la participación ciudadana en la gestión pública. Para muchos el CCL puede trascender a través de asignarle un rol vinculante en las decisiones locales.

Tabla N° 08

Ideas fuerza del marco teórico

Temas claves	Idea fuerza
Democracia representativa y democracia participativa	Ambas son complementarias, una no excluye a la otra, sino que su complementariedad puede permitir una mejor gobernanza.
Débil sistema de partidos	Los partidos no cuentan con profesionales capaces de gestionar el estado y son copados por redes tecnocráticas informales, sin capacidad para establecer nexos con la ciudadanía.

Definición de participación	“...capacidad jurídica y política de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directamente o a través de sus representantes legítimos y a través de diferentes modalidades en los diversos procesos de gestión de la municipalidad, especialmente aquellos que afectan sus condiciones de vida materiales, sociales, políticas, económicas y culturales.”
Definición de ciudadanía	El ciudadano es un individuo o comunidad de individuos con derechos garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que forma parte.
La corresponsabilidad en la gestión pública.	En las últimas décadas, en el marco de una mayor participación ciudadana en la gestión local, se ha desarrollado una corriente de pensamiento que propone que la ciudadanía también debe ser corresponsable en la gestión local.
Problemas de la participación ciudadana	Tres áreas, 1) agencia de autoridades y sociedad civil, 2) problemas institucionales, y 3) culturales y atávicos.
Criterios para una experiencia exitosa de participación ciudadana	Welp: i) capaz de cumplir sus objetivos e influir en asuntos públicos, ii) los ciudadanos sean parte de una deliberación y comunicación pública que incremente sus competencias, educación cívica y capital político, y iii) capaz de atraer a un número constante o creciente de participantes y/o pueda ser activada cuando es requerida. Fung y Wrigth plantean tres propiedades institucionales: 1) generar delegación de poder de decisión e implementación. 2) los órganos locales dependen de una estructura funcional y presupuestal para resolver los problemas 3) los funcionarios son “grupos de deliberación”, bajo autorización de sus superiores en el Estado.

	Una condición: existencia de “Igualdad en el poder” de los funcionarios y los participantes, que “favorecen las decisiones por deliberación”.
--	---

Tabla N° 09

Ideas fuerza del estado del arte de la participación ciudadana

Temas claves	Idea fuerza
Desarrollo de la participación ciudadana	8 etapas en el tiempo, que plantean avances y retrocesos, en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, y un proceso aún pendiente de resolverse por el lado de su capacidad resolutive.
Mecanismos de participación ciudadana	Si bien es un gran avance la incorporación de los CCL en los gobiernos locales, se cuestiona su incapacidad resolutive que hace que las autoridades tengan la discrecionalidad de aceptar o rechazar sus propuestas e iniciativas.
Otras experiencias de participación ciudadana	A nivel nacional se vienen desarrollando algunas importantes experiencias con carácter vinculante, donde se incluye a las y los vecinos, y se promueve una ciudadanía activa y actuante en la esfera pública, capaz de relacionarse en igualdad de condiciones con autoridades y funcionarios.

El presente marco teórico y estado del arte, permiten por un lado comprender mejor la importancia sociológica de la experiencia del HR, situándola en el marco de una reflexión nacional e internacional sobre la participación ciudadana en la gestión local. De otro lado, permite visibilizar algunas ausencias en la literatura especializada entre otras razones porque es un proceso reciente e inacabado.

Al superar algunas carencias nos ha permitido posicionar con mayor claridad la orientación del proceso iniciado en la MPH, así como entender que no es una iniciativa aislada, sino que se ha dado en un contexto más amplio y de mayor alcance al cual se debe y al cual debe aportar. Y finalmente, nos ha permitido comprender mejor bajo qué

condiciones puede ser exitosa una experiencia de participación ciudadana en un gobierno local, que ha sido uno de los objetivos del presente trabajo.



CAPÍTULO 2: CONTEXTO REGIONAL

En este capítulo describiremos primero los datos sobre Ayacucho más relevantes para nuestro estudio. Luego como primer subtema, haremos un análisis de la historia ayacuchana marcada por los conflictos y negociaciones, para entender mejor el impacto en Ayacucho de tres procesos: 1. el gamonalismo, 2. el CAI, y 3. el autoritarismo fujimorista. En segundo lugar, veremos una de las secuelas más importantes de estos procesos en la vida social ayacuchana: la ciudadanía de primera y segunda clase. En el tercer subtema, describimos una historia marcada por la centralización, y en las últimas décadas de descentralización inconclusa. En cuarto lugar presentamos la realidad del distrito de Ayacucho y algunos rasgos relevantes de la MPH a nivel de los trabajadores. Finalmente, presentamos un breve mapa social de Ayacucho tras el CAI y el autoritarismo fujimorista.

El departamento de Ayacucho está conformado por 11 provincias¹⁶³ y ubicado al centro sur del país, en la región andina, limitando al norte con Junín, al noreste con Cuzco, al este con Apurímac, al sur con Arequipa, al oeste con Ica y al noroeste con Huancavelica. Tiene una superficie de 43,8 mil km², que en términos de extensión es mayor a Holanda (41,5 km²). Su suelo es accidentado por el cruce de dos cordilleras que lo dividen en cuatro unidades orográficas: montañosa y selvática en el extremo norte, de abrupta serranía al centro, de altiplanicies al sur y de quebradas al extremo sur¹⁶⁴.

En Ayacucho la población censada de 15 y más años ha disminuido el analfabetismo, pues en el 2007 fue de 17.9% y en el 2017 13.4%, pero aún uno de cada 10 personas es analfabeta. Y un dato importante es que en el 2017 más del 81% de la población de 12 a más años se auto percibió como quechua. Además, mantiene niveles altos de pobreza¹⁶⁵. El 2018 tenía el 37.5% de pobreza monetaria, el 6.4% de pobreza extrema y el 44.6% de su población vulnerable tendía a ser pobre¹⁶⁶.

163 Al norte La Mar y Huanta. Al centro Huamanga, Cangallo, Vilcashuamán, Víctor Fajardo y Huancasancos Y al sur Sucre, Lucanas, Parinacochas y Paúcar del Sara Sara.

164 Ayacucho es un departamento fragmentado. En los siglos XIX y XX se constató la división geográfica y económica en Ayacucho, entre el norte, marcado por haciendas “trabajadas tradicionalmente por un sistema de peones.”, y el sur con la predominancia de comunidades campesinas. Así, en 1959, en el norte de Ayacucho, es decir, Huamanga, Huanta y La Mar, había 196 haciendas, el 80% del total ayacuchano, y 33 comunidades, el 20% del total de Ayacucho. Esta realidad ayacuchana de diferencias entre norte y sur, se expresa también en la inconexión, incomunicación y distancia entre el norte y el sur. El sur está más conectado con Ica que con la capital ayacuchana. Además, en el norte primaban las “relaciones serviles”, mediante las cuales los hacendados “entregaban pequeñas parcelas” a los campesinos a cambio de un pago, o “una renta en dinero, productos o trabajo más la prestación de servicios, incluyendo el servicio personal en la casa del hacendado.” (Zapata et al 2008: 166)

165 El HR sería una de las “experiencias de democracia local participativa en contextos de pobreza”, como señala Arroyo e Irigoyen (p. 19).

166 Fuente: Reporte Regional de Indicadores Sociales del Departamento de Ayacucho del 15 de diciembre de 2019 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, MIDIS.

Actualmente Ayacucho tiene 616,176 personas.

Tabla N° 10

Población de Ayacucho

Ayacucho	616 176
Área Urbana	358 045
Área Rural	258 131

Fuente: Censo 2017. XII de Población y VII de Vivienda
Elaboración propia

Tabla N° 11

Provincia de Huamanga – población y porcentaje por distritos

N°	Distrito	Tipo	Población	%
1	AYACUCHO	urbano	99,427	35.23%
2	SAN JUAN BAUTISTA	urbano	49,034	17.38%
3	ÁNDRES AVELINO CÁCERES DORREGARAY	urbano	28,472	10.09%
4	CARMEN ALTO	urbano	28,252	10.01%
5	JESÚS NAZARENO	urbano	18,492	6.55%
6	VINCHOS	rural	13,634	4.83%
7	ACOCRO	rural	7,403	2.62%
8	SOCOS	rural	5,952	2.11%
9	CHIARA	rural	5,698	2.02%
10	OCROS	rural	5,373	1.90%
11	QUINUA	rural	5,083	1.80%
12	TAMBILLO	rural	5,047	1.79%
13	ACOS VINCHOS	rural	4,383	1.55%
14	PACAYCASA	rural	3,114	1.10%
15	SANTIAGO DE PISCHA	rural	1,427	0.51%
16	SAN JOSÉ DE TICLLAS	rural	1,403	0.50%
	Total		282,194	100.00%

Fuente: Censo 2017. XII de Población y VII de Vivienda
Elaboración propia

Otro dato actual es que la provincia de Huamanga es mayoritariamente urbana, pues en sus 5 distritos urbanos se concentra cerca del 80% de la población, y sólo el

21.70% de la población es rural, ello a pesar de tener 11 distritos rurales, pero cuya población es muy reducida como se puede ver en la Tabla N° 09.

Tabla N° 12

Población de la provincia de Huamanga por zona rural y urbana.

Población censada	282,194	100.00%
Población censada rural	61,240	21.70%
Población censada urbana	220,954	78.30%

Fuente: Censo 2017. XII de Población y VII de Vivienda
Elaboración propia

El distrito de Ayacucho, capital de la provincia de Huamanga y del departamento es el más grande y legalmente es el espacio donde opera la MPH. El HR sólo se desarrolló en el distrito de Ayacucho, por las autonomías municipales, y porque la LOM 2003 sólo da a las municipalidades provinciales la capacidad de decidir directamente sobre el distrito llamado cercado.

2.1. Historia de conflictos y negociaciones

Para Heilman¹⁶⁸ (2014) la población de Ayacucho ha tenido una experiencia histórica de conflictos y negociaciones en su esfuerzo por ser incluida. Su estudio histórico, desde fines del siglo XIX hasta 1980, revela que en la zona rural las relaciones sociales y políticas fueron de naturaleza violenta y en permanente conflicto entre hacendados y los campesinos, pero a la vez de negociación y una apuesta estratégica de parte del campesinado de lograr mayor igualdad a través de la educación, y de conquistar su inclusión social usando incluso su participación en la guerra de la independencia¹⁶⁹.

La interacción conflictiva se mantuvo por las contribuciones económicas a las que eran sometidas las comunidades. Esta relación además tenía el sello del racismo y la discriminación, que terminaba en una secular exclusión social y política¹⁷⁰. En ese

¹⁶⁸ Su estudio va de 1895 a 1980, en dos distritos rurales, Luricocha en Huanta, y Carhuanca en Cangallo.

¹⁶⁹ Para Pereyra (2021: 52-53) la guerra de la independencia "fue el motor para la formación del Estado republicano, pues ocasionó la formación de una estructura de poder para concentrar y manejar recursos. Pero la guerra, para formar un Estado, necesitó de una ideología que estimule y legitime el ejercicio del poder y la organización de hombres y recursos. Dicho estímulo provino del liberalismo doceañista que proclamaba la soberanía emanada del pueblo y derechos como la propiedad, la libertad, la ciudadanía y el sufragio." En su participación en las guerras de la independencia "líderes campesinos de Huanta y Pampa Cangallo se transformaron en autoridades de comunidades y pueblos rurales y empezaron a gobernar en nombre del Estado republicano." Además, "Constituyó la base del discurso con el que los campesinos de la región reclamaron la propiedad de sus tierras al Estado peruano en las siguientes décadas del siglo XIX. Sirvió, además, para que estos pobladores se conectasen con un Estado republicano que al menos les ofrecía la administración de la justicia."

¹⁷⁰ Para Degregori (2011), en algunos estudios de inicios del siglo XXI, sobrevive el paradigma indigenista, por el cual los excluidos del Estado, de la sociedad, del mercado, tienen abismos de comprensión e incapacidad para entender el

sentido Ayacucho participó del proceso nacional de cambios generados por el paso lento, a veces proceloso, pero siempre discontinuo, de una sociedad oligárquica a una democrática.

En Ayacucho, luego de algunos episodios nacionales de propuestas indígenas de cambios rápidos y revolucionarios a inicios del siglo XX, aplacados a sangre y fuego,¹⁷¹ la población rural optó estratégicamente por negociar y buscar la reforma desde el Estado y las leyes, sometiéndose al Estado a la espera de reformas a su favor.¹⁷² En el interin avanzaba su proceso de educación y formación. Avanzaba también su experticia política y su conocimiento y manejo de la cosa pública desde fuera, pues fue muy limitada por la exclusión, y su poca educación y capacidades.

A la vez la bonanza económica del gamonalismo ayacuchano fue cambiando por la crisis económica de las haciendas desde inicios del siglo XX, debido a la ventaja comparativa de Huancayo y Lima y sus provincias, al tener carreteras que abarataban sus productos, como por la desventaja competitiva debido a la falta de tecnificación de las haciendas ayacuchanas. Por esa crisis muchos hacendados durante el siglo XX iban vendiendo terrenos o las parcelaban, por lo que la reforma agraria de 1969 “afectó a una cantidad reducida de terrenos”, convirtiéndose en “la lápida mortuoria” del gamonalismo en Ayacucho.¹⁷³ (Zapata et al 2008: 166-167)

Simultáneamente la estrategia del ayacuchano rural de acumular educación por generaciones, buscaba lograr la ciudadanía y la igualdad ante los hacendados. Liberarse de la opresión económica y política, como consecuencia de la ignorancia

mundo moderno, sus herramientas y sus ideales. Esto simboliza la pervivencia de interpretaciones de los sujetos que no representa la complejidad y realidad de su mentalidad y de su acción. Una subestimación por quienes detentan ideas modernas versus quienes no acceden a una sólida educación y vida social. Esta realidad también es vivida por quienes detentan el poder versus quienes son objetos del ejercicio del poder, y que son subestimados en su capacidad de participación en espacios institucionalizados del Estado. Se menosprecia su capacidad de análisis, de elaboración de propuestas y críticas constructivas. Se espera sólo demandas irracionales, desmedidas e ilegales.

171 La participación ciudadana es un viejo anhelo del campesinado, pues como lo expresó el movimiento Taw antinsuyo (Heilman 2014) en 1920, buscó a través de la participación en el Estado la igualdad y la ciudadanía. Pero esto fue truncado violentamente.

172 Desde el Estado, durante el siglo XX, se implementaron diferentes instancias para el diálogo con la población indígena. En el segundo gobierno de Leguía (1919-1930) reivindicó al indígena, y entre otras acciones con Resolución Suprema N° 024 emitida el 12 de septiembre de 1921, creó “la Sección de Asuntos Indígenas, adscrita al Ministerio de Fomento. A esta dependencia pública a partir de 1923 se le asignó un presupuesto propio. Seguidamente mediante Resolución Suprema N° 065 emitida el 16 de diciembre de 1921, se nombra como jefe de dicha Sección de Asuntos Indígenas, al señor Hildebrando Castro Pozo, un destacado intelectual, miembro del movimiento indigenista. Más adelante, el 21 de mayo de 1922, mediante Decreto Supremo N° 046 se creó el Patronato de la Raza Indígena, en cuyo contenido podemos leer lo siguiente: El presidente de la república considerando: Que los conflictos que se vienen suscitando entre las comunidades de la sierra y los dueños y conductores de fundos colindantes, adquieren carácter de gravedad y se convierten en lucha de razas, que es preciso evitar para el normal funcionamiento de los centros industriales de aquella región.” Gonza (2020: 74). De otro lado, el Gobierno de Manuel Prado (1939-1945) creó la Procuraduría gratuita de indígenas. Era un apoyo legal a las comunidades. Estuvo también la Dirección de Asuntos Indígenas, creada en el gobierno de Leguía. También había un inspector regional de asuntos indígenas en Ayacucho (del Pino 2014: 187).

173 Rojas (2016b), hace referencia a que SL encontró tras la reforma agraria el “prado mojado”, sobre el cual la pólvora y dinamita” senderista fue incapaz de hacer que se vuelva una pradera en llamas.

educativa y el no acceso a instancias de poder¹⁷⁴. Lo lograron y alcanzaron buenos niveles educativos, hasta que llegó la reforma agraria en 1969, que si bien liquidó el gamonalismo, creó más expectativas y alentó el conflicto.¹⁷⁵

Y a pesar del quiebre del gamonalismo, en Ayacucho aún existen sus secuelas.¹⁷⁶ Como producto de esa herencia social, existen brechas de desconfianza, confrontación, susceptibilidad entre la gestión local, históricamente manejados por hacendados, y los dirigentes de las diferentes organizaciones sociales de la sociedad civil. El conflicto está a flor de piel, la protesta escala rápidamente cuando las autoridades no consultan a la población.¹⁷⁷

El otro problema de esa herencia, que atraviesa la sociedad ayacuchana, es el caudillismo de sus líderes y por tanto la poca institucionalidad, el casi nulo trabajo a largo plazo. Y el extendido clientelismo político y un patrimonialismo económico. Todo ello genera evidentemente “poca legitimidad de las autoridades públicas.” (Huber et al 2003:95) “La institucionalización de los organismos públicos, sea del Estado o de los gobiernos locales, es una tarea urgente.” (p. 101) Por ello el municipio no sería visto como una institución, sino como la extensión de una personalidad: el alcalde. (p. 127)

En ese sentido otra secuela es la existencia en Ayacucho, y en general en la sierra, de una sociedad jerárquica, donde el concepto de “papá” gobierno está extendido en muchos trabajadores del Estado y población en general. El mundo rural (Del Pino, 2017. Heilman, 2018), ha apostado siempre por lograr que “papá” gobierno atienda a su “hijos”

¹⁷⁴ Gamarra (2010: 101) señala que “...la universidad representaba en la memoria colectiva nacional un medio para conseguir no sólo el progreso sino una ciudadanía alternativa a aquella basada en atributos de riqueza y gran propiedad. (...) En los “imaginarios” locales, especialmente de la sierra, se veía en la profesionalización de los hijos y su posterior inserción en el Estado una estrategia para lograr acceso a un poder alternativo respecto de los poderes tradicionales.” En su original estudio “Generación, Memoria y Exclusión: la construcción de representaciones sobre los estudiantes de la universidad de Huamanga (Ayacucho): 1959-2006”, sobre los jóvenes universitarios de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, UNSCH, desde la perspectiva de las formas de constitución de las generaciones, destaca la existencia de tres generaciones: la del 60 tras la reapertura de la UNSCH (1959) que denomina la “académica”, la “clasista” que es la que se entrega a la lucha armada, y la “post clasista” que vive en la época del neoliberalismo y el individualismo. ,

¹⁷⁵ Si bien la reforma agraria comenzó un proceso de liberación a través de las expropiaciones y reparto de tierra, no culminó satisfactoriamente porque en primer lugar el gobierno retrocedió en sus reformas hacia finales de los 70. En segundo lugar porque tras instituir las cooperativas tras la reforma agraria, se generaron una serie de conflictos tanto por la gestión de las mismas como por la participación en ella. Así, la disposición fue que las tierras debían ser de la cooperativa y no de los parceleros, sintiéndose estos últimos expropiados también. Y en tercer lugar hubo conflictos por las pugnas en la elección democrática en los cargos en las instancias de las cooperativas. Como los procesos se dieron con cierta rapidez, muchos letrados y cuestionados por corrupción por las comunidades empezaron a ingresar en los cargos, y no hubo el tiempo suficiente para lograr entronizar democráticamente a los indios en el poder local. (Heilman: 2014)

¹⁷⁶ Para Ávila (2001) Ayacucho tenía una configuración social marcada por el gamonalismo. “como forma de organización del poder”, “caracterizado por su alto grado de privatización del poder y exclusión sociocultural. Se trataba de un contexto de “dominación total” (Portocarrero: 1993)” (p. 3), y aunque la reforma agraria de Velasco logró desarmarlo “como sistema (Manrique, 2003),” “otros sectores sociales vinculados al mundo rural (comerciantes, tinterillos, campesinos ricos, burócratas, policías) se empeñaban en seguir reconstruyendo la diferencia con algunos ladrillos del sistema anterior”, lo que daría “otro sentido, al tránsito desde el mundo gamonal de siervos y señores hacia una nueva comunidad de ciudadanos.” (p. 3)

¹⁷⁷ El último conflicto entre la Municipalidad y la población se dio cuando el ejecutivo, sin consultar a la población ni al Concejo, decidió retirar por la noche las rejas del parque Sucre (Plaza Mayor), y a la mañana siguiente la población destruyó los estrados que el municipio, con la empresa privada, estaba colocando para los espectadores que iban a observar el Carnaval Ayacuchano 2020.

más alejados y pobres. E incluso en la MPH, como el autor de esta tesis lo ha comprobado durante su trabajo en el municipio, es común a muchos trabajadores decir que el municipio es como una casa y que quién lidera esta casa es el alcalde, como “papá de todos”.

Ambas secuelas pueden explicar el gran poder, además del legal, que tiene el alcalde. Hay una legitimidad social sobre la cabeza de la institución. Algo similar con el hacendado, al cual muchos campesinos reconocían como “papá”. De allí que la presencia del alcalde es muy significativa, y muchos cambios o propuestas en el municipio son con su aquiescencia, su aprobación, su “bendición”¹⁸⁰.

Esta realidad parece contradictoria con el argumento del conflicto, por el cual la población no tolera que el alcalde tome decisiones sin consultar y al mismo tiempo se respetaría la voluntad del “papá alcalde” sin mayores cuestionamientos. El tema es que por un lado al asignarle un rol paternal al alcalde, de alguna manera quienes le asignan ese rol también son “incorporados” en la institución como “hijos”. Pero de otro lado, esta relación de “pertenencia” se plantea en el marco de una relación de subordinación, de minusvalía. Esto va en la lógica de ciudadanos de “primera” y de “segunda” clase.

Además, por mantener un vínculo “parental” los “hijos” demandan al “papá” un buen trato, una buena relación, e incluso privilegios que no se darían a los que no son de la “familia”. Son estrategias de lo que podríamos denominar una “sumisión inclusiva” vía el parangón familiar. Son los “hijos” obedientes al “papa” para lograr ser incorporados, pero claro cuando el papá se vuelve tirano, incapaz, etc., se “legitima” la rebelión y la búsqueda de castigo. O cuando se desprenden de ese paradigma y asumen el de la ciudadanía se dan los conflictos. Y por ello acabar con los rezagos del gamonalismo, es también un esfuerzo cultural, de conciencia, de liberación para lograr autonomía.¹⁸¹

Muchos consideran que los municipios son entidades que atienden centralizadamente las necesidades de su población, parapetados detrás de sus cargos, normas, recursos, políticas. Otros tienen la visión que el municipio representa los intereses de una minoría pudiente, urbana y blanca, que ha dejado una cultura de la gestión pública marcada por 3D: distancia, desconfianza, discriminación. Para algunos la mediación política del gobierno local entre la población y los servicios y políticas

¹⁸⁰ Ver subtema 1.2.3.

¹⁸¹ Para Del Pino (2017: 33) el abuso y trato injusto de los hacendados “perpetúan un sentido de inseguridad y vulnerabilidad que reaparece cada vez que se percibe una nueva amenaza. Sus temores tiene más de un lado: una fuerza foránea que busca subyugar a los comuneros y tomar sus recursos y un Estado complaciente que no hace nada para detenerlo. Esa actualidad del pasado es el nudo central de las tensiones entre las políticas de articulación y los miedos y desconfianzas que caracterizan las dinámicas de la comunidad.”

públicas tiene una visión populista. Se mezcla una cultura política de la institución como un benefactor y dador de prebendas¹⁸³.

La dependencia del alcalde como objetivo final de la población para lograr sus objetivos, fortalece la desinstitucionalización del municipio. Además, se refuerza esta sobrevaloración del alcalde, ante la nula fiscalización de su movimiento o partido, pues rinde cuentas ante sí mismo. Quizá esta ha sido una de las dificultades para instituir espacios de diálogo donde el alcalde sea un actor más.

Este proceso político se dio simultáneamente con la politización hacia la izquierda de los años 60 y 70¹⁸⁴ en Huamanga, y fue el contexto en el cual surgió el Partido Comunista del Perú, Sendero Luminoso, en adelante, SL, y su práctica política de arrasar y destruir para crear un “estado de nueva democracia”. La política y las relaciones autoritarias para crear un mundo nuevo de alguna manera se legitimaron, sobre todo entre los años 1980 – 1983 (Hielman 2014), cuando SL logró eliminar a personas identificadas como corruptas o “indeseables”¹⁸⁵ para el pueblo¹⁸⁶.

Así se ganó al inicio el apoyo del campesinado, pero luego repitió el esquema de violencia, control de la vida social y opresión a la vida social muy propio del quehacer de los hacendados, generándose luego una oposición armada a través de los Comités

183 Fue el caso del fujimorismo de la década del 90. Véase los estudios de Huber et al (2003)

184 La política era el pan de cada día. El sustento de la vida social. La esperanza de crear un mundo nuevo. Era el aliento, el elán, el mito movilizador. Ayacucho se politizó. Pero muchos de los líderes e intelectuales de la política, incluido A. Guzmán, no eran de la zona. No conocían bien el medio, la cultura, el pensamiento, la acción de los ayacuchanos. Muchos se insertaron en el mundo campesino, pero en el caso de SL su orientación ideológica fue el marxismo - leninismo – maoísmo – pensamiento Gonzalo, como verdad universal y completa, por lo que no se insertó ni comprendió bien el mundo rural. Es relevante la caracterización que hace SL del campesinado que se opone a su guerra popular, llamándolo “mesnada”, que era una “Compañía de gente de armas que antiguamente servía bajo el mando del rey o de un ricohombre o caballero principal.”, es decir eran mercenarios, que se vendían al mejor postor.

185 En una nota que SL le dejó al periodista Luis Morales Ortega, asesinado posteriormente por el grupo Colina, decía: “La presente le dirigimos a usted a fin de que haga la mayor difusión posible a la lista de ajusticiamiento de “SL” de los indeseables de Ayacucho, que entrará en vigencia a partir de las “0” horas del día 28 de los corrientes reiniciando así nuestras actividades de limpieza de malos elementos. La presente le enviamos confiando en su apoyo y ser una persona muy intrépida en las acciones periodísticas, en caso de no oír será Ud. el N° “6. Atentamente. Comité de Ejecución de SL.” Ver Informe N° 2.73. Las ejecuciones extrajudiciales de Luis Morales Ortega, la familia Solier, Leonor Zamora y otros (1991) <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20V%20Casos%20Ilustrativos-UIE/2.73.%20Caso%20Morales,%20Solier%20y%20Zamora.pdf>

186 Para amplios sectores del campo el Estado se habría burlado de ellos. Frustradas las expectativas con la reforma agraria de Velasco, el campesinado aceptó la política de SL de lograr la tan ansiada secular liberación a través de la muerte del opresor. SL comenzó su guerra eliminando a los corruptos y cuestionados por la comunidad como explotadores.

de Autodefensa, CAD,¹⁸⁷ y la posterior derrota del senderismo tras su aislamiento del campesinado por su dogmatismo y su desprecio por lo indígena.¹⁸⁸

Además, creció inicialmente SL porque hubo ausencia del Estado,¹⁸⁹ y porque logró incorporar en sus filas a pobladores, especialmente los jóvenes de la comunidad, con la ilusión de ser parte en la dirección de un proyecto utópico y ya no ser un subordinado. Todo ello en el marco de comunidades que habían aprendido el castellano y tenían un conocimiento político de décadas (Degregori 2011, Heilman 2018, Del Pino 2014).

Tras cerca de una década de SL, la población entendió que la realidad iba por el lado opuesto. Que la conexión de SL con la realidad, pasaba más por sus textos, ideales y proyectos, y no tanto por las personas y su cultura. (Degregori 2011). Muchas de esas personas que vivieron esa situación, llegaron a los distritos metropolitanos, en especial al distrito de Ayacucho, refugiadas, tras darse cuenta de lo irreal de la propuesta de SL, de su fanatismo y excesos, de su concepción antimercado.

Se dieron cuenta que eran utilizadas por SL para enfrentar al ejército, que los usaban, y en muchos casos usaban la violencia sin control y en manos de personas sin piedad ni medida. Por eso muchas y muchos murieron, y muchas veces huían del terror de SL, pero también de las fuerzas policiales y de las fuerzas armadas¹⁹⁰. Culminado el CAI, para los autores del libro de Hubert el at (2003: 51), tras dos décadas de violencia, Ayacucho aún “tiene altos niveles de pobreza extrema y está vinculado al narcotráfico. Todo esto ha mermado las posibilidades de que surjan actores sociales dinámicos, y ha creado una profunda debilidad institucional.”

187 Según Degregori (2011: 62) los CADs no se pusieron como sicarios al servicio de otros, ni de nuevos poderosos, de ex hacendados, ni del narcotráfico, siendo más bien la mayoría “reabsorbidos por la organización comunal”. E incluso algunos ronderos ingresaron a la política. (Ver Guerrero 2002). En ese sentido hubo una elasticidad organizacional que permitió a las comunidades adaptarse a los tiempos de la guerra, a tiempos anormales, crear instancias paralelas a su comunidad para su defensa y luego de concluida la guerra volver a la “normalidad”. Esta elasticidad denota capacidad de adaptación, y resistencia a no dejarse diluir por el tiempo y sus vicisitudes, sino lograr crear condiciones organizacionales para la sobrevivencia. Esto no se aprende ni se puede improvisar al momento sino denota capacidad estratégica para mirar lejos, promover cambios que pueden durar años, y tácticas que hagan frente a la nueva realidad. Sabiduría y capacidad, que Vargas Llosa y su equipo no fueron capaces de aquilatar, y que investigadores que acompañan a comunidades largo tiempo, pueden darse cuenta de esa sagacidad para moverse bien en la coyuntura de manera de acumular fuerzas. Eso no lo vio tampoco SL por la soberbia intelectual de tener el 4to faro de la revolución mundial y un pensamiento invencible como el del presidente Gonzalo, que nunca aprendió quechua ni se insertó en el mundo andino para entender su lógica, en el entendido, muy extendido, que no había lógica en el analfabetismo, el atraso, el primitivismo de los indígenas. Por ello quizá los “no ciudadanos”, vencieron a los “ciudadanos natos”, definidos por antonomasia, occidentales y modernos. Con ese bagaje “ciudadano”, los campesinos llegan a Huamanga huyendo de la guerra, pero también buscando un nuevo futuro en un mundo nuevo. Son estos ciudadanos y sus descendientes los que hoy habitan el distrito de Ayacucho.

188 Degregori (2011) señala que “el pequeño núcleo de antropólogos, especialmente huamanguinos, que formó parte de la estructura partidaria o incluso de la dirección de Sendero Luminoso” consideró al indígena como <“llorón”, a la cultura andina in toto como “atrasada”, y a las estructuras sociales andinas como “rezago de la semifeudalidad”>.

189 La presencia mínima del Estado es aún una realidad en amplios sectores de Ayacucho, pues como refiere Reymundez, en el centro poblado San Martín de Paraíso, a 30 minutos de la plaza Sucre, cerca de dos mil pobladores no tienen agua y desagüe, algunos programas sociales, sin pistas ni veredas, etc. Entrevista a Diego Reymundez Argumedeo, economista que trabajó en OPP y la oficina de evaluación de proyectos de la MPH. 13 de febrero de 2021

¹⁹⁰ De allí que en Ayacucho la población en el periodo del CAI cayó de 503,392 personas en el año 1981 a 492,507 en el año 1993.

Una voz discrepante es la de Diez (2003: 128), pues para él la existencia de una “debilidad institucional es relativa”, en tanto habrían “espacios de fortaleza institucional, la mayoría a nivel micro, en pequeñas organizaciones, en algunos municipios, en episodios de las federaciones y del Frente de Defensa y existe cierta capacidad de propuesta en algunas organizaciones locales...”. En particular la red de organizaciones de derechos humanos que ha sido un legado importante del CAI.

Pero claro, reconoce que esta no es sólida, coherente, articulada, y por ello es “sumamente vulnerable” (Diez 2003: 146), generándose un margen de discrecionalidad: “...en Ayacucho, la fragilidad y fragmentación social no sólo permiten la entrada casi sin resistencia de cualquier iniciativa externa, sino que también posibilitan el protagonismo de cualquier minoría consistente (como los antiguos partidos tradicionales).” (Diez 2003: 149) Hay que remarcar que esta fragilidad y fragmentación son parte del legado del CAI, pues antes hubo un tejido organizacional más fuerte en Ayacucho. Quizá ésta debilidad fue la razón por la cual la implementación del HR no tuvo mayores objeciones ni obstáculos internos ni externos, y en sólo unos meses se pudo implementar, además de que fue una iniciativa desde el Estado.

Además, la fragmentación se debe a la “precariedad económica y la destrucción del tejido social”, “donde reinan la desconfianza, las acusaciones y los chismes. El común denominador que de vez en cuando une a los diferentes sectores sociales es el hecho de ser ayacuchano.” Es una visión pesimista¹⁹¹ basada en el legado de una cultura autoritaria y violenta, pero sobre el cual también observan rasgos de esperanza.¹⁹²

Así, no sólo la sociedad ayacuchana ha definido “el curso de la política regional”¹⁹³; sino los “agentes externos (el Estado, las ONG y las iglesias católica y evangélica)”. (p.

191 Huber et al (2003) destaca ese pesimismo cuando señala que “cuando se forman alianzas, es por lo general en contra de algo o alguien —casi siempre una autoridad que, ni bien asume el cargo, se ve confrontada con una avalancha de denuncias en los medios locales—, y muy pocas veces sobre la base de propuestas.” Pero no sólo ello, sino que los dirigentes sociales contribuirían “al clima hostil con denuncias a menudo infundadas, pero a la vez son víctimas de ellas. En ese sentido, cualquier esfuerzo por organizar a la sociedad civil enfrenta obstáculos a veces insuperables.” (p. 52) también señalan que hay “además una gran desconfianza con respecto a las personas que accederían a las esferas del poder local, como si el solo hecho de involucrarse con el Estado pervirtiese a la gente” Y citan a Rigoberto García, en ese momento presidente del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho: “Los ayacuchanos también nos hemos contagiado con los mismos vicios [...] la estructura, el manejo con las coimas, las ganancias con las compras, la utilización de los proyectos esos lo van a hacer. Ahí están los alcaldes, el 99.9% están enterrados con la corrupción. (p. 56)

192 “Hay intentos en el departamento de Ayacucho de crear institucionalidad y generar participación ciudadana, inseguros y limitados todavía, pero intentos al fin. Algunos ejemplos de ello son los procesos de concertación en diversas provincias y distritos del departamento, y las experiencias de elaborar de manera participativa el presupuesto municipal.” (Huber et al. 2003. p. 101)

193 Para Diez (2003: 151), la política institucional en Ayacucho se basaría en el carisma y en los grupos de interés formados en las aulas universitarias o de iglesia. Estos grupos “constituyen unidades familiares de intereses múltiples, por lo que no hay una estricta separación de la función política de los mismos. Sin embargo, la base de estos grupos suele ser el espacio provincial, por lo que no se puede afirmar que logren una representación de cobertura regional.” Y “Dada la separación política actual de ambos ámbitos, podría ser que se limiten a la competencia por los poderes locales aunque quizás —como parecería suceder en Huancavelica, en donde parece existir cierta continuidad entre los ámbitos políticos provinciales y regionales— logren las alianzas suficientes para tentar el acceso al gobierno regional, lo que les permitiría más tarde consolidarse como partidos. Ello dependerá en buena medida del proceso de construcción de los ámbitos políticos regionales.” (151)

52) La sociedad ayacuchana, tras el impacto del CAI habría dejado en manos de terceros la capacidad propositiva y de orientación del curso de la acción regional.

Por ello “las organizaciones de la sociedad civil ayacuchana están atravesando un lento y difícil proceso de reconstrucción, en el que las secuelas de esos dos perniciosos períodos aún se dejan sentir”. Si bien el “derrumbe del régimen fujimorista” “brindó una mayor capacidad de movilización y la posibilidad de reconstruirse”, también es cierto para Huber et al (2003), que existe “una gran desconfianza entre estas organizaciones”, debido a su desarticulación, poco trabajo conjunto y “una notable ausencia de liderazgos”, además de la existencia de una enorme brecha “entre el sector público, sea el Estado o el gobierno local, y la sociedad civil.” (p. 69)¹⁹⁴

En esa perspectiva de secuelas del gamonalismo, del CAI y el autoritarismo fujimorista en la sociedad ayacuchana, Strocka (2008) destaca la fuerza estructurada de la exclusión, verticalismo y maltrato de la sociedad ayacuchana institucionalizada en sus entidades más representativas, familia, policía, sistema de justicia, entre otros, como un factor importante para la reproducción de extremos de exclusión, maltrato y discriminación, encarnada en la vida de los jóvenes, que al final genera mayores niveles de desigualdad y pobreza. Ella explora el imaginario social respecto de la población juvenil infractora, mal llamados “pandilleros”,¹⁹⁵ o como ella los denomina, “mancheros”.

De esta manera, en Huamanga confluyeron aquellas personas que durante el siglo XX desarrollaron una cultura política marcada la mayor parte del tiempo por el conflicto y la confrontación antes que por el diálogo y la democracia. Estos campesinos migraron a ciudades como Huamanga y poblaron el cinturón de pobreza, con una historia de conflictos y expectativas insatisfechas.

En ese sentido, en Huamanga en el último siglo se han dado cambios sustantivos en la estructura de las relaciones de poder entre gobernados y gobernantes. Los primeros hoy, letrados o iletrados, tienen en el voto un poder que es disputado¹⁹⁶. Si

194 Y para contribuir a cerrar esta brecha, Huber, entre otros, rescata las opiniones favorables de los líderes respecto de las mesas de concertación. Afirma que “las mesas de concertación se perfilan como los espacios naturales para fortalecer la descentralización, un proceso que se basa en que la gente asuma una mayor capacidad de decisión y se valore su participación política.” (p. 79)

195 Strocka (2008) destaca bien que en el imaginario huamanguino los jóvenes que se reúnen colectivamente en los barrios son considerados un peligro social, por ello se les cataloga como “pandilleros”. Si bien estos jóvenes tienen entre sus prácticas juveniles la violencia, ésta no es innata en ellos ni una expresión de su ADN, sino que es el reflejo de una experiencia vital aprendida y marcada por estructuras institucionalizadas en la familia y sociedad, de maltrato, abandono y discriminación. Si la sociedad atendiera estructuralmente estos complejos problemas, no habría el nivel de participación de estos jóvenes en grupos que realizan actos ilegales y punitivos. Pero expresa bien el nivel de prejuicio de la sociedad huamanguina, en general estimamos que la peruana, respecto de aquellos sectores que consideran lejanos y ajenos.

196 En 1980 hay un elemento fundamental para la vida de los hablantes del runa simi (lengua de la gente o lengua del hombre en quechua), que pasó sin mayor impacto para la sociedad urbana, política y académica, y es que por fin se les daba el derecho al voto a los que hablaban runa simi, y que eran analfabetos en castellano. No generó un gran impacto porque el quechua era y es un idioma subalterno. En tanto, alfabetos en castellano, pero analfabetos en quechua votaron siempre, porque la lengua dominante fue y es el castellano.

bien este poder es puntual, individual y espaciado en el tiempo, con el devenir de los procesos electorales este hoy ciudadano votante, empieza a tomar mayor conciencia de su poder¹⁹⁷.

En inferioridad de condiciones, sin conocer bien la lengua, sin mayores estudios, sin mayores aliados, el campesinado ha conquistado en un siglo un lugar en la sociedad. Busca situarse en mejores condiciones de vida y progreso. Su lucha por un terreno, agua, electricidad, servicios, etc., en la ciudad es un esfuerzo a veces solitario a veces comunitario¹⁹⁸, pero siempre un esfuerzo usando la confrontación y la negociación con el “titular legítimo del poder” (López 1998: 43). Ya no es pues un “objeto sometido al poder para convertirse en un sujeto y titular legítimo del poder.”¹⁹⁹ (López 1998: 43)

Lo anterior no debe hacernos olvidar que si bien la sociedad huamanguina vive hoy una igualdad formal y legal ante la ley y el Estado, reconociendo derechos y buscando hacer cumplir los deberes de todos como ciudadanos, sin embargo, se asienta sobre condiciones sociales de discriminación, y en situaciones económicas basadas en la desigualdad. Por otra parte para algunos autores (Diez 2003) Ayacucho experimenta el proceso de “recuperación/creación”, en tanto no sólo requiere reconstruir la “infraestructura productiva y de servicios”, sino también el “ambiente social”²⁰².

2.2. Ciudadanos de segunda clase

Otro rasgo derivado de la historia ayacuchana en la ciudadanía, es su carácter desigual y diferenciado, producto de una herencia jerárquica, vertical y urbana²⁰³. Hay

197 Las elecciones presidenciales nacionales del 2021 son una expresión de esta mayor conciencia colectiva de las poblaciones andinas, especialmente rurales, de su poder del voto, al haber puesto a un presidente como Pedro Castillo Terrones, docente de una escuela rural en Cajamarca, y que no tenía ninguna experiencia de gestión pública. Pero sin embargo obtuvo en la primera vuelta cerca del 20% de los votos hábiles. Y luego ganó las elecciones con una diferencia de 44,058 votos.

198 Por su parte Coronel afirma que el poblador del “barrio tiene que organizarse más, e incidir en grupo, pues individualmente no pueden casi, los reclamos deben ser en grupo, individualmente no pueden, es una necesidad la organización. En cambio el del centro acepta menos la organización, tiene acceso directo, efectivamente, tiene “amigos míos”. Puede resolver sus problemas sin intermediación, y por eso Coronel agrega que quienes viven en la ciudad y son de familias tradicionales pueden decir: “yo no soy gregario. Porque no lo necesitan. Pueden hacer denuncias, salir en medios, tienen audiencia micro, como persona, por su condición de académico, etc. En cambio un poblador tiene que agruparse, y si es área rural con mayor razón, es parte de la razón de la existencia de la comunidad, como espacio de interlocución con el Estado. Indispensable, puede recomponerse, cambiar sus formas, pero debe organizarse bajo su sistema de autoridad y con algunos márgenes de autonomía.” Entrevista a José Coronel Aguirre, ex representante de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en Ayacucho. 18 de diciembre 2019.

199 El asumir la ciudadanía a través de su participación en la sociedad, en la gestión local, aún en inferioridad de condiciones, lo libera y transforma, de dependiente y socialmente pasivo a ciudadano activo constructor de su sociedad, e igual ante la ley y la autoridad.

202 Para él ello “supone una serie de procesos de re articulación de las instituciones, el ordenamiento y establecimiento de equilibrios entre las organizaciones surgidas o transformadas por la guerra y el restablecimiento de las relaciones personales entre la diversa gente involucrada, y todo ello acompañado de complicados procesos de redefinición de identidades y de re adecuación de las relaciones entre resistentes y retornantes, pro senderistas y miembros de las CADS, de cambio en las relaciones de género, etc. (Theydon 2000, Del Pino 2001, Gamarra 2003)”. (p. 92)

203 Para Gamarra (2010) la UNSCH ha excluido a los quechuas y amazónicos “a quienes se considera que siempre formaron parte de ella, pero en realidad estuvieron excluidos de los estudios superiores”. Para él la “perspectiva generacional nos permite conocer mejor el problemas de las exclusiones en universidades nacionales del país”. Su análisis es una crítica a quienes sostenían que los jóvenes de la UNSCH eran en su mayoría del campo, quechuas o amazónicos y por tanto su incorporación a Sendero Luminoso obedecía más a una respuesta por el abandono y la discriminación de la que eran objetos. Para Gamarra fueron jóvenes que más allá de su condición social o económica, o racial, se incorporaron a la guerra porque “La experimentación, la práctica como criterio para alcanzar la verdad que la

sin duda ciudadanos de primera y segunda categoría.²⁰⁴ Más ciudadanía en la urbe, y menos en las zonas periurbanas. Una ciudadanía activa en el centro, y una más pasiva en la periferia.²⁰⁵ Así, diversos estudios coinciden en establecer relaciones sociales asimétricas, verticales, más autoritarias de la sociedad ayacuchana²⁰⁶.

Los migrantes del campo a la ciudad, forzados por la miseria y abandono o por el CAI²⁰⁷, inician su organización barrial y sectorial en el distrito de Ayacucho en el marco de lo que Henríquez y Arnillas (2014)²⁰⁸ denominan, la “cadena de jerarquizaciones sociales locales”, en donde los pobladores de los asentamientos humanos pueden estar en el último eslabón. Agregan que en Ayacucho hay ciudadanos de segunda clase, que buscan, a través del “discurso de derechos” reelaborar “los marcos de referencia para la acción colectiva”, pues:

... han sido tratados como ciudadanos de segunda clase, pero a pesar de ello se han apropiado de manera creciente del discurso de derechos y estos forman parte de la reelaboración de los marcos de referencia para la acción colectiva. (p. 74)

Además, citando a Damonte (2007), señalan que según la trayectoria histórica, las comunidades han logrado reedificarse como “sujeto político eficaz” tras décadas de enfrentamientos y negociaciones, acuerdos y desacuerdos con el Estado y contra él, que han sido “respuestas políticas” en muchas décadas, y se podría decir siglos. Por

nueva ciencia proponía (el marxismo) condujo necesariamente a pasar del enunciado a la acción” Además, “La comunidad de ideas y la clase de edad de sus componentes (generación clasista) hacían olvidar que más allá del frenesí clasista ese mundo presentaba fracturas regionales y étnicas.” Elo porque la “exclusión era principalmente política”. Y por consiguiente “La conciencia de “generación” daba lugar más bien a compartir objetivos políticos comunes: cambiar el país, el sistema, entre otros.” Así, “El paradigma científico convertido en acción política había alterado la finalidad de profesionalización de la universidad.” Hay que precisar que para Gamarra el “paradigma de ciencia que se introdujo en la UNSCH en esos años (fue): el materialismo histórico. “ Y agrega que la “pedagogía política” aunada a las “limitaciones “culturales” de sus receptores”, condujo a un “aprendizaje dogmático y en consecuencia, a las prácticas violentistas.” (pp. 95-113)

204 Coronel en la entrevista citada, narra que “hay una diferenciación culturalmente más marcada todavía (hoy), hay todavía muchos elementos de discriminación, de parte de la población del centro urbano. Conoció profesoras de la UNSCH que vivían a dos cuadras de la plaza y decían los cholos de Huaschahura (centro poblado a la entrada de Huamanga), porque sus padres eran hacendados. Y a veces cuanto más cerca están de los barrios pobres, quieren distanciarse más para que no los confundan. Tienen una red de contactos en el centro, se dan un rol e identidad adscrita, no reconocen el mérito o la meritocracia del cholo que puede ser un ingeniero. Lo usan como un refugio, se sienten atacadas, y se casan entre ellos.”

205 Para Rojas (2016a: 25-36) en el Perú no se habría consolidado el liberalismo político, y más bien ha primado el liberalismo económico, y por tanto hemos tenido una sociedad igualitaria jurídicamente. Elo porque el civilismo, que en el siglo XIX, logró, con restricciones, imponer el voto a los analfabetos hasta 1895, dando una cierta “igualdad jurídica” a todos los peruanos, en el siglo XX abdicó y se alió al conservadurismo, porque habría creído en las ideas “científicas” sobre el racismo y también para lograr la unidad nacional tras la derrota con Chile, la cual se explicaba por la desunión de las y los peruanos. De allí que en el Perú no sea nítida la diferencia entre liberalismo y el conservadurismo, y por tanto ganaron las posturas racistas, discriminadoras, excluyentes.

206 Por efecto del CAI, señala Vegas (2022: 94), muchos ayacuchanos que tenían “mejor capacidad económica” tuvieron que salir hacia Lima, Ica, u otras ciudades o quizá al extranjero. Por eso, afirma Vegas, “Se derrumbó así la vieja Huamanga que quería mantener su alcurnia casi colonial de apellidos conocidos, donde para ingresar al círculo primero preguntaban “¿De qué familia eres?””.

207 Reynaga (1993: 56) señala que “Antes de 1980, Ayacucho era uno de los departamentos más atrasados y marginados; ocupaba uno de los primeros lugares del mapa de pobreza del país. Las causas de esta situación eran la desatención del Estado, el atraso económico y la baja productividad de la agricultura, condicionada por factores naturales, climáticos y económicos. La violencia política agudizó esta situación generando problemas socioeconómicos, políticos y culturales para toda la población, pero básicamente para la campesina.”

208 Su estudio se basa en dos sectores “poblaciones indígenas en Loreto y afectados por la violencia política en Ayacucho” (p. 74)

eso dirán Henríquez y Arnillas (2014: 72) que “los pueblos altoandinos de la sierra, más bien, se desenvuelven como < sujeto político local > en resguardo de la reproducción de sus condiciones de vida.”²⁰⁹

Otro rasgo de la ciudadanía en Ayacucho es haber alcanzado masivamente niveles mínimos de formación y educación. En el siglo pasado la apuesta de los que veían en la educación una rendija para liberarse de la explotación, lo veían en el largo plazo, en cadenas intergeneracionales de continuidad de un proceso de liberación iniciado desde la colonia.²¹⁰

. Otro aspecto de la ciudadanía es su vínculo con la política local y regional. Ello debido a la necesidad de mejores condiciones de vida, y al ser consciente de que puede liberarse de estructuras de explotación y maltrato vía la educación y el acceso a instancias de poder. Además de ver experiencias exitosas de confrontación y negociación, de avances y retrocesos en la búsqueda de su ciudadanía e igualdad, la ciudadanía vio que la política es un elemento clave para lograr cambios en la relación social que mantiene por siglos.

Estos rasgos son estudiados por Pereyra (2013), Ayala (2013) y otros, que afirman que desde el siglo XVI, desde el nacimiento ayacuchano, hubo una marcada diferenciación social, económica, cultural, lingüística, religiosa, pues los dueños de la tierra, de los bienes, y hasta de los hombres eran los descendientes de la conquistadores y sus autoridades, en medio de una muchedumbre de indígenas y esclavos sin tierra, sin bienes ni libertad, menos justicia y ciudadanía.

Esta dualidad en el departamento también se vive en el distrito de Ayacucho, donde se concentra más del 16% de la población ayacuchana. Y vive esa realidad tras cuatro siglos con mayor o menor intensidad dadas las zonas. Ello a pesar de los esfuerzos de las masas indígenas ayacuchanas por lograr la igualdad y la ciudadanía, y por el uso de

209 De allí que al establecer relaciones simétricas, horizontales, democráticas antes, durante y después del HR, los dirigentes involucrados reconocieran al HR como una gran experiencia.

210 La estrategia del campesino fue la apropiación de una de las herramientas con las que eran expoliados: la educación. Saber leer y escribir era sinónimo de opresión. Tanto que muchos comuneros señalaban que había que matar a lo que leen y escriben. Por eso la población indígena buscó educarse y apropiarse de la herramienta con la que eran objeto de estafas, engaños y maltratos. Simultáneamente a esta disputa por la tierra, estaba la pelea por la inclusión educativa, como mecanismo de ascenso social y de lograr una mejor representación social y política ante instancias gubernamentales. Por eso, si en 1920 había 6 mil 838 estudiantes de primaria, y 91 de secundaria, en 1964 había 62 mil 540 y 4 mil 964 en primaria y secundaria respectivamente. En ese lapso de tiempo, pasó de 137 escuelas primarias con 148 maestros a 820 escuelas y mil 659 maestros. Y de educación secundaria pasó de dos colegios en 1920 a 18 colegios y 220 profesores en 1968. Esta necesidad de educación se reflejó en la migración interna, pues entre 1961 y 1972 los distritos de San Juan Bautista y Carmen Alto aumentaron en 250%. (Zapata et al 2008: 173) Así, aparecieron los “indios leídos” o “cholos”; es decir, individuos de origen campesino que, tras asistir a la escuela, compartían elementos de su cultura andina con elementos de la cultura occidental, sin hallarse integrados del todo a ninguna.” Pero al estar en los dos mundos se convirtieron en líderes de los hombres del campo e “intermediarios” ante “los históricos mistis”.

la política como herramienta para lograr su inserción en la vida social y política de Ayacucho. (Hillman 2013)

Para superar en lo local esta diferenciación social, se requiere espacios estructurados en los gobiernos locales que permitan el diálogo y acuerdos vinculantes, y fortalezcan el vínculo entre el Estado y la población. Pero además existen otras condiciones que separan al hombre de su realidad, o a la autoridad y el funcionario de la población a la que sirven.

El primero es el poder de ser autoridad electa por las masas, y por tanto la voz, el saber, la razón, el sentimiento, por antonomasia, del pueblo. En segundo lugar, tras ostentar un puesto y tener el encargo político en la jerarquía institucional, como autoridad o funcionario, *per se* se sabe lo que la gente necesita, o lo que la entidad debe hacer. En tercer lugar, está el temor a la sociedad civil²¹², a lo que ella pueda hacer contra el Estado y sus autoridades y funcionarios considerados corruptos, burocráticos y autoritarios.

Todo ello hace que no se tenga dudas ni resquemores respecto de lo que está bien o mal para el ejercicio de esa posición o puesto. Por lo que no es necesario consultar ni dialogar. En la MPH pudo haber de los tres factores, para que no se desarrollen mecanismos de participación ciudadana resolutivos y permanentes.²¹³ En cambio, el HR fue más bien un intento por llegar a tener un mayor conocimiento de la realidad, porque justamente se entendía que no había suficiente capacidad de los equipos para tener un dominio sobre el distrito que permita hacer en ella transformaciones sustanciales. Se venció definitivamente esas tres escisiones haciéndose una reinterpretación colectiva de la realidad.

2.3. Historia de centralismos

Durante décadas en Ayacucho hubo la aspiración a una auténtica descentralización. Quizá uno de los hitos más importantes en el siglo XX se desarrolló durante la década del 80, a través de dos foros. El primer foro se denominó "Fórum: Ayacucho Siglo XXI"²¹⁴,

212 "No siempre —afirma Quispe, asesor del alcalde Aedo— los funcionarios entienden el tema de la participación ciudadana. El tener a la población cerca significa una amenaza. No se puede llegar a ellos con información, no hay transparencia, hay temor en que me pidan demasiado. Me pidan mucho, mejor no converso, me van a pedir la carretera, pistas, cosas. Entonces es mejor tenerlos de lejitos para yo poder hacer lo que yo creo que ellos van a necesitar." Entrevista a Fernando Quispe, ex asesor del ex alcalde Aedo. 21 de febrero de 2021.

213 Desde la época de Azparrent (1988), para Romero, no hubo en la MPH una voluntad política por promover espacios o mecanismos de participación ciudadana en la perspectiva de la corresponsabilidad en la gestión pública. Entrevista a Luis Romero Calle, antropólogo que trabaja en la MPH en las áreas sociales y de participación ciudadana. 28 de febrero 2021.

214 Para mayor información, ver el libro: "Fórum, Ayacucho Siglo XXI, Conclusiones y recomendaciones. El Pueblo por su Desarrollo". 1985. Al respecto, en el referido libro se precisa que tras el "secular abandono" apareció el "fenómeno de la insurgencia, de guerra no convencional, no declarada que a su vez es resultado de la desesperación y la impaciencia de un grupo político que considera que el cambio y el desarrollo sólo es posible a partir de la captura del poder político del Estado mediante la violencia y la guerra", y que la respuesta, en ese momento de "represión indiscriminada" había cobrado más de 6,000 muertos. Su propuesta es la regionalización, que al final se transforme en una "descentralización

desarrollado entre el 3 y 8 de diciembre de 1984, y tuvo cuatro pre foros. El segundo foro se realizó entre el 20 y 24 de abril de 1987, denominado “Segundo Fórum Ayacucho Siglo XXI Paz, Justicia y Desarrollo”²¹⁵, en pleno CAI.

Posteriormente, el proceso de transición democrática del año 2000, atrajo el interés de investigadores respecto de lo ocurrido en el proceso del CAI y el autoritarismo fujimorista en Ayacucho.²¹⁶ Una de las conclusiones de esos trabajos es que el centralismo limeño se ha expandido y echado raíces en la sociedad ayacuchana. (Huber et al 2003) Y por ello es un “enorme reto” lograr que la implementación del proceso de descentralización cale también hasta el último rincón del país, en tanto la descentralización y la participación ciudadana asociada a ella:

...no depende solamente de la voluntad política de los gobernantes —aunque ésa es una condición sine qua non—, sino de la superación de trabas estructurales que han petrificado el sistema político-administrativo y, en buena medida, afectado también a las organizaciones de la sociedad civil. El caso de Ayacucho refleja claramente esta problemática. (p. 28)

Para estos estudios una de las trabas estructurales es que tras el CAI el tejido social se ha fragmentado²¹⁷. Diez (2003: 92) nota que no existen “movimientos de alcance regional, y en un escenario fragmentado, las alcaldías provinciales se constituyen en los ámbitos máximos del poder y la autoridad: con todas sus limitaciones, constituyen el primer escalón político previo al gobierno regional.” Ello es más importante en las municipalidades provinciales capitales de departamentos, como el caso de la MPH.

En tanto que para lograr una “descentralización eficiente”²¹⁸ (se) requiere de la participación de la sociedad civil, y que ésta sea capaz de negociar con los gobiernos de diferentes niveles.” Según Huber et al (2003), en Ayacucho habría una sociedad civil débil y desorganizada que no permite realizar una profunda “vigilancia de las autoridades y, de esta manera, garantizar una mejor rendición de cuentas y más poder a los ciudadanos.” (p. 51) Ayacucho y Huamanga, post CAI no tendría una sociedad civil

y la capacidad de decisión en favor de los sectores sociales tradicionalmente marginados.” Además, señalan que el “objetivo fundamental fue realizar un balance y diagnóstico integral e histórico de nuestra realidad y buscar las soluciones más adecuadas mediante planteamientos de alternativas concretas.” (pp. 5-6)

²¹⁵ Al respecto véase el libro “Ayacucho Siglo XXI. Paz Justicia y Desarrollo”. 1988.

²¹⁶ Ver Huber et al (2001), Ávila (2003), Diez (2003) entre otros.

²¹⁷ Para Arroyo e Irigoyen (2005: 80): “La descentralización democratizadora ha llegado sin contar con una sociedad activa, más bien con una con mucha fragmentación social y desconfianza, y eso explica el desfase entre la nueva institucionalidad y los actores, que aparece como si fuera exclusivamente de capacidades cuando es centralmente de ciudadanía activa.” A la visión nacional de los autores, se debe agregar la particularidad de la realidad ayacuchana tras ser el epicentro del CAI.

²¹⁸ Arroyo e Irigoyen (2005: 79-82) distinguen la “descentralización democratizadora”, como proceso para lograr una mayor democratización del Estado y sociedad. Y la “descentralización participativa”, por la que la descentralización no es sólo “técnico-financiera” sino que fundamentalmente responde y promueve la movilización ciudadana activa y participativa.

activa y organizada. Por ello como señalan Arroyo e Irigoyen (2005: 80): “La descentralización como proceso de democratización del Estado viene implementándose así como si fuera una reforma desde arriba”.

Luego, desde el 2003, tras la creación de autonomías políticas en los departamentos, a los cuales se les ha designado como regiones, se dinamizó sin duda la sociedad política ayacuchana²¹⁹. La denominada “Marcha de los Waris” (2007), fue una iniciativa de organizaciones sociales y gubernamentales, sin duda la más importante realizada en Ayacucho tras el CAI, planteó una nueva relación con el gobierno central²²⁰, especialmente demandando una atención preferente para los pueblos afectados por el CAI.²²¹

La “Marcha de los Waris” no se centró en promover reformas descentralizadoras, aunque Ayacucho siempre ha apostado por la descentralización. Esto se debería a que no hubo un movimiento descentralista fuerte históricamente, porque la preeminencia del gamonalismo, intrínsecamente centralista en lo político y autónomo en lo económico, no promovió una descentralización política y económica. Pero en Ayacucho hay quienes sostienen como Figueroa (2009:83) que “...la descentralización es la reforma democrática más importante de alcanzar en esta etapa histórica, porque permite rediseñar el mapa geopolítico del país entregando autonomía económica, política y administrativa a las regiones y a los gobiernos locales”.

Además del centralismo y la debilidad de su sociedad civil, Ayacucho vive el autoritarismo en su vida cotidiana, como por ejemplo en la violencia familiar.²²² El

²¹⁹ Figueroa (2009: 81-84) precisa que el EL periodo colonial nos vinculó al occidente europeo; no a la Europa renacentista y reformadora, sino a la Europa oscurantista e inquisitorial...”. Y argumenta que por la “ausencia de industrialismo, como base de una burguesía liberal”, “impidió el desarrollo y apogeo del Estado regional como correlato político”. Para él es por ello que “Los sectores democráticos descentralizadores estuvieron ausentes en las pugnas por el poder que se sucedieron entre conservadores y liberales...”.

²²⁰ Nueva relación que como señala Perci Rivas (2009:14-15) ya no pase por la confrontación, pues ante la “indignación (por) el crecimiento económico del país”, pero debido a la falta de atención y de “inversión” que permita la disminución de los indicadores de pobreza en Ayacucho, la población optaba por promover paros. Así entre junio 2004 y julio 2007 se registraron “16 paros convocados por el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho-FDPA, la Federación Departamental Agraria –FADA, los profesores del SUTEP, los trabajadores del sector salud, los docentes de la UNSCHA, los productores de papa y FEPAVRAE. Algunos paros fueron más radicales que otros, pero ninguno logró poner los problemas de la región en la agenda nacional y mucho menos ganar la atención prioritaria del gobierno central.” Es decir casi 5 paros por año, que demuestra que la confrontación y no el diálogo y los acuerdos eran las normas para la resolución de los problemas. Luego no se han dado más paros regionales contra el gobierno central, salvo los que se han realizado en los últimos meses por las repercusiones de la guerra en Ucrania, la inflación internacional, el alza de los combustibles y escasez de productos provenientes de Rusia, y por la ineficiencia del actual gobierno.

²²¹ Para más información acerca de la organización, impacto y consecuencias de aquella marcha ver el libro “Ayacucho y la Agenda Wari (2009). Hay que precisar que la marcha logró aglutinar al conjunto de las instituciones públicas y organizaciones sociales tras la reivindicación de que Ayacucho tras el CAI debería tener un tratamiento preferente. El gobierno de Alan García (2006-2011) supo negociar y tras marchas y contramarchas la marcha no logró grandes objetivos inmediatos, Sin embargo para algunos el impacto y logro de la marcha y sus demandas se resolvería favorablemente durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), pues tanto él como su esposa Nadine Heredia, provienen de familias al sur de Ayacucho.

²²² La Policía Nacional del Perú, entre enero 2005 a marzo 2018 registró 25,061 denuncias por violencia familiar, siendo por agresión física 16,095; agresión psicológica 4,888; y las provenientes de la Fiscalía 4,078. Fuente: IX Dirección Territorial de la Policía Nacional del Perú - Unidad de Estadística - Ayacucho. Hay que hacer notar que en 2005 se denunciaron en total 2,341 y el 2017 creció a 3,217, pero las denuncias por agresión física subieron de 967 a 2,311 en el mismo periodo, en cambio las que remite la fiscalía bajaron de 1,016 a cero.

verticalismo en la vida social, también se ve beneficiada por la falta de participación ciudadana en las gestiones locales²²³. En Ayacucho se reclama mucho la participación ciudadana, pero no hay estudios comparativos de cómo podría darse.²²⁴.

En ese marco sociopolítico a partir del 2003 se da el proceso de descentralización y se instituye el Gobierno Regional de Ayacucho, GRA, como una entidad autónoma dentro de un Estado unitario.²²⁵ Anteriormente, en los dos gobiernos de Belaunde (1963-1968 y 1980-1985) se implementó Cooperación Popular, entre otros organismos. En el gobierno militar (1968-1980), se instituyeron órganos desconcentrados de desarrollo como pliegos presupuestales, e instancias de coordinación regional como la Corporación de Desarrollo de Ayacucho, CORDE Ayacucho, e instancias para promover la democratización, de acuerdo a los objetivos sociales del régimen, en los diferentes ámbitos y sectores sociales, como el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Nacional, SINAMOS, entre otros.

En el primer gobierno de García (1985-1990) se inicia el primer proceso de descentralización del Estado en el marco de la Constitución de 1979. Con la Ley Orgánica N° 25014 del 16 de febrero de 1989 se crea la Región “Los Libertadores Wari” donde además de Ayacucho estaba compuesta por Huancavelica, Ica y Apurímac. Esta región duraría sólo tres años porque tras el autogolpe de Fujimori el 5 de abril de 1992, se dio la Ley N° 25432, por la cual disuelven las Asambleas Regionales y Consejos Regionales, constituyéndose el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) Ayacucho.

Tras el fin del CAI, y aún vigente el régimen autoritario e hipercentralista de Fujimori que tenía recursos por la venta de los activos estatales, el Estado en Ayacucho cobró una inusitada presencia a través del CTAR y otros organismos del Estado central, como

223 Otro tema es la poca sistematización de las experiencias de participación ciudadana, y estudios sobre la realidad de la falta de diálogo. En la entrevista con Coronel, señala que habría un estudio en la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, UNSCH, sobre un tema de la MPH, pero no conoce más estudios al respecto.

224 El libro, “Municipalidad de Miraflores. 2018. Aprender haciendo. Aportes de la Municipalidad de Miraflores para el buen gobierno”, publicado por la Municipalidad de Miraflores y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, se presentan 8 áreas con participación ciudadana: seguridad, medio ambiente, inclusión, gobierno abierto. Gobierno electrónico, cultura, jóvenes, niños y adolescentes, transporte y participación ciudadana. En estas áreas hay acciones de participación ciudadana, siendo transversal, y que permite evitar conflictos con la ciudadanía. Se entiende que el municipio es eficiente por participativo. Aunque se obvia que quizá su eficiencia tiene un soporte, la prosperidad económica, que permite un nivel de profesionales, de uso de tecnologías de punta, ciudadanos activos y que no tiene mayor impacto el costo de la participación (además se está virtualizando la misma), que le permite ser un municipio eficiente resolviendo los problemas de las y los ciudadanos activos. Y establece el diálogo con sus ciudadanos y ciudadanas sin necesidad de grandes asambleas o espacio de diálogo, sino individual, cotidianamente y por sectores o servicios. Además, se percibe que el ciudadano tiene capacidad de poder e incidencia en su municipio más allá de pertenecer a un colectivo. Hay que recordar que Miraflores, ciudadanos y municipio, lideraron en Lima la lucha contra Sendero Luminoso tras el atentado en la calle Tarata (julio 1992). En cambio en Huamanga los ciudadanos y ciudadanas requieren muchas veces de participar colectivamente para hacer sentir su voz, teniendo además una ciudadanía más pasiva.

225 Desde la independencia en 1821 Ayacucho fue dependiente del Estado central durante toda su vida republicana, salvo por el interregno de 3 años de la constitución del gobierno regional Libertadores – Wari, pero allí también fue un gobierno multidepartamental, no sólo fue un gobierno para Ayacucho.

señala Huber et al. (2003; 29) El CTAR no invertía mucho, pero era de las “más notorias según la opinión pública ayacuchana”. Y es que como tenía la función de centralizar las diferentes intervenciones del Estado, aparecía como muy importante, porque en el sector público se concentra el “mayor componente de fuerza laboral”²²⁶, básicamente en los servicios de salud, educación entre otros.

En Ayacucho el Estado central ha realizado intervenciones diferenciadas y yuxtapuestas de los programas y proyectos de sus diferentes sectores, sin que las instancias creadas para coordinarlas y articularlas, como el CTAR, pudieran lograrlo. Además, sin espacios de participación ciudadana estructurados y permanentes. Y es más, en la década de Fujimori, el CTAR “sirvió para financiar las actividades que se consideraron necesarias para lograr la re-reelección presidencial”²²⁷. Es por ello que en la transición democrática se planteó “rediseñar el rol del Estado y su relación con la sociedad”,²²⁸ que algunos avances se dieron con el desarrollo del proceso de descentralización iniciado el 2003. Pero finalmente, el GRA se crea sobre lo que fue el CTAR Ayacucho.

2.4. Realidad del distrito de Ayacucho y la MPH

El distrito de Ayacucho es la capital de la provincia de Huamanga, en el departamento de Ayacucho, área de influencia donde operó el HR. Es un distrito mayoritariamente urbano, donde sólo el 2.24% de su población es rural, y en donde existen solo tres centros poblados rurales: Huascahura, Rancho y San Martín de Paraíso.

226 Para Huber et al (2003: 30) “Elo explicaría también la escasa presencia del Ministerio de Trabajo, puesto que este organismo se encarga de las relaciones laborales en el ámbito privado, un ámbito de poca importancia en el departamento. FONCODES y PRONAA deben su notoriedad al hecho de formar parte del aparato asistencialista del Estado.”

227 Huber et al hace un estudio sobre el papel del CTAR en la década fujimorista y su uso político.

228 En el proceso de transición, el CTAR trabajó el 2001 el “Plan Estratégico de Desarrollo Departamental de Ayacucho”, que fue entregado al ex presidente Toledo. Este Plan fue trabajado durante todo el año 2001, y se hizo según algunos de manera apresurada sin mayores consultas a la población, y al final muchas de las decisiones para que en siete meses se pueda entregar el Plan, se hicieron entre el CTAR y la ONG que ayudó. Huber et al (2003: 35-36)

Tabla N° 13

Población del distrito de Ayacucho

DISTRITO DE AYACUCHO	Población censada	99,427	100.00%
	Población censada rural	2,227	2.24%
	Población censada urbana	97,200	97.76%

Fuente: INEI, Censo 2017.

Desde la reapertura de la UNSCH en 1959, el distrito de Ayacucho y los municipios metropolitanos empezaron su crecimiento poblacional, por migración interna y de otros departamentos. Hubo las demandas de terrenos, viviendas, agua, desagüe, etc. De allí el nacimiento de la Federación de Barrios en los años 60, y luego el surgimiento del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho. Posteriormente, en la década de los 80 y 90, simultáneamente a la huida de muchos por el CAI, también hubo una migración interna hacia Huamanga, y especialmente al distrito de Ayacucho, y la creación de un cinturón de asentamientos humanos.

En medio del periodo de la violencia, Romero destaca que en la gestión del ex alcalde Fermín Azparrent (1987-1989) se hizo algo parecido a un diálogo con la población:

En el año 88 antes que lo mataran, había un grupo de regidores que pertenecían a Izquierda Unida. Ellos no habían constituido canales formales aprobados por ordenanza ni cosas parecidas, pero hicieron algunas acciones que estaban vinculadas con los vecinos. En esas épocas las municipalidades tenían un presupuesto exiguo. Hacían reuniones, asambleas en la municipalidad para escuchar las distintas necesidades. La municipalidad se concentraba principalmente en la atención al recojo de limpieza de basura y también de desmonte. La MPH tenía un camión que trabajaba para la oficina de la Dirección de Desarrollo Social²²⁹. El director era el profesor Jorge Zanabria Pantoja, con él hacíamos las coordinaciones con muchos dirigentes con muchos barrios, entonces ese carrito recogía desmonte, basura y los vecinos ponían combustible o refrigerio para los choferes.

229 L. Romero también recuerda que en esa época, el camión también apoyaba a los otros dos distritos metropolitanos, Carmen Alto y San Juan Bautista. "Si en un principio sí, porque esas municipalidades no tenían los equipos, no tenían camiones. Además esas municipalidades en realidad solo hacían el trabajo de registro civil y algunas tareas administrativas. También habían problemas de recursos y pedían apoyo a la MPH. La única municipalidad de la capital era la que tenía maquinarias camiones para recolectar basura". realmente la MPH con todas sus dificultades atendía, pero bueno eso paulatinamente los distritos poco a poco han estado adquiriendo sus camiones...

En ese sentido le preguntamos a Romero si cree que en esa experiencia había corresponsabilidad. Y señaló que “Claro, porque en realidad la MPH mostraba que no podía con todos los gastos, las municipalidades no tenían grandes presupuestos, era pobre.” Además, indagamos si esa experiencia de trabajar con la población mancomunadamente en el gobierno de Izquierda Unida, se repitió años después, Romero dice:

No, no. Solamente he podido observar en la gestión del profesor Fermín Azparrent. No he visto en otros momentos. Bueno eso también tiene que ver mucho con el carácter que ha tenido cada gobierno local, que en realidad ha priorizado otras cosas y han abandonado ciertas cosas, como el diálogo con la población para ir solucionando los problemas. Y de cómo la MPH también es un instrumento para poder ver los problemas que tienen en la oficina. No ha habido, salvo que los vecinos hayan salido a hacerles bulla a la MPH para poder exigirle alguna pista, la vereda. Entonces allí si tenían que sentarse, pero sino por iniciativa de la MPH casi no ha habido.²³⁰

Tras la superación del CAI se comienza a configurar una nueva Huamanga y es en ese proceso que se da el HR, como un espacio de diálogo y entendimiento entre la población y el gobierno local. Además, en el distrito de Ayacucho se comenzó a superar sus problemas derivados de la violencia, y se convierte nuevamente en uno de los lugares más atractivos del país.²³¹

Simultáneamente la población del distrito crece especialmente por las zonas Oeste y Norte, pero a un ritmo más rápido que el de la capacidad que puede tener la MPH de brindar los servicios básicos y la capacidad de dar respuesta a sus problemas por las demás instituciones como el servicio de agua. Esto genera una serie de marchas y conflictos con la población.

En la zona del centro histórico crece el problema del comercio ambulatorio y la inseguridad ciudadana por el crecimiento de discotecas y bares. En las zonas rurales, Sur, así como en las zonas Oeste y Norte, se hace necesario limpiar las quebradas para

230 Hay que precisar que durante todo el siglo XX, desde la LOM de 1897 hasta el 2003, los municipios no habían tenido la obligación legal de crear ningún espacio de inclusión y participación ciudadana, por lo que la distancia entre municipio y población era grande. De allí que se tomó una decisión extrema, muy saludada por la población, de que las autoridades y funcionarios vayan a las zonas y allí se tenga reuniones. Por eso que los municipios que en los años 80 y 90 iniciaron procesos de participación ciudadana sean pioneros y precursores.

231 Ayacucho se comienza a recuperar y desde el 30 de octubre de 2019 Ayacucho (Huamanga) ha sido reconocida por UNESCO como parte de la Red de Ciudades Creativas, porque se estima que su desarrollo se sustenta en la creatividad por la música, la artesanía, las artes populares, el diseño, el cine, la literatura, las artes digitales o la gastronomía.

evitar el surgimiento de huaycos como el que se produjo en diciembre del 2009 y que mató a 9 personas a tan solo dos cuadras de la plaza de Armas.²³²

Todos estos, y otros problemas, requieren, para ser solucionados sosteniblemente, de una sociedad democrática y dialogante, y concretamente de espacios de inclusión y participación ciudadana desde el poder municipal, que permita que las limitaciones estructurales de la MPH y de las demás municipalidades, puedan ser resueltas y contribuir a promover una mejor calidad de vida de las y los vecinos del distrito.

Pero igualmente se requiere de una sociedad con ciudadanos activos y organizaciones sólidas y con trayectoria, que puedan hacer, como señala Augusto et al (2017), incidencia y poner en agenda públicas las demandas ciudadanas. Pero en Ayacucho, como señala Romero:

...desde la época de la violencia para adelante todo lo que representaba las organizaciones sociales, Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho, Federación de Barrios etc., todas las organizaciones que existían en Ayacucho, inclusive sindicatos y algunos barrios prácticamente fueron desaparecidas. Tenemos cerca de 20 años prácticamente sin ninguna forma de organización. Concluida esa etapa, una etapa donde justamente buscas esos dirigentes para poder empezar a trabajar una participación para la gobernanza y no los encuentras. Se ha querido inculcar, pero no había nada o era débil, entonces no había garantías de que ellos por su cuenta podían haber impulsado una participación de mayor sostenibilidad sencillamente digamos que ellos veían desde lejos, miraban de lejos.

Es necesario promover esas reformas que propone Romero en las estructuras de los municipios como el de la MPH, de manera que impulsen la organización barrial y el surgimiento de nuevos y mejores liderazgos sociales. De lo contrario, con la mantención de la brecha, la municipalidad reproduce un tipo de relación social autoritaria y vertical con ciudadanos pasivos y desorganizados.

Esto cambió en la MPH con el HR tras incorporar espacios de participación ciudadana, de reconocimiento de la diversidad de posiciones en relación a un tema, de toma de decisiones consensuadas, de prácticas de diálogo y de escucha del otro a veces considerado un incapaz o un enemigo. Estos espacios son fundamentales para la institucionalización de una cultura política democrática y que empodere a sus dirigentes.

232 El Instituto Nacional de Defensa Civil realizó el Informe de Emergencia N° 137 - 17/12/2009/COEN-SINADECI/21: 42 horas (Reporte N° 05) dando cuenta del fallecimiento de 9 personas el 16 de diciembre de 2009.

Si bien desde el inicio de la reforma descentralista la MPH inició el proceso de implementación de los mecanismos de participación ciudadana como el CCL distrital de Ayacucho, estos se limitaron a lo formal. Así, en la gestión del alcalde Ludeña se constituyó la Subgerencia de Participación y Ciudadanía en el 2005. Y se inició el proceso de convocatoria para la elección de los dirigentes del CCL.

Posteriormente, durante la gestión del alcalde Martinelli se logró elegir a los dirigentes del CCL y ellos convocaban a los dirigentes barriales a la MPH para priorizar los proyectos de inversión pública en el marco del Presupuesto Participativo. Incluso según el dirigente Mendoza, alcaldía les dotó de una camioneta para que puedan visitar las zonas y constatar que en esa zona se pueda implementar el proyecto que los vecinos señalaban²³⁴.

Luego en la gestión del alcalde Huancahuari en el 2012 el subgerente de participación vecinal²³⁵ convocó a los dirigentes de la zona Oeste para impulsar la organización barrial. Tras algunas reuniones el subgerente fue cambiado y “todo quedó allí, no hubo más” como señala José. Posteriormente, en el 2014 la subgerencia logró terminar el proyecto “Mejoramiento de la participación ciudadana en el desarrollo local del distrito de Ayacucho”, que luego en la gestión del alcalde Aedo se comenzó a implementar.

Por otro lado, a nivel de las cinco elecciones municipales desde el 2002 al 2018, sólo un partido nacional (Apra) ganó la alcaldía (2003-2006). Las restantes cuatro últimas elecciones fueron ganadas por movimientos regionales²³⁶ (Ver Tabla 13). Asimismo, en la última elección del 2018 hubo 13 agrupaciones políticas entre partidos y movimientos, y entre el 2002 al 2018 han postulado a la alcaldía de Huamanga cuarenta (40) agrupaciones entre partidos políticos y movimientos regionales. Este dato

²³⁴ Mendoza afirma que “Por ese tiempo trabajamos para el PP, llamábamos a todos los dirigentes a una reunión en el salón consistorial de la MPH, y cuando ellos tenían propuestas y proyectos para su posta, loza deportiva, cualquier cosa, nosotros hacíamos un concurso para participar en el PP, íbamos a las zonas donde tenían proyecto y veíamos cuántos pobladores en cada zona vive, y a cuántas personas de esta obra va a beneficiar, según eso si los señores de esa zona tributan o no a la MPH, los dirigentes de cada zona cuando visitábamos los del CCL, la MPH nos daba la camioneta para visitar, los cuales los dirigentes de cada zona a veces pensaría que nosotros vamos a aprobar nosotros nomás, pero además eran los regidores, alcalde todos organizadamente.” Entrevista a Remigio Mendoza, ex Coordinador del CCL del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho. 16 de marzo de 2021

²³⁵ Según José, dirigente de la zona Oeste, antes de la gestión de Huancahuari “No había organización. Cuando entra Huancahuari se inicia el trabajo de organización de la zona oeste, participación vecinal convocó una reunión para conformar un comité de la zona Oeste, no me recuerdo el año, pero habrá sido el segundo año de su mandato el 2012 cuando estaba el subgerente de participación vecinal Jorge Ayala Balboa, con él se ha iniciado. Han participado de Nery, Pinos Basilio Auqui, más de la parte de arriba. La primera vez que la zona Oeste se organiza para elegir un coordinador. No recuerdo quién fue (coordinador), pero fui fiscal, creo que era el presidente Gregorio Huaranca. Nos hemos reunido varias veces. Nos reuníamos en La Picota, han venido de participación vecinal de serenazgo, entre otros. Allí se inicia el trabajo del proyecto que Aedo ha ejecutado sobre sistema de participación, pero después que sacaron al profesor Ayala todo quedó allí, no hubo más.” Entrevista a Jhonatán José Taype dirigente de la zona oeste del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho. 8 de mayo de 2020.

²³⁶ Siefert (2014) destaca que la tendencia tras el proceso de descentralización es que los partidos nacionales pierdan las elecciones regionales y municipales. En la MPH este proceso ha sido validado.

destaca la enorme fragmentación partidaria y volatilidad electoral que, como en el resto del Perú, es un indicador de una representación muy irrelevante²³⁷.

Como podemos apreciar en la Tabla 13, hay cuatro indicadores por los cuales la gestión de Aedo se constituyó en una excepción en relación con las demás gestiones. El primero es que la gestión se salió de lo establecido en la LOM 27972, pues mantuvo lo normado, pero impulsó un mecanismo de participación ciudadana novedoso e inusual, el HR, e impulsó la creación de las juntas vecinales, que no se habían desarrollado antes.

Un segundo indicador es en relación con la participación de los dirigentes del CCL y de otros barrios en el diseño o promoción de las políticas públicas, sólo en la gestión de Aedo se promovió su actoría en el diseño de un espacio como el HR y los incorporó en el proceso de implementación del mismo además de otros dirigentes barriales.

Un tercer indicador es el carácter de los espacios, registrándose que en todas las demás gestiones, el carácter ha sido consultivos. Y es en la gestión de Aedo que la relación con los dirigentes y la población en general fue de carácter vinculante a través de la firma de actas con acuerdos de corresponsabilidad.

Finalmente, un indicador fue el lugar donde se desarrollaron los espacios participativos, notándose que sólo en la gestión de Aedo, a pesar que las reuniones de preparación del HR se realizaron en los locales de la MPH, los talleres participativos se realizaron en las propias zonas, lo que hizo una gran diferencia con las demás gestiones donde las reuniones y talleres eran realizados en los locales de la MPH.

Tabla N° 14

Alcaldes de la MPH y características de su gestión en participación ciudadana

Año	2002	2006	2010	2014	2018
Alcalde de la MPH	Gerardo Francisco Ludeña González	Germán Salvador Martinelli Chuchón	Pánfilo Amílcar Huancahuari Tueros	Salomón Hugo Aedo Mendoza	Yuri Alberto Gutiérrez Gutiérrez
Partido Movimiento /	APRA	Movimiento Regional	Movimiento Independiente Regional	Movimiento Regional Alianza	Movimiento Regional Musuq Ñan

²³⁷ Como la ley electoral no precisa un mínimo para ganar las elecciones, algunos triunfos son muy precarios como el obtenido por el Apra el 2002 con sólo el 14.69% de los votos válidos.

		Innovación Regional	Todos con Ayacucho	Renace Ayacucho	
N° partidos o movimientos en la elección	18	12	9	9	13
% votos válidos	14.69	19.83	24.98	34.73	24.22
Espacios de participación ciudadana implementados	CCL, PP	CCL, PP	CCL, PP	CCL, PP, HR y Juntas Vecinales.	CCL, PP y Juntas Vecinales
Participación de dirigentes sociales en diseño y promoción de políticas sobre participación ciudadana	No	No	No	Sí en HR	No
Carácter de los espacios	Consultivo	Consultivo	Consultivo	Consultivos: CCL y PP Vinculante: HR	Consultivo
Lugar de desarrollo de los espacios participación	MPH	MPH	MPH	MPH y locales en los barrios	MPH

Fuentes: InfoGob, documentos de la MPH
Elaboración propia.

2.5. Nuevo mapa social del distrito de Ayacucho

Luego del proceso de la transición democrática de inicios del siglo XXI, se inició una lenta recuperación del tejido social y participación ciudadana. Un punto importante fue la “Marcha de los Waris” en el 2007,²³⁸ como una movilización del conjunto de la sociedad ayacuchana, instituciones públicas, privadas, tercer sector, sociedad civil, etc., para hacer sentir su voz respecto del olvido del segundo gobierno de García (2006-2011), y solicitar una atención preferente.

²³⁸ Para mayor información puede consultar el libro del IDS, “Ayacucho y la Agenda Wari” (2009) de Rocío Romero y Carmen de los Ríos (Editoras).

Todo Ayacucho se unió a pesar de sus diferencias. Inicialmente no estaba prevista la participación de sus autoridades regionales -en cambio las autoridades locales sí estuvieron más involucrados-, pero tras la contundencia de la movilización se unieron en Lima con los marchantes. Esto ayudó sin duda a avanzar en los esfuerzos por reconstituir el tejido social, pero se hizo desde una iniciativa más regional y de relación con el gobierno central. Lo cual permitió reactivar algunas organizaciones, pero la recomposición del tejido social debería pasar también por promover el fortalecimiento de capacidades de los nuevos dirigentes,²³⁹ de fortalecer su organización y contribuir a elaborar sus agendas y planes.

Para ello, como en décadas pasadas, esto podía ser impulsado por los partidos políticos. Pero dada la precariedad y debilidad del sistema de partidos en el Perú, ello no se da. Adicionalmente, la cooperación internacional tuvo agendas más sectoriales vinculadas a desarrollo económico, emprendedurismo, género, discriminación, infancia, derechos humanos, entre otros, pero no de fortalecer la organización barrial fracturada por el CAI.

Como se ha señalado también, las diferentes gestiones regionales y locales no han tenido como eje el trabajo de promoción y fortalecimiento del tejido social, y menos el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, más allá de la obligatoriedad de la ley para obtener a cambio algún puntaje en el MEF y otros ministerios.

Entonces, sin apoyo de los partidos, ni de los gobiernos locales y del gobierno regional, ni de la cooperación, la población debía iniciar un proceso interno propio de reconstitución organizacional. Según se ha conversado con los dirigentes (zona Oeste) hubo esfuerzos de parte de las propias organizaciones, pero fracasaron al no tener apoyo o porque los impulsores tenían un liderazgo más autoritario y vertical, o por involucramiento en actos de corrupción.²⁴⁰

En ese sentido, el tipo de relación social que se ha normalizado es más estamental, jerárquica, discriminadora. Como señala del Pino (2014): “Hay un orden social que se entiende por el grado de legitimidad de las relaciones sociales.” (p. 114) Es decir, el aceptar este tipo de relación sin mayores cuestionamientos, y tras un periodo de tiempo

239 Ver la experiencia de Cusco y Amazonas (Augusto, 2017)

240 Testimonios de José, dirigente del Asentamiento Humano “Cerro La Picota” de la zona oeste del distrito de Ayacucho. Y de Santiago (coordinador de la zona Oeste). Entrevista a Santiago Pelayo Pareja, presidente de la zona oeste del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho. 01 de julio de 2020.

de internalización acrítica, se termina legitimando un modelo societario que se debe respetar y dar continuidad.

A contracorriente de esta normalización de la relación social, surgió la Federación de Club de Madres de Ayacucho, FEDECMA, a fines de los años 80 en pleno CAI. La primera “generación” de dirigentes, las fundadoras, la organizaron estableciendo relaciones con ONG y el Estado, y siendo “referentes de la participación ciudadana en un contexto de violencia política en el que los espacios públicos eran casi inexistentes.” (Huber 2003: 57)

La “segunda generación” de lideresas de la FEDECMA trabajó en los años noventa, “en pleno auge del fujimorismo”, logrando “mayores niveles de formación y capacitación”, por parte de ONGs, lo que les permitió consolidar “sus relaciones con diversos organismos”. Pero este vínculo, según Huber et al (2003: 58), tuvo como contrapartida “serias debilidades de organización y tiene una escasa presencia en la escena política local.”²⁴¹

Cabe destacar frente a esta realidad que la participación de las dirigentes en el Vaso de Leche les ha permitido “mantener cierta relación con los gobiernos locales y conocer los reglamentos, el manejo del presupuesto y las funciones municipales.” Si bien para Huber es un “nivel de participación”, “precario y limitado”, sí habría “sido importante para alcanzar una mayor presencia en la política local”, aunque ellas se hayan sentido utilizadas, “como títeres”.²⁴²

El Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho, en adelante FDPA, fundado en los años 60, ha pasado por tres grandes etapas. La primera, la fundacional y expansión, que según Magno Ortega²⁴³, uno de sus impulsores en los años 60, va de los años 60 hasta 83- 84, donde “sus bases más fuertes fueron la Federación de Barrios, los mercados, la participación de los tres estamentos organizados de la UNSCH, docentes,

241 La debilidad institucional sería porque la dirigencia tendría una “notoria dependencia” de las ONG y los organismos asistencialistas estatales, pues “el contacto de la dirigencia con las bases ocurre casi exclusivamente cuando alguna institución las convoca para realizar talleres de capacitación en alguna zona del departamento”. Esto ha generado “enfrentamientos” con la dirigencia, debilitando la organización. Y de otro lado la poca presencia de la FEDECMA en la política local se explicaría como parte del “impacto de la guerra interna, la cual debilitó a la institucionalidad ayacuchana en general.” Así, “La manipulación del temor” resentía a las dirigentas que eran más beligerantes, pues tras el calificativo “de “tucas” o “terrucas”, ocasionaba cambios de actitud, silencios o simplemente repliegues, cuando sus demandas se politizaban o cuando tan sólo cuestionaban a algún funcionario público.” Pero también se debería al “asistencialismo estatal de los años noventa”, pues como señalaban su lideresas las socias apoyaban al gobierno para no perder sus beneficios a través de los programas sociales. Este condicionamiento estatal generaba miedo en la participación política de las dirigentes. (Hubert et al. 2003: 58)

242 “De repente los varones piensan que las mujeres sólo servimos para el Vaso de Leche, por eso tenemos un proyecto para poder preparar y entrenar a las líderes para que puedan liderar dentro de los municipios.” (Hubert et al 2003: 60) Por eso ellas “no se sienten preparadas”, por lo que requerirían “más formación en temas políticos”. Como señala Huber, “Esta demanda se da sobre todo entre las dirigentas de mayor trayectoria, debido quizás a que han sido más capacitadas.”

243 Magno Ortega Quispe, uno de los líderes fundadores de la Federación de Barrios de Ayacucho y del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho, ha sido candidato al Congreso por el Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad. Entrevista a Magno Ortega Quispe. 28 de mayo de 2020.

no docentes y la histórica FUSCH, los artesanos, algunos sindicatos, entre otros gremios.

La segunda etapa vino con el surgimiento del CAI y el hostigamiento que sufrieron los líderes los cuales “quedaron solos.” Y agrega que “por la persecución del Estado se fueron a Lima.” Y el FDPA se desactivó. Fue una etapa donde Ayacucho sufrió un reflujo mayúsculo de la organización social, sindical, popular, con algunas excepciones marcadas por la sobrevivencia, como la FEDECMA.

Tras la debacle del autoritarismo corrupto de Fujimori y el retorno de la democracia, el 2000 se reactiva el FDPA, y se inicia una tercera etapa con diferencias en los líderes por la perspectiva y forma de implementar la reactivación. Por un lado había una cierta urgencia de la necesidad de que el FDPA retomara sus funciones. En cambio, para Ortega y otros²⁴⁴ debía actualizarse y planificar con las bases su reactivación, lo cual tomaría tiempo.

Triunfó la propuesta de reactivación inmediata por un congreso electorario,²⁴⁵ por la urgencia de liderar el proceso de transición democrática y los retos hacia adelante. Se postergó, y según Ortega, nunca se desarrolló un proceso más largo y sostenido de reactivación. Este hecho no permitió el debate respecto de si seguir con las estrategias y tácticas anteriores o si era necesario desarrollar nuevas y más concretas soluciones.

Para Ortega había “una nueva configuración social y las formas de reclamación eran distintas” a las de décadas anteriores. Afirma que en este siglo, luego del CAI “los proyectos (son) los instrumentos de reclamación, de gestión, de lucha.” Antes eran los memoriales los instrumentos de gestión y lucha. Además, surgieron otras organizaciones “como la FEDECMA, organizaciones barriales, juntas vecinales aparte de las juntas históricas.

Para él y otros era necesario hacer un proceso²⁴⁶.” En esta tercera etapa no se hizo un balance sobre cómo dar continuidad tras el CAI.²⁴⁷ Esta falta de debate y evaluación

²⁴⁴ Este punto de vista fue compartido por Ortega con líderes regionales como José Coronel, Gilmer García, Carlos Condori, entre otros.

²⁴⁵ Señala que en ese Congreso trabajaron Mario Cabrera, Mario Cavalcanti, Alberto Molina, entre otros.

²⁴⁶ Para Ortega “Ayacucho es un pueblo que siempre ha estado organizado”, y el FDPA necesita una nueva funcionalidad, por lo que sugiere “cubrir esa etapa de reformular los métodos de trabajo, pero también como estructuramos la organicidad del FDPA”, tomando en cuenta que ahora “hay un FDP en las 11 provincias y en la mayoría de distritos, en cerca del 90%, e incluso en los centros poblados hay frentes de defensa.” Si bien señala que se hizo una reforma estatutaria, hace unos 10 años, y que recoge “de alguna manera” sus opiniones precisa que “falta implementarlo, falta adecuarlo. Afirma que su rol más importante es la lucha contra la corrupción “que se ha generalizado lamentablemente en todo el país”.

²⁴⁷ Ortega señala que ahora el FDPA va cumpliendo su papel, pero por “reivindicaciones coyunturales”. Cuando el FDPA es histórico “en determinados momentos juega un papel importante, es el interlocutor de la sociedad”. Eso se ha perdido y las autoridades no reconocen ese papel. De otro lado Ortega afirma que no son la “antítesis o la negación de la estructura del Estado”, pues recuerda que en el 2019 se dio una “lucha por el derecho a la salud por el no cierre del antiguo hospital hemos exigido trabajar de la mano con el gobernador y que se incluya a las municipalidades provinciales

de la experiencia vivida por el FDPA confrontándola con la nueva realidad es para Ortega “una de las causas por lo que el FDPA todavía no consolida su representatividad”.²⁴⁸

Esto se expresaría en que “no se está sabiendo expresar los nuevos problemas de los barrios”. En “este momento es el tema de seguridad, pero también los derechos fundamentales, el derecho a la salud, etc.” “Con la misma población, desde mi punto de vista, hay que encontrar esos problemas, hay que visibilizarlos”, y esas deberían ser las nuevas banderas que enarbolan “los comités centrales que existen en todos los barrios”.²⁴⁹

Actualmente el FDPA está estructurado por un Comité Ejecutivo que lo integra el presidente, vice presidente, secretaria de actas, de prensa, economía, juventudes, sindicatos, entre otros. Además de los representantes de los frentes provinciales²⁵⁰. Luego hay un Comité General de Consultores integrado por los ex presidentes, que se reúne con el Comité Ejecutivo para temas de emergencia, cuando no puede reunirse en una Asamblea General.

Ortega señala que el número de organizaciones afiliadas varía porque son “las que están en conflicto las que en determinado momento activan al FDPA. No es lineal, hay momentos de auge del FDPA, luego hay como momentos de un estancamiento”. Agrega que en los últimos tiempos en el FDPA está la Junta de Usuarios del Distrito de Riego de Ayacucho -JUDRA, y pequeños y medianos empresarios, la FEDECMA, FADA, CGTP, SUTEP.²⁵¹

distrítales”, pero no fueron bien reconocidos por lo que se pierde oportunidades para resolver los conflictos sociales afirma.

²⁴⁸ Agrega Ortega que “también los nuevos liderazgos y los históricos o los que vienen en este proceso de reactivamiento y protagonismo del FDPA debemos adecuarnos a los nuevos tiempos”.

²⁴⁹ Es discutible esta afirmación, pues según Romero ya no existe la Federación de Barrios, y por tanto los comités centrales. Ortega recuerda que en los años 60 hasta inicios del 80 había “los históricos comités centrales en cada barrio”. Reconoce que han surgido ahora las juntas vecinales estipuladas en la Ley 27972, artículos 106 al 110, con la denominación: Junta de Delegados Vecinales Comunes, y precisa que también “realizan actividades puntuales, pero en la mayoría de los que yo conozco están dentro de los comités centrales los barrios, los clubes de madres, las organizaciones de jóvenes etc. que también “realizan actividades puntuales, pero en la mayoría de los que yo conozco están dentro de los comités centrales los barrios, los clubes de madres, las organizaciones de jóvenes etc. De acuerdo con la perspectiva de Ortega, aún están desarticulados las dirigencias de los barrios. Hay poca representación de los barrios que “tienen coordinación con la federación de barrios que activa y preside el profesor Valerio Riveros López, del barrio de la Libertad. Pero hay que culminar su etapa de reactivamiento, eso va a ser fundamental para los barrios, eso es una necesidad de los barrios”. Por su parte para Romero, la Federación de Barrios no está activa, y más bien tras el HR se está reconstituyendo el tejido social barrial del distrito de Ayacucho, en la cual en dos de las 6 zonas que se ha dividido el distrito ya hay juntas vecinales comunes y dirigencias zonales y de sub zonas. Y no existen los comités centrales.

²⁵⁰ Para Ortega la representación de provincias debe ir descentralizándose para hacerlas más representativas territorialmente, pero “a veces eso no es posible también por la cantidad de miembros del ejecutivo que se requiere”.

²⁵¹ Puntualiza Ortega que regularmente serán unas 35 organizaciones a nivel regional, incluyendo los FD provinciales, distrítales y de la metrópoli de Huamanga. Hay que tomar en consideración la organización de los transportistas los mercados ambulantes los ambulantes sobrepasan un total de 20 organizaciones haríamos un total de 40 35 organizaciones que permanentemente activan.

A nivel de la Federación Agraria Departamental de Ayacucho, FADA, la crisis de representación del agro se mantiene. La FADA nació afiliada a la Confederación Nacional Agraria, CNA, que promovió el velasquismo. Luego de su rápido crecimiento por el impulso del gobierno de Velasco, tras el inicio del CAI, sufrió una crisis de la cual aún no se ha repuesto del todo, según refiere su actual secretario general, Oscar Mendoza Olano²⁵². En los años del CAI muchos dirigentes estuvieron entre los dos fuegos. Mendoza afirma que en los años 90 hubo apoyo de la cooperación internacional a través de capacitación a los dirigentes. Actualmente la FADA está en un proceso de reorganización y de trabajo de bases para mantener y/o recuperar el liderazgo que tuvo.

La organización a nivel empresarial es un fenómeno antiguo en Ayacucho. Hace casi 100 años que se constituyó la Cámara de Comercio de Ayacucho, la entidad más antigua que representa al empresariado ayacuchano. Si bien con el CAI hubo un repliegue de la organización, ésta no desapareció como señala su actual presidente Leonel Soria²⁵³. Y tiene líneas como imprentas, restaurantes, la poca industria que hay, el comercio, turismo, artesanía, entre otras. Cuenta aproximadamente con 800 afiliados.

Es interesante que tanto Soria como Olivares²⁵⁴, miembro de la Cámara, coincidan en la necesidad de generar un mayor mercado a través del mejor pago a los trabajadores. De nada sirve producir si nadie te va a comprar, porque no tienen dinero. Un problema que ve Soria es la cercanía del narcotráfico con la economía ayacuchana. Considera que las más de 150 cooperativas que hubo hace unos años en Ayacucho son efecto de la inyección de fondos del narcotráfico que viene del VRAEM a través de Huanta.

Un punto de vista interesante es el de Castillo para quién sería la cultura ayacuchana, marcada por la envidia, las pugnas infraternas, una de las responsables del atraso. La informalidad también, como a nivel nacional, sería un problema en Ayacucho pues sólo el 30% de las empresas serían formales.

Como un balance debemos señalar que una de las características centrales de la sociedad civil del distrito de Ayacucho en el 2015, era su dispersión y desarticulación. Otra característica era su aún persistente jerarquización, discriminación y poca experiencia a participar en espacios de diálogo y concertación. Esto se explica porque no tuvo con el Estado un mayor vínculo ni nexos sostenidos y permanentes de carácter

252 Entrevista a Oscar Mendoza Olano, docente y presidente de la Federación Agraria Departamental de Ayacucho, FADA. 8 de abril de 2022.

253 Entrevista a Leonel Soria Chauca, empresario de la confección y presidente de la Cámara de Comercio de Ayacucho (2020-2022). 5 de abril de 2022.

254 Entrevista a Oscar Castillo Olivares, empresario hotelero y dirigente de la Cámara de Comercio de Ayacucho. 28 de abril de 2022.

vinculante. Los recientes espacios institucionalizados al ser sólo consultivos con unas autoridades sin una mayor conciencia de su responsabilidad de promover la participación ciudadana en la gestión local, eran dejados por las dirigencias.

En suma, el contexto regional ayacuchano generó por un lado condiciones que dificultaban la implementación de un mecanismo de participación ciudadana como el HR. La primera condición es la brecha entre gobierno local y población, entre autoridades y dirigentes sociales. La segunda condición es una ciudadanía pasiva y desorganizada a nivel de las organizaciones barriales. Además, había un municipio concebido más verticalmente y centrado en la figura del alcalde y en la misma institución. El eje de actuación del municipio estuvo centrado en sus políticas y sus fortalezas en el personal y la institución.

Pero por otro lado, el contexto también generó oportunidades para la implementación de mecanismos de participación ciudadana, como una más alta politización en un medio donde se incrementaron los niveles educativos, donde progresivamente creció el acceso de sectores excluidos a cargos de elección, y que todo ello generó expectativas positivas de una mayor relación entre Estado y sociedad civil. El tema fue que no hubo capacidades de autoridades ni de funcionarios, en un medio donde las dirigencias sociales estaban bien golpeadas, para poder crear los nexos que permitan aprovechar esas oportunidades.

Asimismo, los funcionarios del equipo participacionista tenían el reto en el 2015 de aprovechar el hecho de que normativamente se habían constituido espacios de participación ciudadana, aunque estos fueran consultivos y no vinculantes, y que tenían una vigencia social que creaba expectativas en las dirigencias sociales a pesar de sus limitaciones. Y al tener un alcalde con ambiciones de hacer carrera política, se logró aprovechar las condiciones que posibilitaron superar las debilidades.

Finalmente, cabe destacar que la recomposición del tejido social en Ayacucho es lento y difícil por los legados de los procesos desarrollados en el presente capítulo. Pero también por la lógica de la subsistencia que impide a muchas personas poder participar en las organizaciones de manera voluntaria dejando otras ocupaciones, máxime si se conoce que muchas de estas organizaciones tienen problemas y requieren de una gran dedicación y esfuerzo, para recuperar su anterior vigencia.

A pesar de ello, las organizaciones sociales, con limitaciones y desventajas, siguen activas y aún persisten en el escenario regional, promoviendo en algunos casos acciones y eventos para sensibilizar sobre su problemática como la Federación Agraria

Departamental de Ayacucho que ha participado en el proceso de consulta de la segunda reforma planteada por el ejecutivo desde el año pasado. Y muchas de estas organizaciones, como la FEDECMA, son activas en la relación con los municipios en la defensa de sus intereses, o en su actuación en espacios como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Ayacucho.

Y también está la participación más política e institucional del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho, que por ejemplo acaba de ser incorporada como miembro en la Comisión Regional Anticorrupción de Ayacucho, CRAA, junto con otras instituciones como la Cámara de Comercio de Ayacucho, y las iglesias católica y evangélica. Todo ello hace pensar que el proceso de recomposición del tejido social está en desarrollo y se dará de manera gradual y progresiva.



CAPÍTULO 3: DESARROLLO DEL HR: FACTORES EXPLICATIVOS Y ETAPAS

El HR se desarrolló durante la gestión del médico Aedo, 2015-2018, la cuarta gestión municipal desde la transición a la democracia y la implementación de los mecanismos de la democracia participativa en los gobiernos locales. A pesar de algunos cambios en el segundo año de gestión, explicaremos qué permitió que la experiencia continuara durante los cuatro años como concepto y práctica de diálogo.²⁵⁵

En el presente capítulo trabajaremos cinco subtemas. El primero analiza tres factores políticos que explican la implementación del HR. El segundo estudia la primera etapa del desarrollo del HR denominada “reuniones descentralizadas”. El tercer subtema analiza la segunda etapa denominada ferias y visitas in situ. El cuarto subtema se refiere al proceso de formalización del HR. Y el quinto subtema son las conclusiones de todo el proceso.

3.1. Factores que promovieron el desarrollo del HR.

3.1.1. Factor político central

Primero veremos la trayectoria personal, social y política del ex alcalde Aedo y luego su pragmatismo político que le ha permitido mantenerse en carrera política por cerca de dos décadas, en puestos cada vez más importantes de gestión en Ayacucho.

El ex alcalde Salomón Hugo Aedo Mendoza (61), médico cirujano, con especialidad obstetricia, nació en el departamento de Ica, provincia de Pisco. Huérfano de madre en el primer año, vivió la pobreza familiar, lo cual lo hizo “sensible a la miseria, al abandono”, porque supo desde niño lo que es “comer del plato que deja el otro.”

Llegó a Ayacucho en 1994 contratado como Jefe de una Micro Red de Salud en Vilcashuamán, al sur de Huamanga, en donde redescubrió la pobreza. “Esto es miseria, esto es abandono”, dice al recordar lo que vivió allá. Esa cruda realidad le “hizo más sensible”. Entendió que el “problema social²⁵⁷” había crecido. Y tras ganar en 1995 un concurso en el Comité Local de Administración en Salud, CLAS, del distrito de San Juan Bautista, SJB, vio que “la respuesta social²⁵⁸”, se “asoleaba” y no trabajaba a conciencia. Inició un diálogo, un proceso de sensibilización²⁵⁹ y tras acuerdos con los trabajadores

255 Arroyo e Irigoyen (2008) señalan que “Cuando hay equipo de conducción, la experiencia tiene mayor sostenibilidad y hay posibilidad de relevo sin que finalice la experiencia (Ilo, San Marcos).” (p. 32)

257 Aedo define el problema social como el conjunto de problemas socio económicos, políticos, de terrorismo, de descontento. Entrevista a Hugo Aedo Mendoza, ex alcalde de la Municipalidad Provincial de Huamanga. 14 de enero 2021.

258 Para Aedo la respuesta social es la respuesta que dan los trabajadores a quienes les paga el Estado para hacer frente al problema social, así como aquellas políticas, planes, proyectos, etc., que las instancias gubernamentales hacen a favor de la población.

259 En el CLAS los trabajadores, según Aedo, cuando llegó entraban a las 7.00 a.m., tomaban desayuno en el kioskito y volvían a trabajar a las 9.30. Eso es “mala atención, y la gente haciendo cola”. Tras reunirse con ellos les decía “que si

se recuperó la calidad de la atención,²⁶⁰ y el incremento de los ingresos,²⁶¹ con los cuales pudo incentivar a la “respuesta social”.

Tras establecer un vínculo con la población, decide presentarse a la alcaldía, y luego de 7 años de estar contratado en el CLAS, donde “era cuasi nombrado”, renunció. Señala que se dedicó a hacer política por un acto de “rebeldía”, pues los “utilizadores sociales”, es decir los “eternos dirigentes” que utilizan a sus bases con fines particulares, lo querían sacar del CLAS²⁶². Se podría decir entonces que es un outsider, un independiente sin partido ni trayectoria política previa, pero con un capital social y una experiencia en gestión pública.

Esa decisión lo llevó a participar en 6 campañas electorales. Dos para municipalidades distritales, dos para la MPH, y dos para el congreso de la República²⁶³. En tres oportunidades ganó y en tres perdió. Además, ha participado en 4 agrupaciones políticas. En el Movimiento “Unidos por el Desarrollo de Ayacucho”²⁶⁴, que él fundara, y la Alianza Regional por Ayacucho, ARA, para las alcaldías; y en Perú Posible y Somos Perú, para el congreso.

Su ambición política se basa en el hecho de que él “veía que todas las decisiones se tomaban en esos pequeños, medianos espacios locales, regionales o en los grandes espacios como los nacionales.” Asimismo, dice que su inserción en la política era también para contribuir a mejorar la “respuesta social” frente a los problemas sociales.

Aedo en su primera participación electoral, las elecciones municipales distritales del 2002, ganó con el movimiento independiente que fundó: “Unidos Por El Desarrollo de San Juan Bautista”. Ganó con el 16.23%, y en el segundo puesto estuvo el APRA con 13.72% (245 votos de diferencia). Aedo atribuye el triunfo a que como médico siempre

venía un paciente y perdía el tiempo ese día y le pedía el médico un análisis, entonces eso significaba dos días de pérdida, y si el sueldo mínimo estaba en 380 soles (en realidad estaba en 132) podíamos decir que perdía 30 soles, y la consulta estaba 10 soles en la clínica y entonces yo usuario optaba por la clínica, y supuestamente “le van a dar una mejor atención y más rápido”. Así fue sensibilizándolos.

260 Tras hacer un estudio interno, informó a los trabajadores que su producción era del “10 al 15% al mes, y algunos no tenían registro, no porque no atendían sino porque no registraban”, entonces, Aedo agrega que aquellos que no tenían registros, “posiblemente había una atención del 40%”. Es por ello que creó un espacio de diálogo y les informó de los resultados del estudio, y que de allí se deducía que la mayoría en el mes trabajaba sólo entre 3 a 5 días y allí les dijo “que la cosa no iba por ahí.”

261 Se incrementó los ingresos de la farmacia, así como los recursos directamente recaudados. Como podía disponer del 10% de los ingresos, en navidad dio ya no una bolsa sino un bidón de víveres. Contrató promotores para campañas de vacunación, materno infantil, entre otras, movilizándolo hasta 800 personas.

262 Estando en el CLAS surgieron los “utilizadores sociales”, que “postulan a las alcaldías, a los gobiernos locales o a una dirigencia”. Refiere que el 2001 se peleó con uno de ellos y le hicieron movilizaciones sociales, con el argumento de que yo cobraba, no atendía y mataba gente. Para Aedo, los utilizadores sociales promovían un paro para que baje el agua, la luz, etc., y movilizaban a 300, 400 personas, dándoles a algunos “un cartel, a señoras que no sabían leer y escribir, que decía: “Que Aedo se vaya”. El afirma que ellos decían; “este señor se puede presentar a la alcaldía”.

263 Aunque en la última campaña por el congreso, con el partido Somos Perú, fue separado de la contienda electoral, pero ya había hecho algo de propaganda y en la cédula ya estaba su nombre.

264 Primero fundó el movimiento “Unidos por el Desarrollo de San Juan Bautista”, pero luego cuando postula a la MPH, cambia el nombre por “Movimiento Unidos por el Desarrollo de Ayacucho”.

atendió a todos y todas sin discriminación²⁶⁵ ni horarios, y él cree que ganó “por las mamás, por todas mis usuarias.”²⁶⁶

Diferente fue su reelección en el 2006, obtuvo el 26.16%, lejos del segundo lugar, Frente Regional Ayacucho, FRA, con el 15.55%, con una diferencia de 1,418 votos, lo que indicaría una buena gestión y buena relación con la población²⁶⁷, aunque tuviera roces con algunas organizaciones sociales²⁶⁸.

Entre los principales factores para su reelección está el hecho de que en su gestión (2003-2006) mantuvo un vínculo directo con la población, pues ello le daba réditos políticos para contrarrestar el no tener una mayoría absoluta en la sociedad, y tener más bien grupos políticos de oposición que usaban la xenofobia²⁶⁹ para descalificarlo.²⁷⁰ Por eso, mantuvo cierta relación con la población y la oposición política y social, e incorporó de diferentes maneras a la población en la implementación de los proyectos y obras²⁷¹,

265 Para Leonor Martínez, ex dirigente del CCL, con el HR “las autoridades aprendieron a escuchar a los dirigentes”, porque “antes las autoridades, los alcaldes, o los gerentes municipales, las gerencias no escuchaban, sino solamente a las personas, como dicen tradicionalmente los que van de saco y corbata, en cambio los del pueblo somos así sencillos, vamos de repente hasta con nuestras ojotitas, no nos atienden por el mismo hecho que nosotros somos de baja condición. Así creo que hasta ahora existe ese trato”. Agrega que “antes seleccionaba el alcalde. “él sí él no”, ¡era así! Yo lo vi, porque yo he sido dirigente desde más antes que haya este HR, era así. Al que convenía, al que era su compadre su comadre a él sí lo recibía, pero a los dirigentes que venían de los pueblos de Chiara, de los pueblos, no los recibía. Y ellos con cuánto sacrificio vienen, por la necesidad que tienen, entonces el trato debe ser igual para todos, y eso cambió, la verdad ahorita sí no sé cómo estará el nuevo alcalde. Pero el alcalde (Aedo) no tengo nada que decir, era tratable, incluso con él hemos hecho una limpieza aquí en Picota, los huaycos, y él también estuvo presente allí, han ido con su regidor y la regidora Zonia, era la que más le apoyó”. Para Martínez, la escucha es porque no hay discriminación. Cuando se discrimina ya no se escucha al otro. Por eso en el HR se escuchaba, porque no había discriminación. Entrevista a Leonor Martínez Chino, ex representante de la zona norte ante el CCL del distrito de Ayacucho, en la provincia de Huamanga, región de Ayacucho. 8 de diciembre de 2020.

266 De acuerdo a la entrevista, Aedo descubrió que atender a la población con responsabilidad y vocación de servicio da réditos políticos. Porque, para él, su base social especialmente en la primera elección, estuvo compuesta por las mamás que atendió.

267 Aedo usó su pragmatismo político como estrategia para no ser revocado en su primera gestión. Esta estrategia consistió en desarrollar proyectos de agua y desagüe, y pistas y veredas, en las calles donde estaban concentrados los dirigentes de los partidos de oposición, en este caso del APRA y del Movimiento INKARI, que quedaron en segundo (con una diferencia de 245 votos) y tercer lugar respectivamente (con una diferencia de 630 votos). Es decir muy cerca. Luego que los atendió, “las dos fuerzas se tiraron al piso y ya no hablaron de revocatoria, y de allí empezó la participación ciudadana.”

268 Como sabía que su reelección a SJB dependía de poner más pistas y veredas se concentró en ello, además de apoyar a los estudiantes vía academia pre universitaria, y por todo ello la gente y los estudiantes estaban “motivados y han votado en la reelección. Fue holgada, fue arrasador, y en la campaña no gasté nada. Me sobró ollas, polos, la gente muy agradecida, toda la población, estudiantes.”

269 Para Hubert et al (2003) tras la caída de Fujimori en noviembre del 2000, asume la presidencia ejecutiva del CTAR Alberto Morote Sánchez, “un ayacuchano egresado de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, en la cual se desempeñó también como rector”, quien aunque dio “preferencia a los ayacuchanos, o a las personas educadas en Ayacucho (y con ello ha atendido la demanda “Ayacucho para los ayacuchanos”, un tema recurrente en la opinión pública que a veces borda con la xenofobia), la formación de una burocracia moderna (en el sentido woberiano), eficiente e independiente del gobierno de turno, es una de las tareas pendientes que no ha enfrentado la nueva directiva del CTAR, quizás porque sabía que su gestión iba a ser muy corta.” (pp. 34-35)

270 Según refiere Aedo los “utilizadores sociales y políticos” lo desacreditaban porque no era huamanguino. Sus opositores utilizaban la xenofobia como un elemento en sus ataques a Aedo. Algunos de los conflictos que tuvo, como él mismo lo señala, con la población más organizada en las ocho audiencias públicas de rendición de cuentas en sus dos gestiones en SJB, se atizaron por ser foráneo. Incluso tras ser electo, el alcalde saliente, Daniel Quispe Pérez del Movimiento Independiente Ccalamaqui, no quiso entregarle la alcaldía a un foráneo y Aedo tuvo que ir “con la fiscalía, porque yo era de Chíncha. No me entregó nada, desastroso, el municipio estaba desfalcado. Y yo no tenía equipo, dejó una deuda inmensa hasta en los grifos, en las máquinas pesadas se habían robado llantas, toberas.” A pesar de esos conflictos, por su cercanía con la población, tras su salida, la agrupación del ex alcalde Aedo en las elecciones 2010, ya sin su candidatura, tuvo un buen desempeño electoralmente hablando.

271 Más que desarrollar procesos de participación ciudadana, Aedo en esta primera gestión logró el mayor involucramiento ciudadano en los proyectos y obras. Por ejemplo, solicitó que si una familia tiene un frontis, y para pavimentarla se requiere 10 bolsas de cemento, pidió que las ponga la familia, pero su pago se les descontaría de sus

muchas desarrolladas por administración directa, como señala, para superar la corrupción en el Estado²⁷³. Como por ejemplo la disposición para que asumieran parte del costo de las obras de agua y desagüe, y de pavimentación, como parte del pago de sus tributos. Muchos se sumaron.²⁷⁴ Asimismo, al incluir a la ciudadanía en la cogestión y vigilancia de las obras, logró neutralizar a los “utilizadores sociales y políticos”.

Luego, Aedo se presentó dos veces a la MPH. La primera en el 2010 con el movimiento regional que fundó, “Unidos por el Desarrollo de Ayacucho”, cuyo símbolo era el choclo, quedando en segundo lugar con 21,851 votos (20.10%). El Movimiento “Todos con Ayacucho”, TOCA, ganó con 27,163 votos (24.98%). A nivel regional la agrupación de Aedo quedó en el puesto siete, tan sólo obtuvo 11,040 votos (4.61%). En cambio, TOCA, ganó con 71,268 (29.73%), y se podría decir que el efecto arrastre ayudó al candidato de TOCA a la MPH, a diferencia de la candidatura de Aedo, que al parecer el nivel regional no le ayudó, pues él sacó casi el doble de votos que el candidato regional.²⁷⁵

Aedo no tiene formación política en ningún partido político nacional o regional con doctrina -al igual que la gran mayoría de candidatos-²⁷⁶, que recoja y plantee ideales y estrategias para articular el ejercicio del poder local con la población. Por el contrario él

arbitrios. Entonces “tú sabes que la obra te va a beneficiar y esa era la participación ciudadana y toda la población se comenzó a organizar y decían ya tenemos las 10 bolsas empiece usted.”

273 Aedo afirma que su experiencia con algunos ministerios estuvo marcada por la corrupción. Por ejemplo dice que en SJB hacía más de 12 años que no había agua y desagüe en el sector de 11 de abril, y presentó un proyecto al ministerio de Vivienda, y le pusieron 54 observaciones, volvió a presentar hasta tres veces con sus respectivos viajes, y dijo esta actitud de los funcionarios “no vale”. El proyecto valía como 600 mil soles, y las trabas era porque “los sinvergüenzas en Lima, que hacen lo mismo que acá, te decían si no te matriculas esto no pasa, es un laberinto! ¡Toda la vida es un tema de corrupción, sino que ahora graban con la tecnología, lo que está bien!”

274 Promovió, por la corrupción a nivel nacional, obras por Administración Directa, AD. Así, Aedo señala que una obra que por contrata iba a costar 600 mil, por AD costó como 200 mil soles. Para ello apostó por “A trabajar urbano” “cuando ningún alcalde le apostaba. Aedo explica que había logrado contratar a 300 personas, muchas mujeres que se empoderaban cuando por su esfuerzo digno obtienen un dinero, y por ello baja la violencia intrafamiliar, pues ellas ya aportan a la casa y no hay esa toxicidad de la economía.” Además, Aedo por su pragmatismo, buscaba al alcalde provincial de Huamanga, y como precisa él, “con el cuento de comer un cuy” le pedía y obtenía 200 tubos. Y así lograba terminar las obras. Por otra parte comenzó a equipar a la municipalidad con maquinarias pesadas para lograr hacer más obras, a menor costo que una licitación, por la vía de administración directa, lo que le dio réditos políticos.

275 Su derrota se debería a que no fue solo, porque su “gente decía que había que ir con un candidato regional, para fortalecer el movimiento regional”. Y “cuando uno es líder, uno no anda solo, sino con gente de confianza”. Y la gente de confianza de Aedo no quiso que él fuera con Rofilio Neyra de TOCA, porque “decían que es fujimorista, corrupto, es el testaferrero de Fujimori”, pero tampoco con Wilfredo Ocorima, del ARA, porque “ese es otro”, y “como supuestamente nuestra gente era de muchos principios no se pudo ir con ellos”. Encontraron al señor Jesús Quispe, empresario de pollos, “pero yo tenía que hacer la campaña por él, por eso perdí por 1,500 votos (en realidad fueron más de 5 mil), porque si yo voy solo, sin cabeza regional ganaba allí, porque mucha gente vota en línea, ganó allí Quispe. Como uno pisa el suelo de la derrota, ese no es el camino, anda con el primer o segundo líder allí ganas o te presentas solo”.

276 Cabría hacer un estudio sobre el porcentaje de candidatos que tienen alguna formación política, el número de candidatos que tiene algún trabajo vinculado al quehacer político o cuántos postulan por invitaciones de amigos y candidatos, por probar suerte. En ese sentido Zavaleta (2014) afirma que tras la caída del sistema de partidos en la década de 1990 no se han reconfigurado nuevos partidos nacionales, por lo que son muy pocos los partidos emergentes desde las regiones, y que en su gran mayoría los actores emergentes políticos buscan agruparse en esporádicas coaliciones de independientes para “maximizar sus oportunidades electorales sin incurrir en los costos asociados a pertenecer a una estructura partidaria. Las coaliciones son los mecanismos que hacen funcionar la democracia peruana, al menos en su nivel competitivo, y facilitan persuadir, convocar y movilizar votantes durante los periodos electorales.”. Y estas coaliciones no cuentan con un capital ideacional ni administrativo que les permita fortalecer una organización partidaria en el largo plazo. Por lo que en las regiones no se está generando tampoco, como a nivel nacional, un sistema de partidos o movimientos que permita una mayor y mejor oferta y competitividad electoral de caras a resolver los graves problemas que aquejan a la población.

ha fundado un movimiento regional y luego se ha incorporado a otro para posicionarse mejor en la contienda electoral. A pesar de esa carencia, ha postulado ininterrumpidamente a un cargo municipal como candidato a alcalde desde el 2002 hasta el 2014, en cuatro elecciones seguidas. Tampoco tiene sectores sociales o clasistas que lo soporten orgánicamente, ni alianzas estratégicas tanto a nivel social y político. No tiene por tanto una representación política, más allá de la que él mismo pueda lograr en su relación con la población.

Hoy la política para muchos, es un acto de servicio, para otros de conveniencia, y en otros casos de servicio y conveniencia. Por lo analizado, para Aedo la política es una herramienta para alcanzar fines personales que involucra un servicio social²⁷⁸. ¿Qué está primero? Solo cada actor puede decirlo con certeza, o tal vez sus frutos lo delatarán. En el caso de Aedo al parecer ambos están en similar posición, y al parecer se retroalimentan, pues el HR le puede servir para una nueva candidatura, pero sin esa ambición, quizá no hubiera impulsado el HR.

Pero, si bien no está ausente el tema del servicio y la contribución a la sociedad²⁷⁹, esta preocupación, al no estar estructurada, organizada, planificada, termina siendo un acto más centrado en la agencia del actor²⁸⁰, que una política institucional. En ese sentido, el HR ha intentado dotar de una estructura más orgánica a la participación ciudadana en la MPH. De manera que más allá de la agencia de la alcaldía, del Concejo o de los funcionarios, al ser legalizada vía una Ordenanza Municipal, es ahora una política pública que podría ser institucionalizada. Ese es un resultado pendiente de la puesta en marcha del HR.

Y es que es algo incierto y aleatorio el basarse fundamentalmente en la voluntad del actor, en la agencia del candidato y de llegar a la alcaldía en su disposición o no para su implementación. Ahora con la norma legalizada, y la revocatoria a autoridades locales hay mayores probabilidades de un reclamo si no se adoptan medidas a favor de la participación.

Claro que para su activación es necesario que en las campañas políticas se plantee tener un compromiso explícito con la participación ciudadana, de manera que la

278 Aedo señala que "Cuando estaba en la alcaldía de Huamanga, he invertido en desarrollo social, el CCONNA, con los niños y la infancia, allí están las radios comunitarias".

279 Para Aedo, él gana las elecciones "porque nunca he cobrado como médico, desde el 94 hasta ahora. Yo gano mi sueldo y punto. En COVID he atendido a 300 pacientes y ellos votarían por mí, si se enteran claro."

280 La agencia del actor es clave, así como sus estrategias. Así, Aedo señala que promover la participación ciudadana "significa hacer aguadito a la gente cada dos meses, porque en ese aguadito tú conversas con la gente, tú te relacionas con la gente, tú socializas, y si quieres chancas a los utilizadores sociales. Es la fórmula." Más que una relación orgánica y estructurada con la población, en estos tiempos es la actuación individual. De allí que se requiera fondos y vínculos con los primeros puestos para ganar.

población luego lo demande. O por otro lado, que sectores sociales tengan un nivel de conciencia y organización ciudadana o disposición de tiempo²⁸¹ para reivindicar esta política, lo cual no es una realidad hoy²⁸².

3.1.2. Pragmatismo político

Por la trayectoria política que había experimentado, Aedo asume el pragmatismo político como orientación, y por eso se plantea con quién y en qué organización debía postular en las elecciones municipales siguientes para lograr ser electo alcalde. Y el criterio de selección no era tanto si las organizaciones políticas en las que participaba tenían o no algo en común programática o ideológicamente, o si tenían un carácter más permanente por su anclaje social o sectorial, o si eran efímeras porque respondían a un líder carismático. Se propuso pragmáticamente que debía postular en la primera o segunda agrupación política que tuviera las mayores opciones de ganar la región.²⁸³

Ello porque “la experiencia te golpea y vas aprendiendo. No interesan los medios de cómo llegas a la alcaldía²⁸⁴. Eso te dice la experiencia. Sino que cuando llegas a la alcaldía, llegas al gobierno, o a ser congresista, tienes que sustentar tus ideales, tus principios, allí cambia, allí toma la decisión política.” Se podría decir que su pragmatismo político, el del “todo vale”, lo intenta superar o trascender, exigiéndose tener valores y principios al momento de gobernar. De esta manera, ambos elementos, el oportunismo en la candidatura y los valores y principios al gobernar, están en función de la continuidad de su quehacer político.

Sin embargo, para Aedo su posición no es oportunismo político, porque él cuestiona a quienes se aúpan en partidos para obtener un beneficio inmerecido, calificándolos de “comodines”. En el Perú y otras partes del planeta, oportunismo en

281 Como señala por ejemplo Marcial Quispe Gómez, ex dirigente del CCL, “la gente no tiene tanto tiempo no quiere involucrarse tanto”, respecto de por qué no hay reclamos para que la gestión de Yuri Gutiérrez (alcalde de la MPH 2019-2022) implemente la ordenanza del HR. Entrevista a Marcial Quispe Gómez, ex dirigente del CCL del distrito de Ayacucho provincia de Huamanga, región Ayacucho. 4 de julio de 2020.

282 Jayme Rojas Arauco, ex miembro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, OPP, considera que la gente no reclama que se retome el HR, pues no tiene “canales” para expresarse ni una visión colectiva, de conjunto, no busca “el bien común”, sino sólo su “espacio”: “la sociedad civil está casi olvidada. No tienen espacio. No hay los canales para que pueda participar, uno que otro puede decir. Y también porque hay la costumbre de que yo me organizo para lograr algo para mi barrio, o mi proyecto. Su idea no es buscar el bien común, o de mi departamento, o cosas por el estilo. Sino pienso solo en el espacio donde estas. Por eso, también la población necesita formación.” Entrevista a Jayme Rojas Arauco, ex trabajador en ONGs de Ayacucho como el Centro Loyola Ayacucho. 30 de enero 2020.

283 Seifert (2014) señala que los partidos nacionales en los departamentos, provincias y distritos han perdido mucha presencia y fuerza entre el 2002 y el 2010. El declive de los partidos nacionales se debería a que “siempre fueron débiles, que su dominio estuvo sustentado en la ausencia de competidores y no tanto en su fortaleza como partidos”. (p. 85) Esa debilidad ha permitido el creciente crecimiento de los partidos y movimientos regionales. Aedo, para las municipales siempre ha candidateado con movimientos distritales, provinciales o regionales, y para el congreso por partidos nacionales. La descentralización política ha tenido sentido al revitalizar la presencia política en las regiones, generar un mayor número de actorías políticas, así como promover el debate y las propuestas.

284 Un tema es la apuesta de los candidatos al triunfo, más allá de las formas. El mismo Aedo es claro al decir que no importa cómo llegar al sillón municipal, importa llegar. Esto es un condicionamiento explícito, aunque pueda tener autonomía e independencia, de la voluntad de quienes detentan el poder y las condiciones para el triunfo. Ello es visto cómo una actitud triunfadora, un emprendimiento político, pero es también una sujeción a una candidatura. Que ésta luego pueda imponer su voluntad o no dependerá de las circunstancias y actuaciones, pero sin duda representa, más allá de la voluntad del acto, una hipoteca política.

política se asocia con obtención de beneficios contra principios. Por eso si a alguien se le moteja de oportunista se le ofende. Aedo prefiere usar el término “comodín”:

Cuando hay dos fuerzas importantes que se pelean, tú tienes que ir en una de ellas, pero no como comodín, yo digo comodín es el que va a entrar así pierda. Y hay muchos comodines en la política, esta política libertina, donde todos quisieran ser el número uno. Comodín es porque a pesar de que puede perder el partido, él ingresa. Si tú analizas a los utilizadores políticos, todos se ponen en el primer o segundo regidor, porque ellos saben que (...) todos los primeros puestos van entrando, y el comodín entra allí para hacerle daño.

Por eso para él, “si yo tengo un amigo y se mofa de ser tu amigo, lo pongo en el N° 3 en la lista de regidores, y sé que si va en el uno o dos va a entrar y no se esfuerza, entonces va a rajarse en el N° 3 para entrar porque es tu amigo.” Es una visión pragmática de la amistad, en la cual se contempla equiparar el interés del otro con el interés de uno.

Implementando las lecciones aprendidas, en la segunda candidatura del 2014, Aedo ganó holgadamente con el Movimiento Regional “Alianza Renace Ayacucho” (ARA), con 43,396 votos (34.73%), dejando en segundo lugar al partido “Alianza para el Progreso de Ayacucho” con 29,058 votos (23.26%). A nivel regional el Movimiento ARA obtuvo 87,364 (31.73%), quedando cerca el partido “Alianza para el Progreso de Ayacucho” con 76,165 votos (27.67%). Igualmente la candidatura de Aedo se habría beneficiado del arrastre, pero sin duda él ya tenía un capital político, pues en su anterior candidatura, sin apoyo del nivel regional, obtuvo más de 21 mil votos, y con el arrastre más que duplicó su votación.²⁸⁵

Por otra parte, en los planes de gobierno del candidato Aedo a la municipalidad de SJB y a la MPH, progresivamente se fueron incorporando más elementos y contenidos sobre participación ciudadana.²⁸⁶ Lo que ha redundado en que en sus

285 Esta segunda postulación también le dejó duras experiencias a nivel de equipo de trabajo. Agrega que “La gente que te rodea del entorno, te alaba, pero está pensando en sus intereses”, dice con algo de nostalgia. Recuerda que tenía que renunciar a su movimiento, que pagó para sostenerlo, del cual era presidente, hasta el 7 de febrero 2013, para postular por otro movimiento. Pero en una reunión con su gente de confianza, con sus “hijos prácticamente”, tuvo su gran revés. A su brazo derecho Aedo lo quería poner de regidor 7, pero él quería ser alcalde de SJB. “Otro quería ser el primer regidor de Huamanga, yo les explico, les sensibilizo, trato de cambiarlos, pero no querían, eran sus intereses, entonces se toman el atrevimiento de decirme si yo no voy, usted tampoco. En ese momento me paro y les pido disculpas a todos y renuncio a mi movimiento que fundé pudiéndolo pelearla, juntar a los fundadores, etc.” Pero él no vino “para esto”. Luego se enteró que vendieron el movimiento. Ya libre, evaluó que el Gral. Donayre y Ocorima irían a la segunda vuelta, si es que alguno de ellos no ganaba en primera vuelta. Primero apoyó a Donayre recaudando como 15 mil firmas para registrar al movimiento Desarrollo Integral de Ayacucho, DIA. Hasta que la mano derecha de Donayre, comenzó a cobrar cupos a todos los alcaldes. “Fue una pelea inmensa, y le dije al Gral., en estas circunstancias me retiro”, como Donayre pensaba que iba a arrasar no le dijo no. Aedo más organizado se fue con 12 candidatos alcaldes, tras superar inconvenientes, fueron juntos en Alianza Regional por Ayacucho, ARA, con el candidato regional Wilfredo Ocorima.

286 Del análisis de tres de sus cuatro planes de gobierno (2002, 2006 y 2014), hay un proceso in crescendo del compromiso con la participación ciudadana. En el portal INFOgob no está disponible el Plan de Gobierno 2010. El plan

gestiones municipales ha ido incorporando experiencias más complejas de promoción de participación ciudadana. Así, pasó de incluir a la ciudadanía en la gestión de las obras y proyectos, a implementar un sistema más estructurado de corresponsabilidad en la gestión pública entre Estado y sociedad civil como el HR.

Este avance es producto también de su pragmatismo político empírico²⁸⁷ con la finalidad de dar un mejor servicio para seguir haciendo carrera política. Cabe precisar que el pragmatismo que deriva en cambiar de movimiento o partido, es un fenómeno social nacional, y por tanto Aedo no es una excepción, sino la regla en el actual mundo político²⁸⁸, que produce un transfuguismo constante y casi naturalizado.

En ese contexto, Aedo está “convencido que sin la participación ciudadana no hay sector exitoso (...). Eso he aprendido, por eso cuando sale la idea del HR pensaba que tenemos que acercarnos, porque primero hemos ido de campaña no éramos nada, pero

2002, es concreto sin referencia al tema de participación ciudadana. Según refiere Aedo, para la elaboración del primer plan de gobierno no tenía mucha gente. Sabía “que las municipalidades están tildadas de corruptas, las instituciones públicas lentas, que no atienden, burocráticas, hasta ahora, ya les han hecho una mala imagen. Cuando los convoque les digo: <si los malos se han juntado para ser alcaldes, gobernadores, porque los buenos no nos juntamos>”. Como es usual, Aedo construyó su movimiento rodeándose de gente de confianza, y cercanos. Además, pensó en “balancear el legislativo”, por lo que la teniente alcaldesa era técnica en enfermería, había un técnico de minas, otro de salud, otro Ing. de minas, un Ing. civil, y el Sr. Evanan, del Asentamiento Humano Keiko Sofía. Con ellos hizo el plan de gobierno, en cuyo diagnóstico destacaba hacer proyectos de agua y desagüe, a pesar que esas “obras no se ven, pero sí contribuyen a disminuir enfermedades diarreicas, es preventivo, agua y desagüe es salud”. El Plan 2006, hay un avance importante, pues en la Visión se destaca la importancia de la democracia participativa, la promoción de la participación ciudadana, y aunque no se menciona al CCL sí se refiere al Presupuesto Participativo y a las Audiencias de Rendición de Cuentas. Y se concreta esa visión en la página 7 en la quinta política local: “e) Participación Ciudadana. Convocar y capacitar a la ciudadanía para participar activamente en el presupuesto participativo para la priorización de proyectos y la ejecución de obras. Promover a la ciudadanía la participación activa en la Audiencia Pública. Fomentar en la ciudadanía la cultura tributaria. Dar sostenibilidad a las defensorías comunitarias. Creación de la página Web. Gestionar ante la RENIEC en los trámites del cambio del domicilio de los ciudadanos que residen dentro del distrito pero que sufragan fuera de ella.” Sin embargo, aún no se propone fortalecer ningún mecanismo ni forma de articulación Estado y sociedad. El Plan de Gobierno del 2014, es el más estructurado y propositivo con relación a la participación ciudadana. Se identificó el CCL como una potencialidad, (p. 10), y a la vez se identificó que había una “participación poco activa de las organizaciones sociales en la toma de decisiones.” (p. 11) para lo cual proponen capacitar a los miembros del CCL entre otras acciones. Se identificó como una potencialidad la “Existencia de espacios de concertación CCL, Comités de Desarrollo, otros.” (p. 10) Y como problemas; “Instituciones públicas en los diferentes niveles de gobierno, son poco eficientes y transparentes en la gestión pública”, y “Débil institucionalidad democrática y participación poco activa de las organizaciones sociales en la toma de decisiones.” (p. 11) A continuación se plantea la visión conjunta: “Gobierno de Huamanga Transparente, Eficiente y Participativo”. Donde se señala que “Implementaremos un enfoque de gestión pública por resultados, lucha contra la corrupción, y participación ciudadana...”. Por ello proponen fortalecer las “capacidades de los miembros del Consejo de Coordinación Local – CCL y comité de vigilancia.” Cuyas metas asociadas era formalizar el 100% de organizaciones sociales de base, y capacitar al 100% de las organizaciones sociales de base, como compromiso de su gestión. En ese sentido Aedo señala que “Hay el CCL por norma. El alcalde debe ser una persona imparcial, a veces queremos poner en el CCL a nuestros amigos, para que no nos cuestionen, pero eso está mal debe ser imparcial”. Por esa imparcialidad no hubo problemas en reconocer al CCL que había sido elegido en la gestión de Huancahuari y darles un local y apoyo. Hay que destacar que en el último plan de gobierno, uno de los artífices fue F. Quispe quién tenía experiencia, conocimiento y capacidades. Aedo progresivamente fue incorporando en su entorno personal con convicciones participativas que se expresan en sus planes de gobierno.

287 Cabría esta definición en tanto Aedo, como muchos, no asume esta posición derivado de un aprendizaje en una escuela de formación política, de su participación en algún partido político, o por el aprendizaje de algún líder o de un profesional de la política, sino derivado, como él lo señala, de la experiencia, que tras incursionar en política por “rebeldía” –aunque así nacen muchos políticos- asume posiciones políticas y las desarrolla en el tiempo.

288 Como se ha señalado de una muestra aleatoria de 1,527 candidatos a gobernadores, vice gobernadores, consejeros regionales, alcaldes y regidores provinciales y distritales, el 85.72% postula una sola vez (1,309), y solo 218, el 14.28% postula dos o más veces. Y sólo 8 personas, es decir el 0.52%, postulan por cuarta vez, y sólo una persona postuló por quinta vez, en este caso al mismo puesto, es decir sólo el 0.07%. Y de los 218 candidatos que postularon más de una vez, en 201 casos lo hicieron por diferentes partidos, es decir, el 92.20% fue pragmático, y en cada nueva postulación fueron tránsfugas, pues variaron el partido o movimiento en el cual postulaban. Y de 8 candidatos que postularon 4 veces, sólo un candidato se mantuvo en el mismo partido las 4 veces, es decir sólo el 12.5%, y el 87.5% variaron totalmente o parcialmente de agrupación política. Aedo sin duda no es una excepción. .

después yo he venido para cumplir mi promesa electoral. Ese es el fundamento del que tiene principios, que no quiere mentir.”²⁹⁰ En esta sección se ha podido indagar y analizar respecto de las particularidades personales y el pensamiento de Aedo, las cuales permitieron su apoyo al HR.

3.1.3. Formación del equipo de conducción

El tercer factor que permitió el surgimiento del HR fue el equipo de conducción²⁹¹ constituido el 2015. Allí hubo dos posiciones estratégicas que ayudaron sustancialmente a orientar y desarrollar el HR. El primero fue el asesor del despacho de Alcaldía, ocupado por Fernando Quispe Rocha, desde enero 2015 a setiembre 2018.

Quispe trabajó en la Defensoría del Pueblo de Ayacucho (2001-2004) en el área de derechos humanos y administración estatal, una de cuyas funciones fue promover el diálogo con las organizaciones sociales de base acerca de sus derechos, acceso a la información pública, vigilancia ciudadana, entre otros. Luego trabajó cerca de 10 años en el Centro Loyola - Ayacucho, CL-A, -una ONG de la Compañía de Jesús-, con organizaciones juveniles²⁹².

En estos 14 años de trabajo con sociedad civil, Quispe Rocha constató que había:

“...un divorcio entre estado y sociedad civil. Pareciera que en los gobiernos locales las decisiones las tomara un grupo. Las propuestas de innovación a favor de la población o no están bien comprendidas, o no están dentro de sus planes, o no hay diálogo para articularlos. Siempre tuvimos dificultades con los municipios en acercarnos como ONG, y como organizaciones de jóvenes. Y estas dificultades son tanto de autoridades como de funcionarios que no daban respaldo. Apostábamos por procesos de diálogo a mediano y largo plazo. Es decir, creíamos que articular organizaciones de jóvenes, presentar iniciativas, no se hace en una hora. Implica planificación, propuestas, planes, financiamiento, ejecución, evaluación. En la MPH había dificultad en poder darnos tiempos, y lo que querían era reunirse con la población una hora, dos horas y llegar a acuerdos.”

290 Recuerda Aedo que fue al colegio Las Américas, y a su directora le dice cuándo vas a ir (a la alcaldía) a pedir tu loza deportiva, seguro que cuando te vuelva a pedir vas a decir que no lo hizo el alcalde. Insinuando que él mismo tenía que hacer las cosas porque muchas personas sólo por ser oposición no trabajan por el bienestar de su pueblo.

291 Arroyo e Irigoyen (2005). En su libro “Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización. Una lectura a partir de doce experiencias”, señalan 6 elementos para la creación de un mecanismo de participación, uno de ellos es el equipo de conducción. (p. 31)

292 Su trabajo tenía como fin incidir en los gobiernos locales, especialmente en la MPH, para promover en la gestión pública el diálogo a través de espacios institucionalizados con participación de jóvenes, y para la elaboración de políticas públicas a favor de los jóvenes con participación de los propios jóvenes. Incluso el CL-A, publicó dos libros sobre la participación ciudadana de jóvenes, el primero; y otro sobre el fortalecimiento de la participación de la mujer en espacios públicos, en los cuales Quispe Rocha había trabajado.. Entrevista con Fernando Quispe Rocha, ex asesor del alcalde Aedo. 21 de febrero de 2021.

Era muy claro para Quispe tres aspectos de la brecha. 1) la casi nula disposición, tanto de autoridades como de funcionarios, para escuchar a la población, 2) las pocas posibilidades de reunirse para concertar temas o acciones a mediano y largo plazo, y 3) la no institucionalización de espacios para el diálogo.²⁹³

Con relación al HR, esta situación fue para Quispe Rocha “un antecedente, porque siempre hemos tratado de cambiar el rechazo que la MPH nos hacía sentir, y por el cual no podíamos articular las propuestas o las iniciativas.” Agrega que “esta experiencia ha servido para proponer un espacio, un mayor acercamiento en el divorcio que existía en el diálogo entre estado y sociedad civil”. “Siempre habíamos conversado, antes de asumir cargos²⁹⁴, de un cogobierno entre MPH y sociedad civil. Era la propuesta para romper la brecha que existía”.

Aedo era alcalde de SJB cuando Quispe lo buscó para un proyecto, y los escuchó²⁹⁵, porque “siempre una autoridad te abre la puerta para escucharte”, pero “la respuesta del alcalde no fue lo que esperábamos”, Añade Quispe, que quién “jugó un papel importante fue un regidor joven de la bancada de Aedo, Cristóbal Auqui, que estuvo con nosotros.”

Luego Auqui²⁹⁶ invita a Quispe a ser parte del equipo técnico de campaña de las elecciones municipales 2014. Ya formando parte del equipo de campaña de Aedo, surge una ruptura de éste con su movimiento “Unidos por el Desarrollo de Ayacucho”, y parte importante de su entorno; por lo que Quispe asume la jefatura del comando de campaña en el movimiento “Alianza Renace Ayacucho”, ARA²⁹⁷.

La posición de Quispe dentro del equipo de Aedo se fortaleció, y por ser abogado asume desde el inicio de la gestión la asesoría del despacho de alcaldía. Agrega que Aedo lo convocó, entre otras razones, por su propuesta de cogestión municipal con la sociedad civil, y de cerrar la brecha entre Estado y sociedad civil.

293 Una de las propuestas que Quispe recuerda es un proyecto de género, “queríamos que la MPH incluyera políticas a favor de la participación tanto del varón y de la mujer en igualdad de condiciones, y esto no puede ser en una reunión de una hora, y queríamos que la MPH implementara un proyecto que se dirija a otros sectores y permitiera la participación de la mujer. Para ellos era dificultoso de repente no entendían la dinámica que nosotros queríamos plantear.”

294 En la primera reunión que sostuve con Aedo y Quispe, a propuesta de éste último, efectivamente conversamos de la importancia para la gestión de tener espacios de diálogo y propuestas con la sociedad civil.

295 Quispe no recuerda bien cuando conoció a Aedo, pero fue entre el 2008 o 2009. Señala que en representación del CL-A se acercó a la municipalidad de SJB para entablar sinergias para un proyecto que permita desarrollar actividades conjuntas con organizaciones de jóvenes universitarios dentro de los espacios de SJB “Llegamos a formar una escuela de liderazgo con un promedio de 20 jóvenes en vigilancia y otros temas. Los capacitamos y aunque no logramos espacios de participación, sí se logró espacios formativos”, sostuvo Quispe.

296 De esos diálogos con el personal de SJB le surge el “bichito” a Quispe, como criollamente dice, de preguntarse: “¿Cuándo voy a estar en un gobierno local?” Y en el 2013 Cristóbal Auqui lo invitó a su movimiento. Hay que agregar que Auqui postuló dos veces a regidor por Unidos por el Desarrollo de San Juan Bautista.

297 Afirma Quispe que él en ningún momento se incorporó al ARA. “Mantuvimos una posición alejada del candidato regional (Wilfredo Ocorima Nuñez), pues mi tarea era solamente apoyar la candidatura de Aedo, así él hubiera ido con otro partido. El apoyo era a él.”

Afirma que “conversamos incluso (que) su candidatura no estaba en función a personas, si bien era él el candidato, pero él era el que llevaba un conjunto de ideales y principios para poder desarrollarlo en la gestión”. Agrega que “siempre que teníamos reuniones en las bases, siempre hemos hablado de cogobierno”.

Para ellos era una orientación de campaña, pues:

...veníamos de un espacio formativo ciudadano, sabíamos que las autoridades no escuchaban y decíamos que esto hay que cambiarlo. Por eso el lema de la gestión: “Huamanga más humana”, haciendo hincapié que el ser humano, y no la economía ni las obras, era la prioridad.

Añade Quispe que Aedo siempre los avaló, y que “incluso para una decisión, siempre tomó en consideración los aspectos de participación ciudadana. Siempre avaló. Nunca, nunca se opuso.” Así, en el caso de Quispe las tres variables que explican el impulso del HR desde el despacho de asesoría de la alcaldía: 1) el rechazo experimentado de parte de autoridades y funcionarios respecto de la participación ciudadana, 2) la constatación de un divorcio entre estado y sociedad civil, y 3) la inexistencia de un trabajo conjunto, de un co gobierno entre municipalidad y población.

El segundo puesto estratégico para implementar el HR fue la gerencia municipal, que tanto en mi gestión como, tras mi renuncia, en la gestión de E. Vicente, fue clave en el impulso del HR.²⁹⁸ Por mi parte asumí el cargo desde enero 2015 a enero 2016, encabezando el equipo administrativo de gestión de la MPH.²⁹⁹ Fui propuesto por F. Quispe, a quién conocía años atrás en el Centro Loyola Ayacucho, y quién conocía mi experiencia de trabajo en la gestión pública,³⁰⁰ y en ONGs³⁰¹, tanto en Ayacucho como en Lima³⁰², así como en la promoción de la participación ciudadana y la constitución de

298 Diego Reymundez Argumedo, trabajador en la MPH entre 2015 y 2018 en diferentes puestos, señala que “tenía entendido que ese entonces (2015) el que había liderado (el HR era) la gerencia municipal con la gerencia de desarrollo humano o social que tenía una subgerencia de participación vecinal. Producto de ese HR se creó otro proyecto especial que lo llevó la subgerencia de PV.” Entrevista a Diego Reymundez Argumedo, economista que trabajó en OPP y la oficina de evaluación de proyectos de la MPH. . 13 de febrero de 2021

299 Según el Reglamento de Organización y Funciones, la gerencia municipal es el órgano de dirección de más alto nivel técnico y administrativo.

300 Había trabajado en el despacho de asesoría del ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en la Defensoría del Pueblo de Lima, en el Gobierno Regional de Ayacucho, en el Programa Regional de la Municipalidad Metropolitana de Lima y en la propia Municipalidad Provincial de Huamanga como consultor.

301 En mi trabajo como Coordinador de la Oficina Regional de la ONG Tarea en Ayacucho (2007-2008) impulsamos los Concejos Participativos Locales de Educación, y en mi calidad de Coordinador del Proyecto de Infancia de MANTHOC en Ayacucho (2011-2012), junto con otras instituciones y personalidades, logramos constituir en el 2012, el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes, CCONNA, en la MPH.

302 En Lima había trabajado en el Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional, CIDAP, en MANTHOC nacional, Fórum Solidaridad Perú, entre otras instituciones que promovían la participación ciudadana, el fortalecimiento de las organizaciones sociales, y la incidencia política en la gestión pública. La experiencia en Lima más la desarrollada en Ayacucho, me permitieron promover, facilitar, incidir en el desarrollo del HR. Debo señalar que considero que el HR fue una obra colectiva, pero del cual fui un promotor por la posición en la que me encontraba. Fui más un facilitador que un actor, por las diferentes y amplias responsabilidades del cargo. Es por ello que he buscado validar mis propias reflexiones con las opiniones de los demás actores, así como escuchar sus valiosas opiniones que me revelan mucho más de lo que yo mismo imaginaba que había ocurrido.

espacios de diálogo y de concertación de grupos organizados con el Estado. Quispe, semanas después del triunfo me convoca a una reunión con Aedo, a quién no conocía personalmente. En la reunión uno de los puntos que abordamos fue la necesidad de establecer puentes con la sociedad civil, superar la brecha entre estado y sociedad civil³⁰³. Tomé conocimiento también que era un compromiso que se había planteado en la campaña electoral y que el alcalde Aedo quería honrar.

Así, el alcalde Aedo al ver la necesidad de establecer puentes con la población y al romper con su entorno político que lo acompañó por más de 10 años, incorpora profesionales con ideales y prácticas en participación ciudadana más allá del nuevo movimiento político en el que postuló. Estos profesionales conocían, como señala Sol (2012), que promover la participación de la ciudadanía en la gestión pública, no es porque ellos son en sí mismos democráticos, pues:

Nunca está de más recordar que los grupos populares en situación de pobreza y desigualdad, casi en la exclusión social, no son ontológicamente o necesariamente democráticos. Al igual que todos los sujetos sociales, éstos necesitan tornarse democráticos con el proceso mismo por el cual se tornan sujetos. (p. 62)

Y es que ellos, como los ciudadanos con intereses y necesidades concretas insatisfechas, y que realizan actividades de incidencia en la gestión pública, buscan implementar sus demandas a través de los diferentes mecanismos o herramientas que el Estado les ofrece, a veces como señala Quispe, buscando que las autoridades legalicen algo ilegal para satisfacer sus intereses.

Para Quispe el mecanismo de diálogo, en el marco de la orientación de cogestión y corresponsabilidad, debía tener dos componentes centrales³⁰⁴. El primero compartir el poder de decisión que las autoridades, funcionarios y trabajadores tienen sobre las actividades y presupuesto de la MPH. Similar a la normativa del Presupuesto Participativo, PP.

Y en segundo lugar, transparentar la gestión, brindando toda la información veraz, oportuna y amplia que permita a los representantes de la sociedad civil poder coadyuvar a tomar las mejores decisiones de manera mutua y responsable. Se trataba de que el

303 En diciembre 2009, asumí la Coordinación del Proyecto sobre Registro Único de Víctimas del Gobierno Regional de Ayacucho, y con el equipo de gestión coordinamos para tener una reunión de validación del proyecto y de creación de un espacio, no contemplado en el Proyecto, con los representantes de las organizaciones de afectados e instituciones vinculadas, para contribuir con el desarrollo del proyecto así como supervisarlo. En mi concepción la gobernabilidad nace y se sostiene con la legitimidad que la población da a la gestión pública. Eso pasa necesariamente por involucrar a las organizaciones sociales e instituciones en la gestión gubernamental.

304 Componentes que compartíamos incluso antes de trabajar juntos en la MPH.

mecanismo pueda lograr en un mediano plazo hacer de la MPH un gobierno abierto y transparente.

Adicionalmente, Aedo incorporó como regidor al antropólogo Richard de la Cruz Enciso quién era parte del Grupo Ideas, un equipo joven con relaciones con algunas ONGs de Huamanga, y vinculados a temáticas sociales. De la Cruz señala que él venía “de trabajar más en la cooperación internacional, (...) Chirapaq y Tarea, incluso nuestra cercanía con Aedo, primero fue por un acompañamiento técnico (...) irle sacando indicadores de apreciación de su figura política en qué zonas”.

Además, estaba Zonia Araujo Oré, regidora participacionista, que además era dirigente barrial de la zona norte del distrito de Ayacucho. Ella señala que fue propuesta como regidora en la lista de Aedo por ser dirigente, y tenía el encargo de la población de promover espacios de diálogo con el municipio³⁰⁵.

Otro de los cargos de confianza claves con un perfil participacionista fue la Directora de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Ana Vilca, quién sostuvo que entró a trabajar a la OPP en el 2008, y que el alcalde Aedo la promovió a directora³⁰⁶. Ella participó en el 2008 en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Ayacucho, como delegada de la Mesa de Concertación de Jóvenes y creía en la participación ciudadana en la gestión pública.³⁰⁷

Además, se contrató como trabajador de la OPP a Jayme Rojas Arauco, quién había trabajado en el Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional, CEPRODEP, específicamente en la promoción de “banquitos comunales”³⁰⁸ con mujeres afectadas

305 Para Araujo el HR fue “interrelacionarse con la población, escuchar y ser escuchado, escuchar y que te escuche también la población, es que la autoridad se acerque a la población. No haga un gobierno cerrado, de un pequeño grupo de asesores y sus funcionarios que te pintan muchas veces a la autoridad maravillas. Y si tú como autoridad no sales, no conoces tu distrito, tu provincia, prácticamente vas a creer lo que te pintan mariposas, tus funcionarios y tus allegados. Y cuando tú sales a la realidad afuera, es otra cosa, es otro cuento. Allí cuando te das cuenta ya te están criticando, y muchas veces con razón, claro siempre hay una exageración, pero de allí también se cuelgan los políticos para chancarte. Es el salir y escuchar, y hacer gobierno un poco más abierto. De repente no vas a poder cumplir una obra, pero si la población ve tu dificultad tu sinceridad seguro la población te va a apoyar.” Entrevista a Zonia Araujo Oré, ex regidora en la lista del ex alcalde Aedo. 6 de marzo de 2020.

306 Vilca señala que “Desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, hemos empujado la participación ciudadana desde años anteriores, pero en el año 2015 se dio mayor énfasis. Y además amarrado a una denominación en quechua que incluía se hizo más visible de lo que ya estaba trabajando”. Entrevista a Ana María Vilca Ayala, especialista en planeamiento, fue designada por Aedo como directora de OPP en enero 2015. 20 de febrero de 2020.

307 Otro funcionario participacionista era el Gerente de Desarrollo Económico, Gilmer García Gómez, quién si bien no participó directamente de la experiencia sí buscaba en su sector el diálogo con las organizaciones vinculadas al tema económico.

308 Rojas señala: “Desde el 2000 trabajé con CEPRODEP en el área de desarrollo económico local, y tenía vínculos con la población a través de bancos comunales con mujeres y desplazados afectados por la violencia política. Nosotros íbamos, las capacitábamos y acompañábamos en el manejo de las cuentas, y luego les dábamos el préstamo como capital de trabajo. El fin inmediato era el económico. El fin mayor era el protagonismo de las mujeres, lograr su independencia económica del varón, y promover la participación de la mujer a través de un emprendimiento económico. Además, ellas participaban en el gobierno local a través de su representante. Luego trabajé en el Centro Loyola. Me cambió la vida trabajar en CEPRODEP y en el Centro Loyola, porque cuando sales de la universidad, como San Cristóbal de Huamanga, la responsabilidad social era el último tema y bienestar social era lo último, y todos los demás cursos era la ganancia no importaba cómo y esa experiencia me cambió para mirar mejor la situación social.”

por la violencia política, y en el Centro Loyola Ayacucho, CL-A, en donde aprendió a dialogar con la ciudadanía y las dirigencias, así como promover talleres y reuniones de trabajo. Por ello Rojas afirma que: “Yo sentía que el Hatun Rimanakuy debía tener esa forma de talleres, no es novedoso, no es una sorpresa, pero debía ser así, que era como continuar la experiencia de las ONG pero en otro espacio.”³⁰⁹

Así, de los treinta funcionarios designados con Resolución de Alcaldía N° 002 del 5 de enero de 2015 (ver Anexo N° 01), había tres con experiencia e interés en la promoción de la participación ciudadana ubicados en puestos claves: Quispe, asesor de alcaldía, Ospina, gerente municipal, y Vilca, directora de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, OPP, con el soporte del trabajador participacionista Rojas.

Adicionalmente, hubo dos factores constantes que contribuyeron a explicar el surgimiento del HR. El primero es el núcleo de trabajadores nombrados entre los que destaca Luis Romero, uno de los más activos en el equipo de conducción del primer año³¹⁰ e impulsor del proyecto “Mejoramiento de la participación ciudadana en el desarrollo local del distrito de Ayacucho”, al cual la gestión de Aedo en julio del 2016 empezó a ejecutar como efecto de la implementación del HR. Por ello, Romero y su equipo tenían un buen conocimiento del territorio y buena relación con los dirigentes de los diferentes asentamientos humanos del distrito de Ayacucho³¹¹.

309 Esta preferencia de Rojas era compartida y apoyada por Quispe y Ospina.

310 Romero empezó a trabajar en 1988 en la MPH, primero en la Dirección de Desarrollo Social, que luego cambió el nombre por Gerencia de Desarrollo Social, y finalmente asumió el actual nombre de Gerencia de Desarrollo Humano. Además, ha sido responsable del Programa Vaso de Leche. También en varias ocasiones ha sido funcionario asumiendo la Gerencia de Desarrollo Social y la Subgerencia de Educación, Deporte y Recreación, y la Subgerencia de Participación Vecinal y Ciudadanía. Tiene estudios de maestría en políticas sociales en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Y también hizo consultorías para algunas ONGs, como CEPRODEP, y también para algunas municipalidades en temas sociales, no necesariamente en participación vecinal. Él fue uno de los que contribuyeron a la creación de la subgerencia de participación vecinal y ciudadanía, y trabajó allí desde su creación en el 2005 como una instancia orgánica en la MPH que permita, tras la LOM 27972, atender la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana como los CCL, el PP, las juntas vecinales, entre otros. Además, fue uno de los que lideró la elaboración, en la gestión del alcalde Huancahuari, del proyecto “Mejoramiento de la participación ciudadana en el desarrollo local del distrito de Ayacucho”, para “conocer principalmente cuales eran las deficiencias que tenían estos espacios y de cómo mejorarlos”. Para ello Romero tuvo una pasantía a Lima para conocer las experiencias de Villa el Salvador y San Juan de Lurigancho. Este proyecto ha permitido, como veremos más adelante, que el HR pueda desarrollarse por zonas y permitiera el desarrollo de radios comunitarias, así como el proceso de fortalecimiento de las juntas vecinales por zonas y sub zonas. Él y otros trabajadores se incorporaron en el proceso de creación del HR desde el comienzo brindando información y propuestas, como la zonificación del distrito, y son un factor constante en la municipalidad pro participación ciudadana, pero que otras gestiones no lograron incorporar y promover para institucionalizar mecanismos vinculantes de participación ciudadana en la MPH. Para Romero, las anteriores gestiones no tuvieron la voluntad política suficiente para promover espacios y/o mecanismos de participación ciudadana. Romero dice que el equipo de participación vecinal antes del HR, entre otras actividades, sólo impulsó comités de vigilancia ciudadana que se instalaron en varios barrios del distrito. Recalca que “Tampoco ha habido desde el 2003, que fue aprobada la LOM, jamás hubo, para decirte por último que en la LOM hay un artículo sobre la conformación de los delegados vecinales, los delegados de las juntas vecinales a nivel distrital. Eso no existe aquí en Ayacucho. Nunca se ha implementado. Solamente se ha querido implementar las juntas vecinales comunales, que son una especie de organización barrial nada más pero eso tampoco tiene una ordenanza”. Entrevista a Luis Romero Calle, antropólogo y trabajador nombrado en la MPH. 28 de febrero 2021

311 Remigio Mendoza ex miembro del CCL, señala que el 2009 asumió por primera vez la representación del CCL, durante la gestión del ex alcalde Germán Martinelli, y no conocía bien qué era el CCL. “Fue Romero quien me informó, y con él empezamos a trabajar”. Entrevista a Remigio Mendoza Auqui, ex coordinador del CCL del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho. 16 de marzo de 2021.

El otro factor constante fue el núcleo de dirigentes del CCL distrital y otros líderes barriales. Los del CCL habían sido elegidos en noviembre 2013.³¹² De los 6 miembros elegidos (Anexo N° 02) sólo quedaban tres activos³¹³, Remigio Mendoza Auqui³¹⁴, Leonor Martínez Chino³¹⁵, y Marcial Quispe, quienes tuvieron acciones de incidencia³¹⁶ a las nuevas autoridades y funcionarios desde enero de 2015, buscando tener reuniones con el alcalde y gerentes³¹⁷ para ser escuchados³¹⁸ y valorados.³¹⁹

312 El 28 de noviembre del 2013, la MPH, con Resolución de alcaldía N° 733-2013-MPH/A, el alcalde Huancahuari reconoce a los representantes de las organizaciones de sociedad civil ante el CCL del distrito de Ayacucho. Se intentó encontrar el documento, pero en la página web de la MPH hay resoluciones hasta el número 732 del 2013. Y el 5 de febrero de 2014, con Resolución de Alcaldía N° 073-2014-MPH/A, se rectifica algunos errores tipográficos de algunos nombres. De los seis elegidos, sólo una es mujer Leonor Martínez Chino. Martínez dice que antes se elegía el CCL en el Presupuesto Participativo (PP) donde todos entregaban sus propuestas, pero la vez que los eligieron a ellos hubo dos o tres planchas. Por su parte M. Quispe señala que en la gestión de Huancahuari: “Nosotros teníamos preferencia en primer lugar para cualquier proyecto que había que hacer en nuestra zona. Y si está ejecutándose o no está esa era nuestra propuesta. Y eso nosotros directamente aprobábamos. Hay reuniones que también nos llamaban para PP como el HR, y así conversábamos. Era para representar a la sociedad civil y justamente en cada reunión de PP nos hacía hablar a cada uno”.

313 El proceso de reelección de Mendoza, explica el abandono de algunos dirigentes: “De cada zona me piden cuánto yo gano mensualmente como miembro del CCL, para que ellos puedan asumir esa responsabilidad. Ellos pensaba que yo ganaba de la MPH, casi no querían participar. Cuando sabían que no había pago, que era ad honorem, decían “cómo voy a trabajar sin pago”. “Allí me reeligen”, señala Mendoza.

314 Mendoza fue el coordinador del CCL en el 2015. En el 2008 o 2009 (no recuerda bien), “cuando era presidente de Andamarca, convocaban al PP y se elegía a los miembros del CCL. La mayoría de AAHH tenemos que elegir a miembros del CCL para ver qué pasa en la MPH. En ese momento había una elección a mano alzada, en ese momento no sabía cómo era el CCL, después de elegirme me informaron (fue L. Romero), empezamos a trabajar para ver cómo es el trabajo de nuestras autoridades y funcionarios, las gerencias, las subgerencias, alcalde y regidores.” Estuvo “dos años con Martinelli, luego dos años más con Huancahuari. A nosotros no nos elegía el alcalde, sino la población, los AAHH. Cuando tú asumes una responsabilidad, debes trabajar para el bien del pueblo, no de la autoridad.” Señala que convocaban al PP “a una reunión en el salón Consistorial de la MPH”, los proyectos que pedían las comunidades, ellos hacían “un concurso para participar”. “La MPH nos daba la camioneta para visitar. Los cuales los dirigentes de cada zona a veces pensaría que nosotros vamos a aprobar nosotros nomás, pero además eran los regidores, alcalde y regidores, todo organizado. Y los dirigentes nos esperaban con pachamanca, un gran almuerzo con su chicha. En ese campo he sido muy cuidadoso para no caer. Cuando tú decías vamos a aprobar, te están grabando, fotos, y te están dando chicha y todo te graban. Pero cuando tú no lo apruebas dicen que le hemos dado de comer y no han hecho nada. Para que no digan nada no aceptaba nada de su almuerzo y comida, nada! Nosotros aprobábamos qué proyecto vamos a priorizar y para qué, con qué finalidad, a quién beneficia y después aprobamos. El alcalde daba su resolución de aprobación del proyecto. Quería información documentadamente de los gerentes, cuál es el trabajo, cuánto de presupuesto, cómo se ejecuta la obra, si los obreros cumple con sus uniformes, todo. Cuando había invitación yo participaba en esos eventos”.

315 Para Martínez algunos dirigentes abandonan “porque trabajan, no se dan tiempo, para ser dirigente tienes que disponer tiempo. No es fácil ser dirigente. Y algunos se desaniman porque te llega la crítica, haces bien te critican, haces mal te critican, o sea total es. Y mayormente la gente dice este ha robado, este la plata se la ha llevado. Yo he vivido ese momento”. “Como que eso quita las ganas a uno que quiere trabajar, lo desmotiva, lo desmoraliza, en vez que lo animes, eso me ha sucedido. Y hasta el momento quieren que yo sea presidenta, la verdad yo ya me desanimé.” Hay que ir a tocar las puertas de las instituciones, exigir, a veces hasta sin comer, sin tomar agua, allí esperando las ganas de las autoridades que me escuchen, no es fácil. A veces uno va, dejando sus ocupaciones y no te atienden, o si no te dicen mañana, así que ya si voy ya pierdo toda una mañana, y luego otro día. Y algo puedo hacer para la mantención de mis hijos, ya perdí el tiempo, mañana hay que ir de nuevo. Las autoridades eso no nos entienden. (...) es muy difícil tomar contacto con las autoridades, no sé cómo será ahora, pero antes era así”.

316 En los eventos públicos los dirigentes del CCL intentaban abordar a las autoridades, y les invocaban el deber de impulsar la participación ciudadana y apoyar el CCL. Así, entre los meses de febrero y mayo del 2015 se tuvo reuniones de acompañamiento y de fortalecimiento a los miembros del CCL, desarrollándose un plan de trabajo y dotándose de un local y equipos. Este apoyo visibilizaba por un lado la vocación política del alcalde de promover la participación ciudadana en la nueva gestión, y de otro lado la actoría e incidencia de los representantes del CCL, al lograr el objetivo de tener mejores condiciones para el ejercicio de su función.

317 En esas reuniones los representantes del CCL indicaron que la MPH durante la gestión del alcalde Huancahuari (2011-2014), promovió muy pocas reuniones del CCL entre el 2013 y 2014. Por ello, solicitaron reuniones con el alcalde, el gerente municipal, y con algunos regidores con la finalidad de que se les pueda escuchar y que se cumpla con la LOM.

318 El reclamo de no ser escuchados se repite una y otra vez. Así, Martínez narra que “cuántas veces he ido a la municipalidad no me han escuchado, no me han recibido, me han dejado afuera parada. Tanto con el gobierno regional como con la municipalidad. Porque una vez con Ocorima hemos ido (a un hotel) a las 3 de la mañana a esperarlo hasta las 8 de la mañana, y no nos ha recibido, porque había venido de Lima de frente al gobierno regional. Y tanta era la necesidad que nosotros teníamos para ir a verlo por nuestra pista y vereda y así nos ha tratado”.

319 Este “ninguneo” de muchas autoridades y funcionarios, también lo vivió y refiere la ex regidora Araujo, cuando señala que “ahora está pasando eso (enero 2020), las autoridades te cierran las puertas de la municipalidad, no saben escuchar. La población se siente feliz cuando tú le digas “bienvenido, siéntate acá cuál es tu problema.” Y le digas, “tengo presupuesto, yo te puedo ayudar o vamos a gestionar juntos entre los dos hacemos el expediente y trabajamos, y si es

En ese sentido, una y otra vez los testimonios de las y los dirigentes apuntan a señalar el sentimiento de dos ciudadanías de primera y segunda clase en su relación con la MPH y otras municipalidades. Su accionar tiene como base el hecho de que el CCL en anteriores gestiones se constituyó formalmente, como parte de las obligaciones municipales³²⁰. A. Vilca, señala que “Se tenía constituido el CCL, se cumplía con la norma, se conformaba, pero no se le daba mayor importancia.³²¹” Y en la gestión de Aedo en el 2015 “se les dio un espacio³²², y ha marcado la gestión, por lo tanto de alguna manera se ha empoderado más y se les dio más valor a ese espacio.”³²³

Los representantes del CCL participaron activamente en las reuniones donde se diseñó, planificó, organizó e implementó el HR, pues integraron el equipo de conducción el año 2015³²⁴. Su participación en las reuniones y talleres zonales dio legitimidad al HR ante los dirigentes de las zonas. Sin duda este factor social contribuyó a que las reuniones se desarrollaran con normalidad.

También se logró involucrar en ese proceso a Jhonatan José Taype³²⁵ y a otros líderes de los diferentes barrios, y zonas, que estaban decepcionados, desilusionados

una pequeñez lo hacemos con fondos de la municipalidad.” Tú conversas, tú le dices la verdad, la población te entiende, eso es lo que hemos hecho en la gestión anterior con el alcalde, con Ospina, con Elver”.

320 Para Martínez, en la gestión de Aedo, “ha habido una diferencia grande!” en relación con las otras gestiones que no le daban mucha importancia al CCL. Al comienzo se les reconocía más. Martínez dice “que cuando entró el CCL allí sí nos han escuchado. Eso fue con Huancahuari, 2013-2014. Estando allí es lo que hemos hecho la ejecución de pistas y veredas. Allí es donde yo salí en el CCL. Con la ayuda de la gerencia municipal hemos tratado de organizarnos con todas las juntas de todas las asociaciones de todo Ayacucho, para que la gente presentara sus proyectos, pero después nunca eran escuchados. (...) Entonces de esa manera el CCL se organizó para que pueda ser escuchado. Y allí es que ha habido ese proyecto de HR.”

321 Mendoza señala que tras su elección como dirigente del CCL, “Huancahuari me rechazó y me dijo que otro cargo debes tener. Huancahuari (...) no quería darme mi reconocimiento como CCL. Se cerró y entonces yo iba a hacer una conferencia con el periodismo. En ese momento su secretaria vino, me llama, cómo se habrá dado cuenta, y allí recién me daba mi reconocimiento, me paseaban tal día y otro día y sin resolución no se puede trabajar”.

322 Como cumplimiento de la oferta electoral, se inauguró el 02 de junio una oficina en el palacio municipal, para el CCL del distrito de Ayacucho. Mendoza señala que “con Aedo nos dieron una pequeña oficina, un escritorio, resaltadores, materiales de oficina, que antes no nos daban, nosotros mismos nos comprábamos”. Complementa Marcial Quispe: “Aedo nos ha dado local, nos ha dado cuadernillos para hacer algo con nuestras reuniones. Aparte nos ha dado oficinita. Casi todos los días estaba allí. Más antes con Huancahuari no había sitio, estábamos afuera nomás, en el parque Sucre, viendo el monumento. (risas) Allí nos reuníamos. Sino allí dentro (del palacio municipal) en el patio, allí había banquetas, estábamos como invitados. Con Aedo hay diferencia.” La oficina estaba abierta los días lunes, miércoles y viernes de 9 a 11 de la mañana, y se turnaban los representantes del CCL para la atención al público. Allí recibían a la población e identificaban mejor sus demandas. Este local fue el inicio público de la orientación de la gestión por una mayor apertura hacia la población, promoviéndose una gestión participativa. Ello explica que la gestión tenía una tendencia pro participación ciudadana por lo que para Quispe fue “ese HR” el que ayudó. La entrega del local fue en junio, cuando se estaba en pleno proceso de creación del HR el cual se inició en octubre.

323 Como señala Sol Arriaza (p. 61) “Afianzar la democracia... pasa necesaria e indispensablemente por la sociedad civil, sobre todo por las posibilidades de volver visibles a los invisibles.”

324 Las reuniones más importantes y registradas son las del 02 de julio, que fue una reunión de funcionarios de la MPH y dirigentes del CCL sobre la eficacia de estos espacios de participación ciudadana, con el representante en Perú de la Organización de Estados Americanos, el señor Pablo Zúñiga, a quién le interesó el tema y lo apoyó personalmente. Luego se tuvo una segunda reunión el 15 de agosto con la participación del Gerente Municipal, el regidor Richard de la Cruz, con el señor Pablo Zúñiga, el señor Joshua Temblador, Consejero Político adjunto de la Embajada de los Estados Unidos, el señor Rolando Ames, Docente PUCP, Carmen Lora exfuncionaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima, representantes de la sociedad civil ante el CCL del distrito de Ayacucho, Remigio Mendoza, Marcial Quispe entre otros, miembros del Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo, miembros de juntas vecinales, como Jhonatan José, y dirigentes femeninas.

325 José fue uno de los dirigentes que participó activamente en el proceso de constitución del HR. Él señaló: “en realidad no sé cuántas reuniones nos ha costado, usted sabe muy bien día tras día, noches, hemos tenido reunión la junta directiva (equipo de conducción) siempre en el municipio hablando con las autoridades los, gerentes, los regidores, incluso por último hemos conversado con el sr. Alcalde”. J. José dice que “Desde el 2009 a la fecha siempre he sido dirigente. Nunca he sido dirigente antes. El 2009 fui tesorero. He participado en reuniones, audiencias públicas, PP, y en participación

y fastidiados por la historia de apatía del municipio³²⁶. Pero también gratamente sorprendidos³²⁷ por la iniciativa de la Municipalidad de implementar el HR, liderados por el alcalde y la gerencia municipal.

Así, hubo dos factores constantes. La primera, los trabajadores nombrados participacionistas, que integraron el núcleo duro del equipo de conducción en el primer año. Y la segunda los dirigentes sociales del CCL y otros dirigentes barriales. Estos factores sumaron ideas y propuestas a las otras tres variables independientes: 1) autoridad central, 2) y funcionarios que venían del movimiento político, y 3) funcionarios y trabajadores participacionistas contratados.

Esto explica que los miembros del equipo que participaron con el alcalde Aedo en la campaña, pudiera empatar con las capacidades y experiencia de los nuevos funcionarios y trabajadores contratados, y a la vez ambos pudieron sumar esfuerzos con la voluntad de las y los trabajadores dentro de la MPH que igualmente postulaban la promoción de la participación ciudadana como una necesidad para lograr mejoras en la calidad de vida de la población. Esta diversidad dio fuerza y potencia al equipo de conducción.

De esta manera se puede diferenciar los funcionarios y trabajadores que venían de una experiencia, conocimiento y preocupación por implementar un mecanismo de participación ciudadana, de aquellos que por desinterés o frustración, no creían en la posibilidad de implementar mecanismos de participación ciudadana, tomando en cuenta además que no había antecedentes al respecto.

Cabe precisar que la gestión del ex alcalde Amílcar Huancahuari (2011-2014), médico de profesión, que fue dos veces alcalde del distrito de Jesús Nazareno,³²⁸ para L. Romero, estuvo marcada por su interés de tener reuniones con 300 o 400 dirigentes y población. No contemplaba tener reuniones con 60 ó 100 dirigentes, y además que

vecinal. He participado con Martinelli, Huancahuari y Aedo, y ahora con Yuri. Soy comunicador comunitario." Además, ha recibido capacitación de la ONG World Vision en Ayacucho sobre gestión pública. Entrevista a Jhonatan José Taype, dirigente de la zona oeste del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho. 8 de mayo de 2020.

³²⁶ Entrevistas a José, dirigente del barrio La Picota, y a Mendoza, Martínez y Quispe, ex dirigentes del CCL. Por su parte Martínez dijo: "Antes con Huancahuari no nos recibía para nada, íbamos a la reunión y siempre nos negaba, o bien estaba ocupado, o bien no estaba, o no tenía tiempo, no sé, hemos ido seguido como 3 veces y hemos tenido citas con él de tiempo". Martínez agrega que "Ellos (los dirigentes de las zonas) nos decían a nosotros tenemos esta necesidad esta otra, pero no nos reciben ni nos escuchan, nosotros también como CCL éramos ignorados por la municipalidad, no nos reconocían".

³²⁷ Martínez señala que al enterarse del HR, "me emocioné cuando fuimos a hablar sobre el HR".

³²⁸ El distrito es de reciente creación. Nació con la ley No. 27281 del 6 de junio de 2000, durante el gobierno del presidente Alberto Fujimori. Huancahuari fue su primer alcalde y postuló por el movimiento "Siempre Unidos" (2003-2006). En la segunda oportunidad lo hizo con el "Movimiento Independiente Innovación Regional", (2007-2010). Y finalmente, recordar que para la municipalidad provincial de Huamanga lo hizo con el Movimiento "Todos con Ayacucho", TOCA.

fueran de una sola zona³²⁹. No tenía predisposición política para trabajar con grupos pequeños³³⁰.

Además, tuvo tres gerentes municipales. Efraín Morote³³¹ fue contador, Moisés Sauñe es economista, y Percy Azpur es ingeniero. No se conoce que tuvieran trabajos en ONG que promovieran la formación de mecanismos de participación ciudadana.

En el caso de la gestión del arquitecto Germán Martinelli, se conoce que tuvo buena relación con la población, pero no que tuviera interés en promover algún mecanismo institucionalizado como el HR. Tuvo como gerentes municipales primero al ingeniero civil Iván Infanzón, luego al contador Dionisio Tenorio, de los cuales no se conoce su predisposición a crear espacios de participación ciudadana³³².

Tabla N° 15

Experiencia comparada de los alcaldes de la MPH

EXPERIENCIA DE AEDO	OTROS ALCALDES
Alcalde San Juan Bautista (2003-2010), Alcalde de la MPH (2015-2018)	Gerardo Ludeña Gonzáles alcalde de la MPH (2003-2006) Germán Martinelli Chuchón alcalde de la MPH (2007-2010)
Promovió la participación ciudadana más allá de la propia norma y un espacio diseñado e implementado con los dirigentes del CCL y de algunos barrios, así como de carácter vinculante.	Implementaron los espacios de participación ciudadana planteados en la ley.
Tuvo gerentes municipales y un equipo de gestión con disposición a temas sociales y de participación ciudadana.	Tuvieron gerentes municipales y equipo de gestión más orientados a temas de infraestructura y de proyectos.

³²⁹ Cabe destacar que hacia finales de la gestión de Huancahuari recién se hizo la sectorialización del distrito en cinco zonas, como producto del proyecto de participación ciudadana que su gestión impulsó.

³³⁰ Por eso Romero señala que "diálogo para sentarse, sí ha habido. Pero, ¿para qué diálogo?, para solucionar problemas, no ha habido". Para él esa es la diferencia fundamental del HR con las anteriores gestiones. Por ejemplo recuerda Romero que en el gobierno de Huancahuari hubo "reuniones con los vecinos en los locales de la universidad. Hemos hecho convocatorias, han venido a esas reuniones, pero eran más de carácter formal. El alcalde aparecía, hablaba. Los vecinos hacían una serie de demandas, una lista de demandas, de necesidades de agua, veredas, pistas, saneamiento básico, saneamiento de sus terrenos, que es lo que más reclaman. La respuesta de la MPH siempre ha sido una promesa, pero no ha habido nada concreto."

³³¹ Efraín Morote Huaranca falleció el año 2020 de Covid 19.

³³² Según Vilca: "Somos pocas (las) personas que nos involucramos con el desarrollo sincero de la población. Lo digo porque he visto varias gestiones. El compromiso se resume en las autoridades directas, como el alcalde, funcionarios, pero no hay más allá. El compromiso debería ser sincero, y que el servir no salga por el cargo sino naturalmente, y eso es lo que nos falta trabajar."

Fue pragmático tanto para ganar en las elecciones distritales como provincial.	Fueron pragmáticos porque postularon en otras ocasiones por otros partidos tanto a la MPH como al gobierno regional.
--	--

Tabla N° 16

Variables y factores constantes para el desarrollo del HR.

Variables independientes	Factores constantes
1. La ambición política del alcalde Aedo. 2. El pragmatismo del alcalde que comprendió que utilizar un mecanismo de participación ciudadana le da mayores ventajas para seguir haciendo carrera política.	1) Los trabajadores nombrados en gestiones anteriores y que tenían preferencias participacionistas, que integraron el equipo de conducción en el primer año, no es una variable porque por sí solo no explica el surgimiento del HR, pues de lo contrario mucho antes se habría creado un espacio de diálogo como el HR.
3. Un equipo de funcionarios y de trabajadores contratados participacionistas.	2) Los dirigentes del CCL y de barrios del distrito, algunos de los cuales venían de las dos gestiones anteriores, no es una variable porque por sí solo no explica el surgimiento del HR, pues de lo contrario mucho antes habrían presionado para crear un espacio de diálogo como el HR.

3.2. Desarrollo del HR: Primera etapa de reuniones descentralizadas

En el equipo de conducción nadie tenía una idea clara y precisa de cómo debería ser el nexo ciudadano a construir, pues no existía antecedentes. Además, este equipo, por la diversidad de roles que confluían, autoridades, funcionarios y dirigentes sociales, pudo haberse fraccionado. Pero uno de sus soportes al interior de la MPH, fue la triangulación participacionista entre: 1, alcaldía y gerencia municipal, 2, OPP³³⁵, y 3, la

335 Vilca afirma que el rol de OPP fue "La organización, de acuerdo la distribución por conos, y la participación a través de un proyecto que teníamos de "Buen Gobierno", se tenía los recursos de ese proyecto para que se genere refrigerios, para darle sostenibilidad al proceso de participación ciudadana." Que fue el mayor costo de las reuniones descentralizadas. Con participación vecinal –señala A. Vilca- desde su conformación tuvimos una articulación en lo que son los espacios participativos. Se tuvo un trabajo conjunto, y con todas las dependencias de línea y de apoyo que participaban". Por eso para el HR había experiencia de "trabajo conjunto."

gerencia de desarrollo humano a través de la Subgerencia de Participación Vecinal y Ciudadanía, para la elaboración de los planes y acciones del HR.

A esta tríada articulada y cohesionada se le sumaron los dirigentes del CCL³³⁶ y de las organizaciones sociales para debatir y precisar la orientación del mecanismo de participación ciudadana³³⁷. Esta característica de un trabajo articulado entre el nivel político, técnico administrativo y social, fue para el ex regidor De la Cruz, un proceso de consolidación “sui generis”, “único”:

... un espacio diferente, porque hay espacios de encuentro de la sociedad civil y el estado. Está normado el PP, el CCL, audiencias públicas, etc., y eso tienes que hacerlo así seas el tipo más democrático del mundo o seas el más autoritario. Pero en el caso del HR fue una experiencia del Estado para acercarse a la población. Lo llamaría un espacio sui generis, único, porque no nació de la obligación normativa, tampoco fue un acto de desprendimiento, sino un acto de pericia y experiencia. Fue una experiencia de un laboratorio, que en su momento funcionó. Creo que hay otros espacios también, pero en esos espacios la dinámica es diferente, el protocolo es mayor. Por ejemplo un CCL. La gente sabe a lo que va, sabe que son talleres de grupos como el PP, donde vas a priorizar proyectos. Incluso vas predispuesto a tener una posición cerrada de pelear para lograr sacar “mi” proyecto. Cada espacio tiene su naturaleza. En cambio en el HR me parece que la dinámica era diferente, en el sentido que la vocería y las voces eran particularmente más neutrales, más naturales incluso.

Y quizá porque no hubo mayor debate u oposición sobre sí implementar o no un mecanismo de participación ciudadana al interior de la MPH,³³⁸ es que muchos funcionarios se plegaron a la iniciativa. Luego constataron su eficacia como espacio de

336 En las reuniones de preparación se habló sobre el rol del CCL en el desarrollo del HR, por ello recuerda Martínez, que el HR, “más que nada nos ayudó a nosotros del CCL. Lo hemos organizado como CCL.”

337 Durante meses este equipo tuvo un proceso de reuniones de coordinación y trabajo para definir la estrategia, el plan, y crear las mejores condiciones para implementar el mecanismo de participación ciudadana. Así se consolidó el “equipo de conducción” de la primera etapa del HR, avalado políticamente por alcaldía y algunos regidores, liderado administrativamente por la gerencia municipal. Por ejemplo, para Vilca, “La diferencia que veo en la gestión de la gerencia municipal del 2015 es el compromiso, el deseo sincero de poder servir a la población de manera desinteresada. De las gestiones que he visto, el tema era de ganar cómo sea, no he visto ese compromiso de servir a mi pueblo haciendo un voluntariado. La gerencia municipal ha sido muy apasionada de servir y escuchar a la población.” Y fue este equipo de conducción, en una reunión en alcaldía, a mediados de setiembre, el que adoptó el nombre del HR, a propuesta de los líderes barriales.

338 Hubo algunas opiniones en contra, de un gerente que supo mencionarme que dar mucha voz a la población puede ser contraproducente porque se pueden generar muchas expectativas y al final éstas no van a ser satisfechas. No se notó un bloque en contra, pero sí había un sector de trabajadores que había impulsado la participación ciudadana desde el 2003, cuando se instituyen el PP y el CCL, pero sabían de la desilusión de impulsar procesos participativos y terminar con pocas personas y poca participación al final. Por ello algunos no creían en los beneficios de invertir en el HR, como señala A. Vilca. Por su parte Coral refiere que ella al inicio encontró mucha gente que no creía que se podía hacer participativamente el presupuesto operativo, y no confiaba en que podían aportar, porque nunca se les había convocado. Entrevista a Karla Coral Amésquita, ex trabajadora de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la MPH. 9 de febrero de 2021. De igual parecer era el propio Romero que no vio en gestiones anteriores la convocatoria para impulsar procesos de participación ciudadana.

diálogo y procesaron un cambio en su percepción de la forma de relación con la población.

El HR fue un producto diseñado en un semestre de reuniones de coordinación y trabajo³³⁹. Fue este trabajo de meses³⁴⁰ el que permitió la cohesión interna del grupo en el 2015. La cohesión partió, además de las concordancias en objetivos y métodos, de haber tenido el “cemento” del trato horizontal,³⁴¹ abierto, igualitario³⁴² y fraterno³⁴³ con todos. Quispe, como ex asesor de Aedo, precisa el punto de esta manera:

...estamos acostumbrados a que la población, los usuarios, los administrados vengan a la MPH con una intención de que nos están pidiendo un favor, cuando en realidad es una función. Solamente el hecho de entrar a la MPH, esperar, ver al funcionario de repente abrumado por las tareas, de repente enternado, ya sin ni siquiera llegar a conversar se genera una barrera. La formalidad, empezando de la secretaria que dice “espere”, ya hay una cierta barrera. Consideramos que en realidad hablar de cogobierno es hablar de trato horizontal.³⁴⁴

En ese sentido, hubo mecanismos que hicieron que la variable independiente “equipo participacionista” plasme su objetivo, como el asumir que se cumple una “función”, o el promover un “trato horizontal” que permitió el desarrollo de sinergias en el equipo de conducción. La apertura del equipo, permitió que la diversidad de integrantes fuera una fortaleza, no una debilidad. Se logró sumar el conocimiento tanto técnico como metodológico y el conocimiento social de las y los dirigentes, y del territorio. Con esas herramientas se logró desarrollar estrategias novedosas.

A su vez la cohesión que permitió la movilización de recursos tuvo algunas herramientas como las interrelaciones entre lo político, lo técnico y lo social, la inclusión

339 Ubaldo Huamaní afirma que el “HR no ha sido espontáneo, ha sido planificado, ha sido orientado para mejorar el trabajo que hace la MPH encabezado por su alcalde y funcionarios y acercarnos a los vecinos.” Entrevista a Ubaldo Huamaní Lescano, ex subgerente de la oficina de participación vecinal de la gerencia de desarrollo social. 8 de febrero de 2021

340 Según los informes en las reuniones participaban: Gerencia de Servicios Públicos: Subgerencia de Seguridad Ciudadana y la Subgerencia de limpieza y medio ambiente. Subgerencia de Defensa civil (dependiente de la GM). Gerencia de Desarrollo Humano y Oficina de Salud y Subgerencia de Educación (educación preventiva como enfoque transversal). Gerencia de Infraestructura y Subgerencia de Obras. Servicio de Administración Tributaria de Huamanga.

341 Quispe Rocha, afirma que él estaba “convencido de una horizontalidad (en el trato) dentro de los trabajadores y horizontalidad con al sociedad civil”, en tanto él había sufrido lo que eran las barreras de verticalidad, jerarquización y distancia en el trato de muchos funcionarios.

342 ¿El trato era horizontal, o había más verticalidad?, le preguntamos a Martínez, y respondió: “No, casi igualitario, han sido tratables allí. Después del HR ya no había esa discrepancia. Eso es lo que más mayormente cambió.” Había un cambio con las gestiones anteriores que eran más discriminadoras y por tanto no escuchaban ni tenían un trato horizontal, “igualitario”.

343 Mendoza señala que “Cuando nos reunimos por primera vez en la oficina de la gerencia (municipal) para mí fue una sorpresa muy lindo con todos los dirigentes. Así hablabas, participabas, hemos hablado lo que hemos vivido en nuestras zonas, qué dificultades han tenido, qué cosas han pasado ellos, no?, los proyectos que necesitaban”

344 Como en toda entidad grande, en la MPH no todos tenían ese trato. Reymundez señala que habían quejas de otros funcionarios, pues “los vecinos iban porque no tenían el conocimiento de cómo proceder de qué paso dar, y los funcionarios los dejaban esperar, no los atendían, que vuelve tal día, y nada. En el 2016 y 2017 ha pasado eso”.

de los dirigentes del CCL a través del otorgamiento de un local, la incorporación de los dirigentes en el equipo de planificación del HR, el trato horizontal como han señalado las y los dirigentes, entre otras interacciones.

Este clima permitió que los profesionales pudieran aportar creativamente y técnicamente al diseño del HR, que los trabajadores de la MPH, que conocían bien el distrito, den orientación sobre la forma de operacionalizar el HR a través de la división zonal y contribuyeran con sus vínculos con los dirigentes, y que los dirigentes del CCL con experiencia dirigenal en la MPH³⁴⁵, y con una firme voluntad de contribuir en el cierre de la brecha entre estado y sociedad civil, contribuyeran a que se abran las puertas a un diálogo de corresponsabilidad con la población.

Es desde las características de este equipo que se puede explicar el contenido del plan, la estrategia y el diseño metodológico³⁴⁶, pues su arquitectura de talleres participativos, deliberativos y operacionalizables, fue construido con los dirigentes que demandaban ser escuchados, tener la oportunidad de proponer y cuestionar, y llegar a acuerdos de mutua responsabilidad en la prestación de los servicios, elaboración de planes y proyectos, y en la asignación de actividades, en un espacio no consultivo, sino vinculante, resolutivo.

El equipo de conducción se consolidó a pesar de los intentos de revocar al alcalde Aedo, -que no se supo bien quienes lo promovieron porque no pasó a la recolección de firmas³⁴⁷-. Además, como al interior de la MPH se dio un cierto consenso sobre implementar el HR, en el marco de algunas acciones externas en contra de la MPH, no era políticamente correcto al interior de la MPH oponerse a una iniciativa “novedosa”³⁴⁸ que podía favorecer el diálogo y el entendimiento con la población.

También fue importante contar con una asesoría externa voluntaria y puntual, como la de Pablo Zúñiga, que en ese año 2015 era representante de la Organización de Estados Americanos, OEA, en el Perú, y cuya presencia le dio respaldo al proceso de creación del HR³⁴⁹, para evitar oposiciones consistentes.

345 Mendoza que era el coordinador del CCL había sido representante del CCL más de 6 años, desde el 2009. Así que el 2015 era su tercer alcalde con el que trabajaba, primero con Martinelli, luego con Huancahuari y finalmente con Aedo.

346 La propuesta de plan de trabajo y la metodología de las reuniones descentralizadas del HR en el primer año fue desarrollada en la OPP, en coordinación con la gerencia municipal y la subgerencia de participación vecinal, algunos de cuyos integrantes, como se ha señalado, habían trabajado en ONGs y cooperación internacional. Se podría decir que el HR es de alguna manera un producto indirecto del trabajo de décadas de la cooperación internacional y las ONGs, en Ayacucho.

347 Para José, el primer año del HR permitió “que no lo revoquen” al alcalde Aedo. Véase capítulo 5.

348 Entrevista a Ronald Domínguez Peña, ex subgerente de comercio y mercados de la MPH. 09 de julio 2020.

349 Mendoza recuerda bien a Pablo Zúñiga, porque afirma que “nos animó, para mí ha sido un orgullo tener a un personaje que nos reforzó y cómo dijo cómo debemos de trabajar.”

3.2.1. Estrategias e implementación del plan de trabajo etapa descentralizada

Lo primero a señalar son las estrategias claves del plan de trabajo construido de manera participativa. Un tema en debate, que contribuyó a cohesionar al equipo de conducción, fue el diseño de la estrategia y el carácter del mecanismo³⁵⁰ que finalmente se aprobó por consenso. Al inicio se propuso tener una gran asamblea. De la Cruz y otros buscaban crear el Foro Ciudadano (FC) como “un espacio, no como el concejo municipal, sino un espacio grande, una mesa grande que queríamos llamar FC, precisamente donde se puedan escuchar las voces de los distintos sectores”. Esta propuesta de gran espacio cambió, por las propuestas presentadas tanto por Romero como por los dirigentes sociales. Así, Romero recuerda que:

...ya sabíamos que dentro de cada barrio había una serie de problemas, sabíamos que eso no se iba a solucionar haciendo un evento donde el alcalde iba a presentarse y dar un gran discurso. Eso no era la solución. Era ir sentándose poco a poco, conversando poco a poco, y no en un gran evento anual y donde todo el mundo nos vemos y hacemos un acto de queja y luego cada uno al final nos comprometemos y no sabemos si se va a cumplir o no. Como yo creo que ha sucedido en otras gestiones, compromisos, actas y todo, pero no ha habido nada concreto. Eso no iba a funcionar. Más bien iba a separar nuevamente a la población.³⁵¹

De igual parecer era L. Martínez, pues no le parecía bien una gran asamblea, porque era como hacer un “mitin”. Lo que señala Martínez es consistente con los planteamientos de Welp y Fung y Wright de crear un espacio de diálogo estructurado cercano para evitar el “alboroto total”:

Yo pensé que se iba a reunir todos, o sea, iba a ser como un mitin ¿no?, para que vengan todas las poblaciones a escuchar su mensaje, su propuesta (del presidente), para eso se reúnen cantidades de todo sitio. (...) Era mejor en cada zona, en cada zona saber su necesidad, porque a veces cuando vienen toditos, a nadie se le entiende, porque todos por su parte quieren diferentes pedidos. En cambio, en su zona ahí tienen un solo pedido, (...) ahí está el concreto y eso lo plasman, y con el tiempo de repente ya se ejecutan, se puede hacer, pero cuando es toditito, no hay a quién atender. Alboroto total.”

350 El sustento legal del HR, se encuentra el artículo 112 denominado “Participación vecinal”, y especifica que “Los gobiernos locales promueven la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y *gestión*. Para tal fin deberá garantizarse el acceso de todos los vecinos a la información.” (La cursiva es agregada)

351 Romero agrega: “Como cuando Huancahuari decía “sino hay de 500 vecinos a más, yo no converso.” Venían 200 – 300: “No, no, con ellos yo no converso”, recuerda Romero que habría dicho Huancahuari.

De otro lado, estaba el tema de ser tradicionales y tener las reuniones en el salón Consistorial de la MPH³⁵² o tomar las propuestas de dirigentes como de La Picota, J. José que recuerda que “pedíamos un HR, (donde) las autoridades visiten la población y se enteren de las cosas que pasan en una comunidad.”³⁵³ De igual parecer era L. Martínez, pues “cuando ha sido organizado el HR, como representante del CCL nosotros dijimos más que nada que la autoridad vaya a las zonas”. Y por supuesto también de L. Romero.

Al final se decidió que la estrategia y carácter de las reuniones era que la MPH debe visitar a la población, y tener reuniones en cada zona con sus dirigentes y población interesada. Se invirtió la relación. Por primera vez en la historia de la MPH la población iba a recibir a sus autoridades y funcionarios, e iba a proponer el local donde se llevaría a cabo la reunión.³⁵⁴

Si bien el equipo de conducción no tuvo resolución que lo respalde,³⁵⁵ sin embargo pudo trabajar de manera fáctica porque tenía el apoyo político de alcaldía, el liderazgo de la gerencia municipal³⁵⁶, y estaba amparado en el marco legal del CCL, como un espacio legalmente institucionalizado, pero sin “vida”, el cual permitió plantear que el HR se realice en el marco del CCL³⁵⁷.

352 Recuerda Mendoza que en la época de Martinelli, “para el Presupuesto Participativo llamábamos a todos los dirigentes a una reunión en el salón Consistorial de la MPH”. Luego señala que cuando “Huancahuari ingresó y cuando faltaba dos meses para culminar la gestión de Martinelli, entonces debía tener una reunión con la población y dar un informe de mi gestión, y convoqué a los asentamientos humanos al salón Consistorial para renovar el CCL.” Muchas reuniones del CCL y de los barrios se hacían en ese salón ubicado en el segundo piso del palacio municipal y que da a los balcones de la plaza Sucre.

353 Para José hubo primero un “interés de las autoridades hacia las comunidades”, para empaparse de la situación de “cada comunidad, cada poblador, cada asentamiento humano, cuál eran sus fortalezas, sus debilidades. Allí comienzan a enterarse realmente las autoridades”. Y si bien “en algún momento ha sido una estrategia (de parte de la MPH), pero creo que la conciencia de uno no lo puedes comprar con simples palabras o algunas cosas.” Esta conciencia lo lleva a decir a José que la experiencia del HR le ha “salido bien al alcalde que estaba a punto de revocar”, no porque era su iniciativa, sino porque “más era de la población, la idea era de nosotros.” Debo precisar, con la mayor objetividad, que muchas de las ideas que José y otros líderes sociales exponían en las reuniones de organización del HR, fueron recogidas por el equipo. Por lo que su afirmación no carece de sentido, y si bien la propuesta fue un proceso y propuesta colectiva, es real que él y los demás dirigentes aportaron sustantivamente desde su perspectiva y experiencia. De allí su claridad respecto del objetivo del HR: “Este HR se llevó a cabo con un solo objetivo, conversar con toda la población o con todas las organizaciones sociales de base con las autoridades”. Claridad también sobre la finalidad del HR, que era para José “que las autoridades trabajen conjuntamente con la población con las organizaciones sociales de base.”

354 Esta estrategia sin duda fue uno de los mayores aportes del HR, que, como veremos más adelante, tanto funcionarios como dirigentes sociales valoran y reconocen. La propuesta de tener las reuniones en las zonas, se dio en un contexto donde no había coordinación barrial en todo el distrito. Como señala Romero, hasta el 2016 no ha habido una organización más sólida en las zonas. Por ello se encontró mucha dispersión, y falta de articulación. Las reuniones fueron el comienzo del proceso de organización a nivel zonal, que a la fecha ya lleva dos zonas con una estructura de funcionamiento zonal y con subzonas. De allí que se tiene coordinadores zonales y de subzonas.

355 La ex directora de OPP, Vilca, indicó que no se formalizó el equipo organizador del HR en el 2015, sólo se dio una Resolución de conformación del Equipo Técnico responsable de la reunión de Rendición de Cuentas de diciembre 2015.

356 De las entrevistas a diversos actores de la MPH y dirigentes sociales, afirman que el liderazgo de la gerencia municipal fue clave para la formación del HR en su primera etapa. Entrevista a Vilca, José, entre otros. Pero también fue clave, bajo responsabilidad de Vicente, para el desarrollo de las otras etapas. Y es que ese puesto tiene un poder, más allá de quién lo ocupe, en tanto es la instancia máxima administrativa de la municipalidad, que permitió desarrollar procesos participativos, y usar herramientas y espacios abiertos normativamente por el proceso de democracia participativa en el 2003. Claro que esta agencia, desde la más alta instancia de poder administrativo, contó con el apoyo de la instancia de poder político, sin el cual no hubiera podido implementarse el HR, en tanto el cargo de gerente municipal es de confianza del alcalde.

357 Vilca sostiene que “Se ha visibilizado con un espacio (al CCL). Se le ha dado algunos recursos, como era un voluntariado sin sueldos. Sin embargo, teníamos que buscar el empoderamiento y el espacio fue clave”.

Estas orientaciones claves sirvieron de marco para elaborar la metodología, que debía ser participativa. Por ello se optó por hacer talleres, los cuales se aprobaron igualmente por consenso³⁵⁸. Adicionalmente, con los dirigentes en el equipo de conducción, se seleccionaron los cuatro temas que la MPH debía presentar³⁵⁹ en cada zona, además del representante del Servicio de Administración Tributaria de Huamanga, en adelante SAT-H³⁶⁰, que iba a participar exponiendo la situación económica de cada zona.

La metodología³⁶¹ de todos los talleres fue la siguiente:

- Bienvenida a cargo de un miembro del CCL por espacio de 5 minutos.³⁶²
- Inauguración a cargo del alcalde, regidores o gerente municipal de unos 5 minutos. Se explicaba la idea, desde la política, de promover la “corresponsabilidad en la implementación de políticas públicas locales”.
- Presentación de los objetivos, justificación, y metodología del evento por la Subgerencia de Participación Vecinal por espacio de 5 minutos.³⁶⁴
- Luego exponían los funcionarios o trabajadores responsables de los temas a debatir y el SAT-H. Con un tiempo de 15 minutos cada uno.
- Luego venía el trabajo de grupos por cada tema de unos 30 minutos. Los participantes eran divididos en cuatro grupos mediante la técnica aleatoria

358 Para Rojas, “aquellos años había la voluntad política del gobierno, del alcalde, de Fernando (Quispe), de la gerencia municipal de impulsar ese proceso. Y había también la experiencia (de implementar) esos mismos espacios. De trabajar en talleres, esos complejos procesos. Fernando trabajó con talleres siempre el acompañamiento. La formación es vía talleres participativos. Gerencia Municipal similar. Por allí surge esta idea de trabajar los talleres, porque te permiten recoger las propuestas de los participantes y que se incluyan a los participantes en el proceso. Por allí pasa la importancia de hacer talleres participativos. Es más, si sales a través de los talleres a las diferentes zonas escuchas a la población. Cuando yo participo en un taller me siento escuchado, acogido. Eso recoge la importancia del taller. Creo que en esa medida pensando en un espacio más grande ya se hacen talleres por zonas, donde el recojo de la información ha sido importante.”

359 En la reunión del 2 de julio del 2015, Carmen Lora, ex funcionaria de la municipalidad metropolitana de Lima sugirió que no se pongan demasiados temas en la agenda. Que en las reuniones no tengan que exponer más de 5 o 6 oficinas, porque de lo contrario se hacía una lista larga de exposiciones y no se llegaba a debatir ni a tomar acuerdos, como había pasado en la Municipalidad Metropolitana de Lima, en la cual ella había trabajado, en algunas reuniones que terminaron siendo interminables. Debo agregar que Romero y los dirigentes pensaban de manera similar, y plantearon priorizar temas por zonas y se recogió aportes de los dirigentes. Hay que señalar que todos recibieron bien la propuesta de tratar temas de lucha contra la anemia, temas de salud materno infantil, pues la gestión debía honrar su lema: “Huamanga más humana”.

360 El SAT-H se creó en la gestión de Martinelli (2007-2010), con Ordenanza Municipal N° 039-2007-MPH/CP, el cinco de Septiembre del 2007. Pero recién inicia sus operaciones el seis de Junio del 2008. Nació como un Organismo Público Descentralizado (OPD), de la MPH, por ello tiene autonomía económica, financiera y administrativa. Su objetivo central es la recaudación tributaria (impuestos: predial, vehicular, alcabala, a los juegos, a las apuestas y a los espectáculos no deportivos; y tributos o arbitrios: parques y jardines, serenazgo y limpieza pública) y no tributaria (multas de tránsito, multas administrativas, merced conductiva, licencias de apertura de establecimiento, por estacionamiento de vehículos, de Transporte Público y otras tasas que debe pagar todo aquél que realice actividades sujetas a fiscalización o control municipal extraordinario) para la MPH. Cabe adelantar que durante los años de vigencia del HR el SAT-H participó en las reuniones y ferias.

361 Para Vilca, “El objetivo era escuchar a la población, era interiorizar lo que ellos querían, y entonces el tema no era solo expositivo de nosotros, sino de retroalimentación e interacción. De allí surgió el taller participativo, los registros, y los papelotes, que luego era sistematizado por personal especializado”.

362 En la zona sur fue el dirigente de la misma zona sur, Marcial Quispe Gómez; en la zona oeste, rural y norte el coordinador del CCL, Remigio Mendoza Auqui; y en la zona centro histórico fue la dirigente del CCL de la zona norte, Leonor Martínez Chino.

364 La presentación de los objetivos, justificación, y metodología del evento, recayó siempre en la subgerencia de participación vecinal, a cargo de Romero.

de los números del 1 al 4. Pero también si alguien prefería estar en determinado tema por su vínculo, lo podía hacer. En el grupo se elegía un coordinador, secretario y relator, que podía ser del estado o de la sociedad civil.

- Luego un plenario de 30 minutos de duración donde exponían los relatores.
- Finalmente, se redactaba e imprimía en el lugar, el acta y se procedía a la firma de acuerdos de corresponsabilidad de la MPH y de las organizaciones sociales de las zonas por cada temática.

Entonces la estrategia del Plan de Trabajo³⁶⁵ del HR fue dividir el distrito de Ayacucho en cinco zonas³⁶⁶: Sur, Norte, Oeste, Centro Histórico y Rural. ³⁶⁷ Se aprobó que las reuniones en cada zona se realizarían en algún local comunal o colegio estatal, planteado por la población. Solo la reunión del centro histórico se realizó en el palacio Municipal.³⁶⁸

Fue una estrategia nunca antes implementada, pues por primera vez la MPH, desde su más alta autoridad, salió de sus oficinas, se desplazó hacia la población, salió para encontrarse con la población y sus dirigentes en sus zonas, rompiendo la tradición de que los vecinos vayan al palacio municipal.³⁶⁹ El centro fue el vecino, sus problemas y soluciones, y en ese sentido se estaba construyendo un municipio vecinocéntrico.

En ese sentido el objetivo general propuesto en el plan de trabajo del HR del 2015 fue que las reuniones descentralizadas fueran:

365 La elaboración del Plan estuvo a cargo de la OPP, específicamente de la Unidad Presupuesto y Planes, en donde estaba el especialista J. Rojas y la SPV donde laboraba L. Romero. Además, la MPH asumió cinco funciones: 1. brindar el apoyo técnico y logístico para su implementación. 2. Implementar los mecanismos orgánicos para su funcionamiento. 3. Difundir la propuesta de Hatun Rimanakuy. 4. Capacitar a su personal en gestión pública participativa. 5. Capacitar a las organizaciones sociales en participación ciudadana. La sociedad civil tuvo tres: 1. Renovar la vida orgánica de su organización articulado al gobierno local. 2. Cumplir con el ejercicio de sus deberes y derechos. 3. Participar de las capacitaciones de las organizaciones sociales. Asimismo, se plantearon 3 acciones conjuntas: 1. Socializar los roles y funciones de sociedad civil y del gobierno local. 2. Identificar y apoyar en la gestión corresponsable de proyectos de impacto provincial. 3. Desarrollar actividades con enfoque de sostenibilidad y corresponsabilidad.

366 Hasta el 2014 aproximadamente no se hablaba de zonas sino de barrios en la MPH. Ni con Azparrent se zonificó el distrito, a pesar que “el distrito de Ayacucho era todo menos Carmen alto y San Juan Bautista. Llegaba hasta el aeropuerto. Los barrios estaban concentrados más que nada en la zona oeste. Se trabajaba como barrios.” Romero agrega que recién con “el proyecto que se presentó en el 2014, en el último año de Huancahuari, se empezó a hablar de zonas, pero estaba en teoría. El 2015 se aprobó un presupuesto y el 2016 empezamos”, y se pasó de la teoría a la práctica. Pero debemos destacar que en el 2015 el HR tomó la propuesta de zonificación, que nunca antes se había implementado, para realizar las reuniones descentralizadas.

367 Las reuniones descentralizadas se hicieron en esas cinco zonas que la Subgerencia de Participación Vecinal, había dividido el distrito de Ayacucho en ese momento. Actualmente, con Ordenanza Municipal 011-2020-MPH/A se dividió el distrito en seis zonas, adicionándosele a las anteriores, la zona este.

368 Se llevaron bajo el siguiente cronograma: en la zona sur el 10 de octubre, en el centro histórico el 17 de octubre, en la zona oeste el 24 de octubre, en la zona norte se hizo el 7 de noviembre y en la zona rural el 15 de noviembre.

369 Como señala Mendoza, para cualquier reunión de presupuesto participativo o del CCL ellos tenían que convocar a la población e invitarlos al palacio municipal. Para él como para los demás integrantes del CCL y otros dirigentes fue muy importante el que los funcionarios fueran a los barrios a reunirse. (Anexo N° 06. Algunas fotos de los Talleres)

... un espacio de corresponsabilidad en la gestión de políticas públicas y proyectos locales del Gobierno Local en el distrito de Ayacucho, con espacios de: coordinación, formación y fortalecimiento organizacional a las sociales y a trabajadores de la Municipalidad Provincial de Huamanga, para contribuir juntos a superar las brechas planteadas en el Plan de Desarrollo Concertado, (PDC).

La orientación del HR apuntaba al largo plazo. A lograr que Estado y sociedad civil, puedan “superar la brechas planteadas en el PDC³⁷⁰”. No era pues un plan solo para un año, sino que debía quizá incluso trascender la gestión de Aedo. Además, tenía una concepción intrínseca de delegar poder³⁷¹, pues se planteaba: “juntos superar las brechas planteadas en el PDC”.

El “juntos” hacía que la población debe tener opinión, propuesta, participación en la decisión y en el desarrollo de la política pública, es decir, poder. Era pues un espacio político. Como bien señala la ex regidora Z. Araujo: “el HR es hacer política, acercarte a la población, escuchar y coger de allí.” Ello significaba mejorar la calidad de vida de la población del distrito de Ayacucho. Es decir transformar el distrito, a través de transformar la relación entre Estado y sociedad civil.

La ambición del plan se ubicaba en el horizonte de cambios más profundos, por tanto más de largo plazo, más amplio e integral. Y ubicaba la responsabilidad no sólo en la sociedad civil, que debe elevar su conciencia y compromiso, sino también ponía el acento en los cambios que se debían dar en la propia MPH. Así, se buscaba generar transformaciones en dos pilares fundamentales del distrito: el gobierno local y la población organizada.

Por eso su primer objetivo específico era “Desarrollar en la población una cultura y acciones de co-responsabilidad en la gestión de políticas públicas y proyectos en el gobierno local.” No se planteó solo que la población desarrolle actividades de corresponsabilidad, sino generar una cultura de la co-responsabilidad.³⁷²

El segundo objetivo era interno: “Generar mayor conciencia e importancia en los trabajadores de la MPH, de las co-responsabilidades en la gestión local participativa.” A

370 El PDC de la MPH 2013 tuvo un horizonte de 8 años, al 2021. Y el PDC vigente del 2017, tiene un horizonte de 13 años, hasta el 2030, que se ha alineado a la Agenda 2030, propuesta por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN.

371 Para Pease (2009), “La democracia no es sólo un método para elegir gobernantes, es una manera de gobernar o una forma de gobierno en la cual el poder nunca se concentra en una sola mano y la participación ciudadana es un elemento central.” (p. 23) Y agrega que las exigencias del régimen político a las políticas públicas son, entre otras, de “participación ciudadana”, “(transparencia)”, “cursos de acción”.

372 En palabras de Aedo: “el diálogo del HR hace desarrollo. Porque me dicen: “doctor, no pasa el basurero”, y (le digo) él es el responsable, allí, de frente al funcionario, entonces puede haber menos moscas, menos basura, baja las enfermedades infecto contagiosa, mejora la salud, y no gastas plata. Que pase el camión una vez a la semana, no importa, pero eso va cambiando actitud, eso va cambiando cultura, costumbres”.

nivel nacional muchos trabajadores no tienen la visión de consultar, dialogar, coordinar con la población sus actividades y planes operativos³⁷³, y menos desarrollar una “conciencia” de la corresponsabilidad en la gestión local participativa”. Tampoco de promover un gobierno abierto.³⁷⁴

El tercero y más discutible y contradictorio con la propuesta de CCL ampliado, fue: “Articular los acuerdos del HR al Consejo de Coordinación Local Distrital, a través de los representantes de la Sociedad Civil ante el CCL.” Planteaba la vigencia del CCL como estaba, con seis representantes y que ellos debían asumir y canalizar los acuerdos que se tomaban en las cinco zonas. No cuestionaba la escasa representación de la sociedad civil en el CCL que hacía inviable cualquier mecanismo representativo y democrático de articulación estado y sociedad.

El cuarto y último fue “Restablecer la confianza entre autoridades y representantes de la sociedad Civil, para juntos trabajar articuladamente en el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.” Nuevamente, el HR se planteaba involucrar al conjunto de la MPH a través del PDC. Si bien en el primer año se trabajó con la gerencia de servicios públicos, la gerencia de transportes, y la gerencia de desarrollo social, además de la subgerencia de defensa civil, la intención, según el plan, era que participen la totalidad de las áreas de la MPH.

La propuesta en el fondo era cambiar conductas, percepciones, en fin crear una nueva cultura, la cual sin duda toma años, en medio una desconfianza generalizada y amplia. Por ejemplo, el ex dirigente del CCL, M. Quispe dice que “a veces por la política, hay personas que toman en cuenta y otras que no”, la opinión de los vecinos. El hecho de que la MPH haya ido al barrio no significa que cambió todo repentinamente. Porque algunos funcionarios van, pero “no toman en cuenta” la opinión de los vecinos. Por eso el HR se pensó para implementarse en toda la MPH, y por lo menos en toda la gestión de Aedo.

Producto de las reuniones de preparación del HR y tras algunas visitas a las zonas, una semana antes de la primera reunión del HR, el 04 de octubre del 2015, en la zona oeste, se hizo la primera jornada cívica de limpieza en el cerro La Picota, para prevenir

373 De las entrevistas se desprende que el HR generó en muchos funcionarios la conciencia de cambiar su estilo tradicional de elaborar sus Planes Operativos Institucionales, POIs, por un lado aislados de la población, y por tanto hechos en gabinete y repetitivos, basándose en años anteriores, y por otro lado, aislados al interior de la MPH, pues sus actividades no las vinculaban con otras oficinas para ser más eficientes y eficaces en el servicio. Veremos más adelante este cambio no planificado ni esperado.

374 La ex regidora Araujo señala que lo importante del HR es que ayudó a “salir y escuchar, y ser escuchado, hacer gobierno un poco más abierto, de interrelación con la población.” Ella constata que es una tarea pendiente hacer un gobierno abierto.

desastres por la presunta presencia del fenómeno del Niño³⁷⁵. Se realizó con la participación masiva de más de 400 personas, decenas de trabajadores y funcionarios de la MPH, liderados por el alcalde Aedo. Se limpiaron las quebradas y huaycos, lugares de paso de caudales de agua en tiempo de lluvia. Esto ayudó a romper iniciales temores sobre la participación de los vecinos en actividades que planificaba el equipo de conducción. Fue una prueba de que lo planificado conjuntamente entre municipalidad y población tenía la gran probabilidad de una masiva participación y compromiso ciudadano.

Entre los meses de octubre y noviembre³⁷⁶ del 2015 se implementó el Plan de Trabajo del HR. La convocatoria la hacía la SPV en coordinación con los dirigentes del CCL³⁷⁷ a las y los dirigentes, dejándose que pueda participar cualquier ciudadano interesado. Cada una de las reuniones tuvo su propia particularidad y riqueza. “Por primera vez en la historia”, como se señala en el acta de la cuarta reunión descentralizada, realizada en la zona Norte, se “realiza un trabajo articulado”. Así:

SEGURIDAD CIUDADANA. Continuar fortaleciendo el trabajo conjunto iniciado con este taller entre la MPH y los dirigentes, por la seguridad ciudadana, toda vez que es *la primera vez en la historia de la zona Norte que se realiza un trabajo articulado.* (Cursivas añadidas)

Se hablaba entonces de un “trabajo conjunto” por “primera vez en la historia de la zona norte”, y podemos decir de las demás zonas. Y ese trabajo conjunto no era otro que la corresponsabilidad en la gestión local, con la presencia de autoridades, funcionarios y trabajadores de la MPH.³⁷⁸

Del análisis de las cinco actas³⁷⁹ de los talleres en las zonas, más un acta de una reunión complementaria del centro histórico, se identifica progresivamente un mayor compromiso de los funcionarios, pues en la primera reunión no participaron todos, y en

375 Esta actividad fue recordada por Martínez a propósito del trato del alcalde. Señaló que del “alcalde no tengo nada que decir. Era tratable. Incluso con él hemos hecho una limpieza aquí en La Picota, los huaycos, y él también estuvo presente allí. Han ido con su regidor y la regidora Araujo, era la que más le apoyó”.

376 La primera reunión se realizó en la zona sur el 10 de octubre, la segunda en el centro histórico el 17 de octubre, el tercero en la zona oeste el 24 de octubre, el cuarto en la zona norte el 7 de noviembre y el quinto en la zona rural que abarcaba los centros poblados de Rancho, Ccorihuillca chico y anexos el 15 de noviembre.

377 Se enviaban los oficios de invitación a los dirigentes de cada zona. Se enviaron aproximadamente 50 oficios en cada zona, entre ellas a la Junta vecinal de la zona, Comités de Vigilancia, Vaso de Leche, organizaciones de jóvenes de las zonas, comedores populares, entre otros. Fue una convocatoria amplia, en la cual no se discriminaba si participaba algún ciudadano o ciudadana sin mayor representación. Se remitieron oficios con una semana de anticipación para la difusión, y fue firmado por el alcalde y los dirigentes del CCL. Y luego los propios dirigentes de cada zona, en coordinación con la Subgerencia de Participación Ciudadana, convocaban a sus bases y población.

378 Para José, “El diálogo (del HR) era la primera vez. Anteriormente hemos conversado no me acuerdo bien creo con Martinelli o Huancahuari, pero no era así directamente con altos funcionarios, sino era con subgerentes o con un coordinador.” Refiere que ellos propusieron hacer un HR antes, pero “simplemente quedó en un pedido, pero nunca han dado esa mirada, ese interés no había”.

379 Otro dato es que las cinco actas difieren en dos tipos de modelos, porque en el camino se adaptó un formato para las corresponsabilidades.

el proceso fue incrementándose un mayor protagonismo. Tanto así que en la cuarta reunión participan todos y se quedan hasta el final. Cabe destacar que en la primera reunión no participó el alcalde, pero sí en las siguientes, siendo también un factor para que todos los funcionarios se quedaran hasta el final.

Un elemento central a destacar es que las exposiciones que se sometían a debate y posteriores acuerdos, eran las políticas públicas que planificaban, organizaban y ejecutaban las diversas gerencias siempre de manera autónoma, burocrática y en gabinete. Nunca antes habían expuesto a la ciudadanía, especialmente a dirigentes zonales, lo que hacían las gerencias o subgerencias en las zonas.³⁸⁰ Por ello había algo de temor³⁸¹.

Por ejemplo, en la primera reunión, zona sur, participaron las gerencias y subgerencia de: 1) seguridad ciudadana, 2) ornato y limpieza, 3) defensa civil, y 4) en salud, los temas de desnutrición y anemia. En el programa los cuatro temas se presentaban así: “En el marco del PDC se presentará el trabajo que se realiza en el cono sur en seguridad ciudadana, de tal manera que la población pueda conocer de manera objetiva y sencilla, y comprometerse responsablemente a acciones concretas.”

Lo central era que, por ejemplo, en el tema de limpieza y ornato, la subgerencia informaba a qué hora pasaba el camión recolector de basura, con cuántos trabajadores, cómo se distribuía en la zona, etc. Y la población, en el trabajo de grupos y también en el plenario, planteaba sus observaciones, críticas y propuestas a la forma como se planificaba y ejecutaba la política pública³⁸².

380 En la zona oeste y norte se trabajó: 1) Seguridad Ciudadana, 2) Limpieza y Público, 3) Defensa Civil, 4) Salud. En la zona rural se trabajó: 1) Áreas verdes, 2) Seguridad Ciudadana, 3) Limpieza y Ornato, 4) Defensa Civil, En el centro histórico se trabajó: 1) transporte, 2) seguridad ciudadana, 3) limpieza y ornato y 4) comercio y mercados. En todas las reuniones intervenía el SAT-H.

381 Coral recuerda “que todos los funcionarios habrán tenido también ese temor de hacerles frente. Como que a la población la ves como una persona que te va a estar demandando y tú no vas a saber qué responder. Pero como que se ha suavizado más ese tema de comunicación. Como que ellos se han vuelto más accesibles para la población y como que la población los ha visto como más accesibles a ellos. Hubo más coordinación. Asumo que el hecho de que ellos también puedan mostrar y transparentar lo que ellos hacen, como una rendición de cuentas de todo lo que ellos. Pues también creo que a la población le ha hecho tomar un poco más de conciencia de no ser tan reacios, de no tener esa mirada muy crítica, muy reacia hacia los funcionarios, sino darles a entender que ellos tienen un trabajo detrás, que con todo el esfuerzo que hacen a veces no se abastecen. Sí porque la labor del funcionario sí es fuerte creo yo”, remarca Coral.

382 En la primera reunión de la zona Sur, en el tema de recojo de residuos sólidos, el segundo acuerdo fue que “Se mejorará los horarios adecuados para el recojo de residuos sólidos en coordinación con la población.” En esta reunión aún no se separaba los compromisos tanto de la MPH como de la población, sino que en el mismo párrafo se incorporaban los compromisos de ambas partes. Pero en la zona Oeste, en la tercera reunión, el segundo acuerdo fue que el “Problema identificado” era que “No hay conciencia de los vecinos en votar (sic) basura. Votan (sic) Basura en las quebradas”. El compromiso pactado por la MPH era de “Presentar un ruteo en la zona, para determinar el horario de recojo de basura.” Y el compromiso de la población era que los “Vecinos elevaran propuestas para definir horarios.” Pero no solo ello, sino que en el acta de la zona Oeste, se registró en el número “1. PARTICIPACIÓN EN PLENARIA EN EL TEMA DE LIMPIEZA Y ORNATO”, que “Los vehículos recolectores de basura tocan sus claxon de aviso de recojo de basura.” Y que además “Los trabajadores no prestan servicios con respeto a las personas y dejan las basuras.” Asimismo, que “El carro recolector de basura no llega a la zona alta.” Y que “Los vecinos botan su basura en por la vía los libertadores.” Luego de escuchar todas estas participaciones: “La responsable Residuos sólidos expresa sus propuestas de mejora.”

Así, se dio un diálogo, por momentos áspero, pero sin conflictos, por el cual la subgerencia responsable de la limpieza y el ornato, comenzó a implementar esta política pública de recojo de residuos sólidos en la zona Sur con la población. La MPH debía reprogramar sus horarios, hechos inicialmente en gabinete, marcado sólo por la visión del problema que tenían los trabajadores de la MPH. En ese momento, en la plenaria se hicieron “propuestas de mejora”, las cuales partían de la opinión, intereses y necesidades de la población de esa zona, no de una evaluación en gabinete, por más valioso y oportuno que sea.

Al final de cada taller el alcalde, regidoras y regidores, gerente municipal, gerentes de línea y trabajadores, firmaron³⁸³, junto con los dirigentes un acta con acuerdos y compromisos mutuos³⁸⁴ que tenían un carácter vinculante.³⁸⁵ El acta especificaba determinadas responsabilidades de ambas partes para la mejora de la política pública implementada con el consenso y la participación ciudadana³⁸⁶. (Anexo N° 03: Relación de actas y análisis)

La política pública estaba siendo planificada e implementada por funcionarios y trabajadores, y por la población, quienes empezaban a tener poder de decisión en la planificación³⁸⁷ y ejecución. Y en todo el proceso se buscaba incorporar la realidad para evitar errores y superar limitaciones. Esto es lo central del HR de la primera etapa, que como dice Vicente³⁸⁸, tenía un marco teórico un tanto complejo. No era solo conversar, sino lo más importante era exponer la política pública que funcionarios y trabajadores hacían en gabinete e inercialmente, y debatirla con los dirigentes y población.

383 Aedo recuerda que “sí le hemos dado (poder a los funcionarios para que firmen las actas con la población), no sé si con documentos pero le hemos dado. (...) Nosotros hemos descentralizado, cada uno cumple sus funciones.” Esto en función de lo que señalan Fung y Wrigt (2003) de tres propiedades institucionales para que un mecanismo de diálogo funcione: 1) se debe delegar poder para que los órganos delegados puedan decidir e implementar las decisiones que se tomen. 2) las instancias locales son parte de una estructura institucional y funcional, además de presupuestal que les permiten resolver los problemas y difundir las “innovaciones” resultantes. 3) se genera una “reorganización” del aparato del estado, y “colonizan el poder estatal y transforman las instituciones formales del Estado”, en tanto los funcionarios son “grupos de deliberación”, bajo “autorización de sus superiores en el Estado.” Y eso se cumplió en el caso del HR del primer año. (pp. 48-51)

384 “De alguna manera ha sido útil, porque algunas cosas sí se han logrado no será al 100% pero el 70% se logró”, afirma Martínez. Por su parte Aedo señala que “Así es (el HR dio una respuesta social más institucionalizada) al menos los gerentes que teníamos, de una u otra manera buscaban cumplir los compromisos firmados.”

385 “Las actas firmadas –recuerda Martínez- se han realizado en los HR en cada zona, como PP. Son pedidos del desarrollo de los pueblos, se han hecho cada uno su pedido y se han firmado el acta, debería hacerse actas, pero que se cumpla. Para que no haya discrepancia de eso, hay cantidad de pedidos, llamar al CCL coordinar con los presidentes de cada asociación. (...) porque claro la plata que manda el gobierno es poquito somos conscientes y no se puede cumplir todo.”

386 Por eso es que se hablaba de que los POI podían ser trabajados en las zonas y de esa manera las actividades que se planificaban en el HR tendrían presupuesto y estaban validados por la población.

387 “El valor de una política pública –señala Pease (2009: 26)- no está solamente en que esté bien concebida o sea “la mejor”, sino en el proceso de formulación de la política porque para que una política se cumpla es indispensable que sea resultado de una amplia cooperación. Actores diferentes con intereses diferentes tiene que estar convencidos de que la ruta planteada les es conveniente.” Agrega de que “esa idea sea además aceptada mayoritariamente y de que en el camino vaya recibiendo instrumentos que le permitan desarrollarse.”

388 Entrevista a Elver Vicente Sánchez, ex gerente municipal de la MPH, periodo enero 2016 - diciembre 2018. 01 de marzo de 2020.

Luego de los talleres se elaboró un cronograma de monitoreo de los acuerdos. Hubo una serie de acuerdos que se cumplieron, pero no fueron todos.³⁸⁹ Los acuerdos no se cumplieron en su totalidad como señalan los dirigentes como José, Martínez entre otros.

Seguidamente, se propuso hacer periódicamente evaluación del funcionamiento de las comisiones de trabajo que surgían del Taller. Porque la población y los funcionarios entraban en un nivel de articulación para la mejora de la prestación de los servicios públicos. A nivel de la MPH se tenía una reunión de evaluación luego de cada Taller para identificar las lecciones aprendidas y poder corregirlas para los siguientes talleres. Esta experiencia en el 2015 movilizó cerca de 200 dirigentes barriales³⁹⁰ y a un sector importante de autoridades y funcionarios de la municipalidad³⁹¹. En el desarrollo de esta experiencia no hubo ninguna ONG involucrada³⁹².

3.3. Segunda etapa: Ferias y visitas in situ

En enero 2016 asume la gerencia municipal³⁹³ Elver Vicente Sánchez³⁹⁴ (2016-2018). Vicente, fue antes gerente municipal del distrito de Tambillo entre el 2007-2010, participó, junto con otros profesionales, en la implementación de una experiencia:

...no tanto como el HR, pero sí al luchar contra la desnutrición infantil, hicimos un trabajo de socialización muy, muy fuerte que después llegó a ser un modelo

389 Hay consenso en el sentido de que no se cumplió al 100%, tanto por parte de la MPH como de la propia sociedad civil como afirma Romero: "se hicieron algunas actividades, sin embargo la mayoría no se hicieron, y yo les responsabilizaría a ambas partes, tanto a la MPH como a los vecinos. A ambos." Por su parte, Vilca señala: "el tema de algunos acuerdos sí se cumplieron por algunos funcionarios responsables, sin embargo en el 2016, donde estuve durante medio año, se veía el descontento porque no se cumplían los acuerdos, no sabían llevarlos, respetarlos, la gente reclama, había un compromiso." Por eso a Vicente los dirigentes lo buscaron para entregarle actas que no se estaban cumpliendo.

390 Muchos líderes sociales en Ayacucho, según Crisóstomo (2012) se adscriben a ideologías marxistas sobre la confrontación y con el Estado. En realidad la literatura marxista, como el libro "El Estado y la revolución. La doctrina marxista del Estado y las tareas del proletario en la revolución", de Vladimir Ilich, Lenin, precisa que el proletariado debe destruir el Estado porque es una herramienta de dominación de la clase burguesa, y en un proceso, primero socialismo, crear un nuevo Estado, para en un segundo momento, del comunismo, lograr desaparecer el Estado porque no habría clases sociales a quienes el Estado represente.

391 Participaron de la Gerencia de línea: Servicios Público, Transporte y Desarrollo Territorial. De subgerencias como Seguridad Ciudadana, Defensa Civil, Infraestructura, Limpieza Pública, entre otras. Además de la Dirección de Planeamiento y Presupuesto, despacho alcaldía, Gerencia Municipal y del Servicio de Administración Tributaria de Huamanga.

392 Cabe destacar sin embargo, que como señala Ávila (2001), "La relación de las ONG con el desarrollo de la sociedad civil local en Ayacucho es bastante fuerte. Como se sabe, muchas ONG han venido promoviendo el desarrollo de programas de fortalecimiento de la sociedad civil local, desarrollando nuevos procesos de concertación con los actores más dinámicos de los distritos en los que trabajaban. En general, estas iniciativas han asumido enfoques diferentes, más participativos y democráticos algunos, más de aplicación mecánica de los diferentes pasos de una "metodología" otros. Lo cierto es que han resultado en planes de desarrollo locales (distritales y/o provinciales) e instancias de gestión de estos planes, llamadas "Mesas de Concertación" o "Comités Multisectoriales". El objetivo de estas instancias es inducir cambios, en términos de contribuir a una mayor participación ciudadana y una mayor transparencia o buen gobierno en las municipalidades. (cursivas mías) Retomando un estudio de Apel y Rodríguez (2001) señala que ONG "dedicadas al fortalecimiento de la gestión local (...) entre 1999 y el 2000 (...) habían iniciado procesos de concertación y participación en coordinación con los gobiernos locales de aproximadamente 40 distritos de las provincias de La Mar, Huanta, Huamanga, Vilcashuamán y Cangallo -zona de mayor presencia de ONGs-. Se trata de procesos que iban a "contracorriente" del otro desarrollado "desde arriba" por la maquinaria fujimorista." (p. 7) El HR de alguna manera es un producto indirecto de todo ese valioso trabajo.

393 Tras mi renuncia a la gerencia municipal, asumo la gerencia general del SAT-H hasta enero 2018.

394 Vicente es Contador Público Colegiado, y cuando asumió la gerencia municipal contaba con 35 años. Señala que "trabajo en el sector público 17 años. Los primeros 7 años en cargos de subgerente o de jefaturas, y una década como gerente municipal en cargos de dirección."

nacional, y entendimos claramente que la participación ciudadana es fundamental en cualquier instancia de gobierno sea local, provincial, regional o nacional...

Esta experiencia impulsada por la municipalidad fue luego apoyada por la cooperación internacional que le dio más soportes y un vínculo con otros sectores institucionales.³⁹⁵ Apoyo con el que pudieron desarrollar más “proyectos productivos en cada familia.”³⁹⁶ Vicente destaca que “allí entendimos que si no conversas con la ciudadanía, estás demás”.

Diálogo que tuvo de manera directa sin intermediación, sin un mecanismo de deliberación sobre el impulso de algunos servicios o actividades que la municipalidad desarrollaba en las zonas. Tampoco se habían planteado la corresponsabilidad³⁹⁷. Era una experiencia importante de diálogo, visitas y llevar proyectos e iniciativas de trabajo conjunto. Además, que la cercanía con la población permitía levantar información valiosa para la toma de decisiones y elaboración de proyectos.

Vicente retoma el HR porque:

...un día vinieron unos vecinos con unas actas y me dijeron: “Señor gerente nos han visitado con el HR las autoridades de la MPH, y hemos hecho una serie de pedidos bajo esta acta y queremos que se cumpla”. Me agarraron frío. Fui indagando y si pues hicieron la visita, hay demandas, hay acuerdos. Empecé a leer las actas y eran

395 Vicente relata que “fundamentalmente fue iniciativa de los funcionarios que trabajábamos para ese pequeño municipio un grupo de profesionales, pero fue respaldado y le dio un buen soporte la participación de ONGs estuvo CARE Perú, ADRA, estuvo World Vision en la parte final de todo este proceso que trabajamos, pero principalmente por la fuerte iniciativa que tuvieron los trabajadores del equipo que se formó en esa municipalidad. Cuando nosotros llegamos éramos un grupo de profesionales que por casualidades del destino terminamos en una misma institución: la participación de un biólogo, que era estable en la DIRESA, pero decidió trabajar en Tambillo, un especialista en saneamiento, dos de ingeniería y un ing. Agrónomo, que hizo que siendo un distrito tan pequeño tenga una diversidad de profesionales. Cuando llegamos vimos que era un distrito efectivamente muy pobre, con muy poco presupuesto, con muchas falencias, la pobreza sí era muy marcada en aquellos años, te hablo de más de una década atrás. El principal problema que nosotros en conjunto vimos fue el tema de la desnutrición infantil, el poco cuidado que se le daba la madre gestante, a los niños en la etapa prenatal y en la edad de uno a 10 años, y dijimos qué hacemos, había algunas iniciativas del nivel nacional, de lo regional pero nada contundente. Hicimos bastantes visitas, y allí viene sobre todo el tema de la participación vecinal, comenzamos a trabajar con los Comités de Desarrollo Comunales, CODECOS, que impulsamos con CARE Perú y a formalizarlos, y un centro de control llamados los CIVICOS, Comités de Vigilancia Comunales, teníamos un panel donde se monitoreaba al sector salud. Construimos la línea de base y los indicadores, los semáforos de alerta, y eso nos permitió relacionarnos y conocer de primera mano todos los problemas que había en esa comunidad en materia de agua y saneamiento, de salubridad, de desarrollo económico. Saltaron una lluvia de problemas y necesidades que muchas no estaban a nuestro alcance, pero tomamos una decisión muy importante, consolidamos toda la data, porque es información estadística lo que se requiere, de todas las visitas, las reuniones, participaciones, empoderamos a varias comunidades también, y de allí salió la información que teníamos la urgente tarea de combatir la desnutrición infantil, niños con desnutrición crónica, y tomamos una decisión muy particular, y destinamos el presupuesto de inversiones casi el 95% al tema social, no hicimos obra de infraestructura, poco presupuesto de infraestructura era para estudios nada más, y todo fue un tema político, que trabajamos con el alcalde Arturo Quispe Solórzano, (llegó a la alcaldía en su primer periodo 2007-2010 con el Movimiento Independiente Innovación Regional, y en su reelección con el partido Perú Posible 2011-2014), y lo que hicimos fue articular, porque el presupuesto no nos alcanzaba y entonces le decíamos a CARE Perú, nosotros ponemos esto qué pones tú, e hicimos la mesa, el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Desnutrición Infantil, y fue modelo nacional.”

396 Para Vicente la idea era dar “un ingreso adicional a los agricultores que era por temporada, pues el canal de la cuenca baja no tenía agua en ese momento, sólo en tiempos de lluvia. Y todo eso en cada comunidad.”

397 El concepto de corresponsabilidad, como vimos en la parte teórica, es reciente. Si bien se da en la práctica en el desarrollo del PP en Brasilia, década de los 90, se va expandiendo y en Perú se consolidó tras la reforma descentralista del 2003, es decir en los últimos 17 años cobra fuerza. Pero debemos resaltar que en el 2015 los procesos de participación ciudadana sufrían una etapa de apatía y desencanto.

cosas sencillas, simples, que estaban al alcance de la subgerencia. Allí surgió una reunión de los funcionarios de darle mayor impulso al HR. Me pareció desde un inicio muy interesante.

Si bien era interesante el HR,³⁹⁸ era más complejo de lo que aparecía, incluso para el primer equipo de conducción³⁹⁹. Por eso Vicente al ingresar encontró “un marco teórico y procedimientos, contactos, una forma de participación ciudadana”, que “al inicio -confiesa- no entendía bien.” Luego resumiendo entendió que:

...el HR consistía en ir y conversar con la población. Escucharle sus problemas, sus demandas, sentarse en una mesa, conversar con los dirigentes de una zona junto con los funcionarios y trabajadores. A este punto nosotros quisimos agregarle algunas cosas adicionales que considerábamos que podía ayudar a fortalecer más esto.

De similar parecer era U. Huamaní, ex subgerente de la SPV:

El HR se había hecho un año antes (...) pero nosotros le hemos aumentado un plus. Hemos tratado de mejorar el HR, porque el HR era *solamente* conversar, las autoridades encabezadas por su alcalde, sus funcionarios de primera línea y el pueblo, vecinos quienes tienen mucho interés por el desarrollo de su zona en particular”. (Cursivas añadidas.)

Así, se entendió que lo hecho el 2015 era “solamente” conversar. Es verdad que era un diálogo, pero como bien señala Vicente, tenía un “marco teórico y procedimientos” que no se entendieron. Faltó una mayor transmisión de lo actuado, para que los nuevos funcionarios asuman la perspectiva que tenía el HR. En realidad la conversación era un instrumento para lograr la corresponsabilidad.

Para Vicente el HR “sirve como canal de comunicación y sobre todo de socialización”:

398 En otro momento Vicente señala que “escuché mucho del HR, que ya en el 2015 a mediados, habían implementado. Una especie de herramienta de concertación, de reunión en las distintas zonas para poder escuchar la problemática, las demandas, qué sé yo, como un punto de reunión, no necesariamente en la institución, sino en el lugar de la gente. Conversé con el regidor Richard de la Cruz y me comenzó a dar más luces del objetivo y dije eso es muy interesante”.

399 Como recuerda Romero sobre mis dudas: “si en principio tampoco (entendías bien). Al apresuramiento tú mismo entendías que el CCL debía estar, pero no sabías dónde iba a estar, pero su presencia tenía que estar.” Es verdad que era complejo implementar un mecanismo de participación ciudadana en un municipio sin experiencia previa y con mecanismos, si bien normados, pero que no tenían la representatividad necesaria para una movilización que pensábamos generar en el distrito. No teníamos todas las respuestas, a veces ni siquiera las preguntas correctas. Había un contexto de apatía. Con un CCL que era marginado. Pero siempre, junto con el equipo y los dirigentes, apostamos, con paciencia y fortaleza, crear un mecanismo que pueda contribuir a transformar las relaciones y generar puentes de confianza, de entendimiento y de futuro.

Para mí el HR es una interesante herramienta que sirve como canal de comunicación y sobre todo socialización de la problemática en cualquier lugar, en cualquier instancia y sobre todo fortalece la gobernanza, principalmente de la autoridad, esta alianza que debe haber entre ciudadanos y autoridad.

En esa línea de “comunicación y socialización”, Vicente precisa:

...no vamos a ir solamente a sentarnos con el equipo de la MPH en un auditorio. Escuchamos los problemas las demandas y llegamos a acuerdos de consenso. Esto puedo, esto no puedo. Y firmamos un acta para que se cumpla según la programación. Excelente, pero hay que hacer algo más. Vamos a recorrer el lugar, caminar a ver la realidad in situ de esa zona. Y no vayamos con las manos vacías. Hubo algo que hacíamos nosotros, las famosas ferias de servicios descentralizadas⁴⁰⁰. Programábamos una campaña de salud, llevábamos odontólogos, médicos, obstetras, ginecólogos, profesionales de distintas ramas con la finalidad de dotar a las familias de mejora en su salud, diagnósticos y atenciones que mejoren su salud. Ellos sentían nuestra presencia. Sentían que estábamos con ellos, que sí nos preocupábamos. Que su autoridad local estaba allí y no simplemente de visita. Que llevábamos lo poco que teníamos, y lo descentralizábamos. Así hicimos con 7 u 8 campañas en distintas comunidades que sinceramente hasta el día de hoy la gente la recuerda. Sino conocemos in situ la realidad de la población, jamás vamos a solucionar sus problemas o por lo menos mitigarlos.

No menciona Vicente el tema de la corresponsabilidad y de dar poder a la población para lograr su mayor participación en la resolución de los servicios que brinda la MPH y los problemas de la ciudad. Las experiencias previas le ayudaron a entender la importancia del diálogo en la implementación del HR, como espacio de “comunicación y socialización”, pero no le permitió analizar el tema de fondo: la corresponsabilidad en la gestión local.⁴⁰¹

400 En otro momento Vicente recuerda que se preguntaban: “¿Qué es lo que puede llevar el gerente de desarrollo económico, vamos a ir a Santa Ana? Por el sector artesanal hasta ahora no tenemos el padrón hay que ponernos a trabajar. La gerencia de desarrollo social tenemos para llevar pescado, nuestro programa de alimentación de Vaso de Leche. Registro civil que vaya y así hasta el SAT-H se sumó a la feria. Y buscamos hacerlo más presencial. Con la subgerencia de ecología, plantones a regalar a las familias. Se sintió como una actividad donde la gente venía, estaba presente. Se hizo muy comunitario la experiencia y podría decir que se convirtió en un espacio público activo, porque era un punto de reunión donde todos estábamos junto a la población”, destaca Vicente.

401 Para Quispe, “en el primer año, cuando hicimos el tema de los acercamientos con la población, era una forma de descentralizar la gestión (...) salíamos a las diferentes zonas para escuchar las necesidades de la población y poder tener una conversación directa con la población, pero en el segundo y tercer año la dinámica cambia ya no fue tan intensiva como la habíamos planificado, como la veníamos desarrollando, el ritmo disminuyó”.

Sin una mayor formación en democracia participativa, Vicente comprendió y continuó el HR a nivel de atención directa, información y resolución de los problemas sin diálogo de corresponsabilidad, salvo la que se genera en el pago de sus tributos y arbitrios. Si bien se mantuvo el diálogo horizontal del primer año⁴⁰², este debe formar parte de una perspectiva más integral del HR, que permita desarrollar la corresponsabilidad.

Una interpretación de R. De la Cruz, es que la mayor preocupación de Vicente:

...era: “¿cómo hago que esto no me genere cantidad de proyectos que después no voy a poder responder?” Con la entrada de E. Vicente hay un quiebre, porque en lugar de llevar servicios, lleva los proyectos. Porque el HR tenía más esa naturaleza -era un riesgo siempre por los pedidos de población- pero el 2015 - 2016 de presentar el servicio de la MPH. Ya sea el proyecto de limpieza pública, ese proyecto de vivero forestal. Esa era la naturaleza. Pero cuando entra Vicente ya lo divide en cuatro zonas, norte, sur este y oeste ya no llevando el servicio sino haciendo talleres (del PP) que le permitan al estado hacer proyectos en zonas. Esto hasta cierto punto funcionó el 2017, porque permitió atender a comunidades como San Martín del Paraiso que nunca había sido atendida, que siempre había estado entre la frontera de Ayacucho y Ticllas. No tú eres de acá, no, tú eres de allá. La población creo que no tenía agua y saneamiento y ahora (fines del 2019) creo que ya tienen perfil y están elaborando el expediente. Entonces el HR allí te permitía tener otra óptica que también puede ser muy válida, pero desde la mirada de ordenar los escasos recursos, o sea como pongo, o como administro los escasos recursos que dispongo en ambas figuras ha tenido un punto interesante.

Efectivamente, de acuerdo a los testimonios y a los documentos, el HR en el primer año fue un “laboratorio” de un mecanismo de diálogo y acuerdos entre Estado y sociedad, sobre algunos servicios que la MPH brinda a la población. No se planteó en ninguna de las actas la elaboración de algún proyecto de inversión en alguna de las zonas.⁴⁰⁴

402 Cárdenas, a la pregunta si hubo un diálogo horizontal, responde: “Sí. Ese es un punto también muy importante. En ese sentido, ha habido ese nivel de cercanía para que ellos puedan transmitir sus demandas. Ya no eran procesos complejos, como los de participación vecinal más tradicional. En cambio, era esa cercanía para que ellos puedan mostrar su demanda, que era cumplir las actividades programadas en nuestro POI, y centralizarlas y entender esa demanda, y hacerlas en algunos sectores.” Para Cárdenas, participación tradicional, es cuando “de repente se convocan a reuniones de participación y solo lo hace un dirigente por sector, y ellos deben recoger la demanda a veces esa demanda no está bien identificada. En cambio en el HR sí, la participación era mayor, eso era lo importante”. Entrevista a Kelly Cárdenas fue subgerente de ecología y medio ambiente de la MPH y asumió durante unos meses del 2018 la encargatura de la gerencia de desarrollo económico y ambiental. 21 de febrero de 2021.

404 De allí que Vicente dijera al leer las actas que las demandas “eran cosas sencillas, simples, que estaban al alcance de la subgerencia.”

Es probable, que Vicente, que no lo ha señalado, haya tenido al comienzo ese temor de verse rebasado por pedidos de proyectos, como en algunos momentos era el sentimiento de los que iniciaron el HR⁴⁰⁵. Y además, canalizó el HR por el espacio institucionalizado como el PP, haciendo los talleres por zonas⁴⁰⁶. Es decir, no continuó con el espacio sui géneris, como dice De la Cruz.

Con el paso del tiempo, las ferias fueron decayendo a nivel urbano, pero como señala Richard Sarmiento⁴⁰⁷ el 2018 se:

...desarrollaron ferias, pero no tanto a nivel urbano, sino en la zona rural. Hemos viajado con algunas gerencias, como Desarrollo Humano con ferias de salud, en los Centros Poblados (CP) de Rancho, de San Martín de Paraíso, en los centros poblados de Quinoa, Acosvinchos, Vinchos, a distintos distritos. Hemos descentralizado, tal vez por eso no ha sido tan evidente. En algunas actividades nos acompañó la subgerencia de medio ambiente en el tema de residuos sólidos. También la gerencia de seguridad ciudadana, porque allá (en los CP) en las zonas rurales no llega el serenazgo. Intervienen en feria de servicios con distintas temáticas. El equipo técnico organizaba todas las actividades llevando carpas.

Pero además, según agrega Sarmiento, “la feria de servicios hasta el 2017 tenía un presupuesto, y el 2018 cada gerencia con su propios recursos han ejecutado distintas actividades y (queríamos) que se incorporen como actividades permanentes dentro de

405 Personalmente, por indicación de algunos funcionarios, tuve ese temor. Por lo que consideré necesario tener las reuniones con algunos dirigentes para evaluar si ese temor era fundado o no. La realidad fue que no hubo ese desborde, y se superaron los temores. Como señala Coral “hicimos varias (reuniones del PP en el 2016) pero yo me enfoqué más para el lado sur, de Santa Ana. Me acuerdo que estaba nerviosa porque me habían comentado, entre ellos Anita, que muchos terminaban el PP disconformes, a veces hacen chacota. Por eso estaba nerviosa, pero nos fue bien. Yo sentí que la gente estaba contenta. No se armó un conflicto. Era bueno porque a veces cuanto tú estás al frente y te hacen preguntas del área y tú no eres responsable, pues qué respondo, qué me puedo comprometer sino yo no soy responsable. En cambio, como allí estaban presentes todos los funcionarios y ya hablaban del área de parques, decían que no han echado agua, o qué se yo, los responsables de las áreas de parques y jardines se levantaban a decir qué había pasado, para explicar a la población qué había sucedido y en base a eso comprometerse. Pero ustedes también qué compromisos asumen. Y si vemos en el acta hay un compromiso de ambos, sucedió así” señala Coral. “Se programó, agrega Coral, en las 5 zonas, en setiembre (2016) fue la primera zona del HR, porque había muchos puntos por afinar me acuerdo, sí vinieron los representantes y tuvimos asambleas internas, coordinaciones pero sí me parece que se terminó, porque se tenía organizado todo el año, porque ya se sabía cómo organizarlo en el primero teníamos un poco de desconfianza pero los demás ya no”.

⁴⁰⁶ Aunque este proceso también decayó por renuncia de los profesionales a su cargo.

⁴⁰⁷ Entrevista al abogado Richard Sarmiento Quinta, ex gerente de desarrollo social, que también trabajó en la MPH en las áreas de derechos humanos, juventud y desarrollo social de la MPH. 7 de marzo de 2021.

cada gerencia".⁴⁰⁸ Y es que había un costo de instalación de carpas, refrigerios, almuerzos⁴⁰⁹ y otros gastos más.

3.4. Tercera etapa: formalización del HR

El cambio de perspectivas que generó el HR comprometió a regidores y funcionarios para formalizarlo mediante Ordenanza Municipal⁴¹⁰ N° 002-2018 – MPH/A, y su Reglamento del 05 de abril 2018. Un factor importante para que se aprobara por unanimidad, es el interés de la ex regidora Araujo, que estuvo comprometida con el HR desde sus inicios⁴¹¹, de la bancada del alcalde, y que coordinó con sus colegas la formalización.

El segundo factor ha sido el conocimiento por los regidores de la efectividad del mecanismo para visitar y dialogar con la población en las zonas. Así, Araujo ratifica lo dicho por Vicente, de que los regidores fueron invitados a visitar los barrios, donde se sensibilizaron. Se invitó especialmente a los regidores de la comisión de desarrollo social, presidida por Araujo. Algunos aceptaron y fueron a La Picota, que es zona de riesgo, y:

...hemos ido a verificar, porque si tú no sales no ves ni qué ordenanza apruebas ni qué propuesta das. He visto la situación de cómo vive la población, y mira, ¿no? ¡Yendo ni a 10 minutos! Aquí en Huamanga, hemos visto la necesidad de la población, y de verdad allí te sensibilizas como político, como autoridad. Esa necesidad y el hablar con la población, de verdad hasta lloran (algunos regidores).

A fines del 2017, Sarmiento, en tanto trabajaba como asesor de la gerencia de desarrollo humano, elaboró la propuesta de ordenanza y reglamento, por recomendación de la regidora Z. Araujo. Sarmiento agrega que luego coordinó con Gloria Falconí, que era Gerenta de Desarrollo Humano, y que participó también la ONG World Vision⁴¹², entre otras personas e instituciones.

408 Como señalaba el ex regidor Richard De la Cruz, hay una concepción más populista, diríamos asistencialista. En la lógica neoliberal se concibe a la participación ciudadana como un legitimador de las políticas públicas locales de los gestores públicos profesionales, especialistas en planificar, organizar y ejecutarlas pidiendo apoyo a la población para su implementación. A eso se llama participación ciudadana. En esa perspectiva se trata de llevar servicios, cosas actividades y no de dialogar para ver de qué manera hacer transformaciones y cambios en el Estado y en la relación con la sociedad, y además hacer cambios a favor de la gente. Entrevista a Richard de la Cruz Enciso, ex regidor de la bancada del ex alcalde Aedo. 07 de octubre de 2019

409 Como recuerda Huamaní: "El pueblo daba el espacio donde se iba a realizar el HR (la feria), la invitación a todos los moradores de esa zona para poder ver que haya presencia. Llega los desayunos. Imagínate esas cosas que hemos trabajado. Damos desayuno. Y qué hacemos, vamos a hacer mondongo para el mediodía. O sea no faltaba un plato de comida para los funcionarios. El alcalde cerca a los funcionarios y con el pueblo organizado todo salía bonito".

410 El proyecto de Ordenanza fue presentada en Sesión Ordinaria del Concejo Municipal el 26 de marzo de 2018, mediante Acuerdo de Concejo N° 034 – 2018, siendo aprobada por unanimidad.

411 Cabe destacar también que por sus funciones de regidora, Araujo no participó directamente en el proceso mismo de constitución del HR. Sí estuvo, junto con otros regidores y regidoras, en la reunión en alcaldía donde se puso el nombre de HR al mecanismo. Pero sí participó, que recuerde, activamente en todas las reuniones descentralizadas del HR.

412 En el desarrollo del primer año del HR, especialmente en la planificación y organización del HR, ninguna ONG o cooperación internacional participó.

El tercer factor de la aprobación fue que las y los regidores que ya habían visitado las zonas a través del HR, fueron consultados. “Antes de aprobar esta ordenanza – señala Sarmiento- se ha socializado con la comisión de desarrollo humano del concejo municipal”. La propuesta entonces contó con el apoyo de la comisión y no sólo de la ex regidora.

Adicionalmente, Sarmiento señala que “cuando caminábamos por las zonas para recoger sus demandas, ha habido algunas opiniones de los dirigentes y población, de que era necesario que ese tipo de acciones sean permanente y que estén establecidos en una norma o documento”. Estas opiniones sirvieron para precisar que la población estaba de acuerdo.

No hubo consulta ciudadana ni debate con los dirigentes sociales. Quizá por ello casi nadie conoce la ordenanza ni el reglamento, y nadie por tanto podría defenderlos o promoverlos. El factor social estuvo ausente. Por eso para L. Romero:

...cuando es un proceso de movilización de participación, yo siempre entiendo que esto tiene que ser de todos modos con la anuencia, con la presencia de un grupo de dirigentes. Claro, porque si tú lo vas a dejar a un grupo de personas, que por tener un espíritu democrático y participativo lo empujen, pueden cometer errores. Además, esto tuvo una experiencia práctica, y se supone que muchas de las cosas que están en esa ordenanza deben estar porque ya tenías una experiencia práctica, y decir qué cosa funciona y qué cosa no.

Además, cuestiona que:

No han hecho un análisis para ver qué cosas está funcionando mal y como corregimos. Si hubieran hecho un análisis, hubieran encontrado una serie de debilidades. Una que me parece fundamental, es que los espacios formalizados a través de la LOM, la MPH no los puso en práctica⁴¹³, ni sabía para qué funcionan, ni cómo funcionan hasta ahorita. Seguimos pensando que el PP funciona aparte, el

413 Se refiere a que en la LOM 27972, hay dos Títulos. El VII: “Los planes de desarrollo municipal concertados y los órganos de coordinación”, que tiene 14 artículos, y entre los temas que desarrolla está la creación del CCL provincial (que no se pone en práctica), el CCL distrital que sirvió de base para el HR y la Junta de delegados vecinales comunales, que recién se ha empezado a desarrollar el 2016, luego del primer año del HR, y que el 2020 se dio la ordenanza municipal reglamentándola. Y el Título VIII: “Los derechos de participación y control vecinal”, que tiene 12 artículos, y cuyo Capítulo II. La participación de los vecinos en el gobierno local, tiene un solo artículo el 112 denominado Participación vecinal. Este artículo señala que: “Los gobiernos locales promueven la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión.” En este marco se inscribe la primera etapa del HR del año 2015, como espacio de “formulación, debate y concertación” de la gestión municipal local. Y como lo que no prohíbe la ley se puede hacer, en el HR se promovió la planificación y los acuerdos de corresponsabilidad, en el marco de la autonomía de los municipios. Evidentemente, como dice la ley, no es para ejercer “funciones ni actos de gobierno”. En ese sentido, como señala López (1997: 108) “La libertad positiva en la teoría política se refiere a la voluntad colectiva, sea esta el pueblo, la nación o el Estado. A ella le interesa no tanto la autodeterminación del individuo como la del cuerpo social del que éste forma parte. La libertad negativa es libertad respecto del Estado, la libertad positiva es la libertad del Estado o del pueblo.” Añade (p. 118) que la libertad positiva en la teoría política “es definida como participación en la elección de los gobernantes y en la gestión de los asuntos públicos (Dahl, 1989).”

CCL aparte, las Juntas vecinales aparte, desarrollo social aparte, cuando todos deben juntarse y trabajar uno con otro articulado. Eso falta, tener una mirada más crítica⁴¹⁴ al asunto.

Entonces de lo dicho por Sarmiento se desprende que no se pudo hacer una mayor socialización y recojo de opiniones, tanto al interior de la MPH,⁴¹⁵ como con dirigentes de la sociedad civil. Y quizá el tener un mayor debate y socialización de la ordenanza y el reglamento, hubiera ayudado a recoger las propuestas que se trabajaron en el 2015.⁴¹⁶

De otro lado, tanto la ordenanza como su reglamento, no contaron con opiniones del primer equipo de conducción del HR. Sarmiento afirma que “el equipo técnico que ha participado en el proceso en los inicios (2015), lamentablemente ya no han continuado y las informaciones tal vez no han llegado de manera oportuna y adecuada a mi equipo técnico.”

Sin mucha información de lo ocurrido el 2015, se elaboró la ordenanza y reglamento⁴¹⁷. Pero como él mismo señala, “son temas que pueden ser susceptibles de mejora”.⁴¹⁸ En realidad, sea consciente o no Sarmiento, el pensamiento que está detrás del reglamento no es exclusivo del equipo que lo redactó, sino es una visión más difundida de la participación ciudadana como un “apoyo” a la gestión⁴¹⁹. Como un

414 Romero precisa que “No quiere decir que cuando yo hago una crítica, una visión crítica quiere decir que todo está mal. No. Sino busco los cuellos de botella de las dificultades.”

415 Por su parte Vilca señala que “desconozco de la legalización, de la ordenanza municipal, no sabía. No la han socializado, yo estaba de subgerente de desarrollo económico todo el 2018, y no sabía nada”. En esa misma línea, Romero señala: “Yo sabía de la ordenanza pero no se me consultó. No se socializó en ninguna reunión. Supimos cuando ya fue aprobado.” Preguntamos: “Ningún regidor se te acercó”. “Nada, nada.” Y eran dos personas claves que participaron en el primer equipo de conducción. Finalmente, debo precisar que hasta enero 2018 trabajé en el SAT-H, cuyo local estaba a cuatro cuadras de la plaza Sucre, y tampoco nunca fui consultado ni invitado a ninguna socialización de la propuesta de ordenanza y reglamento. Desconocía que se había hecho una ordenanza sobre el HR. Tras enterarme en el 2019, me alegré mucho, y tras revisarla constaté, como dice Sarmiento, que es posible y necesario hacerle ajustes. Y como precisa Romero, toda Ordenanza Municipal, OM, por el hecho de ser una OM tiene sus errores tiene sus limitaciones”. En una palabra, es perfectible.

416 Como señala Sarmiento: “trabajo en la MPH desde el 2012 en asesoría jurídica. Luego el 2013 en la nueva oficina que se creó de derechos humanos. Y el 2014 estuve en la oficina de juventudes, la CEMOPAJH. El 2015 y 2016 estuve en la subgerencia de poblaciones vulnerables como asesor. Y el 2017 en la gerencia de desarrollo humano como asesor y el 2018 como funcionario, gerente de desarrollo humano.” Y en el 2015 en el HR no se había previsto aún incorporar a las oficinas de la gerencia de desarrollo humano, por lo que Sarmiento no conoció de primera mano el surgimiento, proceso y perspectivas del HR.

417 Por ello el reglamento aprobado con ordenanza, no incorpora lo sustancial del mecanismo de diálogo concebido en el 2015. No incorpora la corresponsabilidad en la gestión local de las políticas públicas, el esfuerzo de dar poder a los dirigentes y población en la planificación, organización y ejecución de las políticas públicas y la implementación del HR en las zonas con la finalidad de tener una visión de conjunto, construida entre la MPH y la población, del distrito. Para Sarmiento en “realidad el espíritu del reglamento del HR, es una conversación cercana y directa con la población, y que la población sea participe de manera directa en las actividades que desarrolla o en los servicios que brinda la MPH”. Y de que en el tema de la corresponsabilidad, “tal vez no está con nombre específico, pero sí ese es el espíritu que en realidad que hemos considerado pertinente incorporarlo en el reglamento del HR.”

418 A la fecha de cierre de la presente investigación no se conoce que se haya implementado en la gestión del Arq. Gutiérrez.

419 Para López (1997: 114) los liberales han impedido que se logre un equilibrio entre derechos y deberes de los ciudadanos frente al Estado. “Los teóricos liberales de los setenta y ochenta se centraron casi exclusivamente en la defensa de los derechos y de las instituciones que los garantizan, sin ocuparse de las responsabilidades de los ciudadanos.” Agrega que para algunos críticos “los liberales son incapaces de corregir este desequilibrio, ya que su compromiso con la libertad o la individualidad hace que el concepto de virtud cívica no tenga sentido (Mouffe, 1992a).” Sin embargo, añade que Kymlicka ha valorado algunos estudios de liberales como Galston (1991: 221-24) que plantea

elemento a considerar tras las decisiones que toman las autoridades y funcionarios. Es una visión neoliberal. Contraria a la visión de la participación ciudadana como un factor esencial en la cogestión de las políticas públicas locales, que deriva de la izquierda, del socialismo. (Panfichi: 2007).

3.5. Conclusiones del desarrollo del HR

3.5.1. Soportes políticos, técnicos, administrativos y sociales

Una primera conclusión es que la presencia del HR durante toda la gestión de Aedo, se explica porque la experiencia tuvo al interior de la MPH, soportes políticos, técnicos y administrativos del más alto nivel. Los procesos, las decisiones y las herramientas en cada etapa, compartidas por el alcalde, fueron ejecutados por diferentes equipos de conducción, pero siempre avalados por alcaldía⁴²⁰ y liderados por la gerencia municipal.

Así, una herramienta importante fue el apoyo de la gerencia municipal, como una clave para desarrollar iniciativas más allá de la norma, como la corresponsabilidad. El poder de esta gerencia es un activo para quién tenga voluntad, capacidad, “experiencia y pericia”, para promover cambios. Si bien fue más complicado en la primera etapa, por ser iniciadores de la experiencia, pero también los profesionales que lo iniciaron tenían mayores calificaciones en democracia participativa. Fue esa gerencia la que incorporó a los dirigentes sociales en la construcción del HR, hecho que dio legitimidad al proceso. Asimismo, promovió sinergias en el equipo de conducción, y un trabajo horizontal que dio cohesión interna, mecanismos que permitieron el cumplimiento del objetivo.

Desde esta gerencia se logró promover la formación de equipos de conducción en las dos etapas. El primero estuvo integrado por autoridades, funcionarios y trabajadores de la MPH, aunado a ello, se potenció el equipo inicial participativo⁴²² con la participación

cuatro grupos de virtudes que requiere un ciudadano responsable: a) virtudes generales, coraje, etc., b) virtudes sociales, c) virtudes económicas y d) virtudes políticas: entre otras señala Galston “habilidad para evaluar el desempeño de quienes detentan cargos públicos, voluntad para involucrarse en la discusión pública.” Para López son estas dos virtudes “los componentes más característicos de la teoría de la virtud liberal.” (p. 114) Y finalmente señala que “Los teóricos liberales sostienen que las virtudes liberales se aprenden en el sistema educativo. Las escuelas deben enseñar a los niños y niñas la forma como involucrarse en el tipo de razonamiento crítico y perspectiva moral que define la racionalidad pública.”

⁴²⁰ Aedo no se reconoce como “político mediático”, porque “el político mediático no quiere hacerse problemas. Y ese no es el problema del desarrollo. Porque los problemas están para solucionarlos. El político mediático quiere quedar bien y dice sí, sí. Y en ese ánimo de quedar bien, con alguien queda mal. Me agarré frontalmente con la comunidad (Uchuypampa) y yo la denuncié. Concerté con la fiscal para que sea imparcial. Dijo que si la comunidad incumple va a la cárcel, si el alcalde incumple va a la cárcel. Al final, compramos un terreno de 90 hectáreas, es una barbaridad. Y cuando es una institución pública es de todos y es de nadie. Por eso, el político sino tiene bien claro su misión, él quiere ser alcalde 4 años y nunca más va a ser alcalde”.

⁴²² Como señala López (1997), retomando a Rawls, “En la teoría de Rawls, un concepto central es el de la justicia como imparcialidad.” (p. 99) Agrega López que “Un rasgo de la justicia como imparcialidad es pensar que los miembros del grupo son racionales y desinteresados.” La propuesta de constituir un mecanismo de participación ciudadana, fue sin duda un hecho racional, muy consciente de la brecha existente, y desinteresada, en el sentido que no se busca manipular

de dirigentes del CCL y dirigentes sociales. El segundo equipo fue conformado por autoridades, funcionarios y trabajadores, pero con la orientación dejada por el primer año de experiencia de trabajar con la población. Y son estos equipos los que explican por qué el HR no acabó con el cambio de los funcionarios. A pesar, como dice el ex alcalde Aedo, que el 2016 ha continuado el HR, pero “no con la misma fuerza”.

Algunos miembros del primer equipo continuaron apoyando el desarrollo de las actividades planteadas por el segundo equipo en los siguientes años⁴²⁴, pero aunque consideraban necesario seguir desarrollando las reuniones descentralizadas no tenían poder.⁴²⁵ Por ello estas fueron reemplazadas por ferias, y visitas y reuniones en los barrios más afectados. A pesar de las diferencias, Aedo se rodeó durante los cuatro años de su gestión, de tres profesionales pro participación: Quispe, Ospina y Vicente; que podían ayudarlo a superar el temor inicial a establecer puentes entre Estado y sociedad civil⁴²⁶.

3.5.2. Sincronismo de la política, lo técnico y lo social

Otra conclusión derivada de la anterior, es que el HR, como instrumento de diálogo y poder fue breve, pero impulsó un proceso más amplio y de impacto. Fue una iniciativa sincronizada entre la política, lo técnico y lo social⁴²⁷. Fue una propuesta política con sustento técnico y base social⁴²⁸. Y por consiguiente, al estar alineados los intereses de todos en un mismo objetivo, no hubo desbordes en las demandas.⁴²⁹ E igualmente esta sincronía demostró que no se necesita mucho dinero⁴³⁰, sino vocación de diálogo, apertura y hacer una gestión participativa y transparente⁴³¹.

resultados ni imponer intereses subalternos, sino crear un espacio capaz de dar mayor gobernabilidad a la MPH y sobre todo lograr que los vecinos sean corresponsables en la gestión de las políticas públicas locales.

424 Entre los que continuaron están Quispe, Rojas y Romero, que participaron en el primer año.

425 Como Quispe, Rojas, y Romero de la MPH, y dirigentes como José.

426 Para Quispe “Los pedidos (que la sociedad civil hace al Estado) han sido considerados por las autoridades como un factor de temor, para no acercarse a la población.” Ello explica por qué muchas autoridades y funcionarios no proponen mecanismos de participación ciudadana, por el temor a ser desbordados en sus posibilidades de atender las múltiples demandas.

427 Para Mendoza, el HR “Apoyó bastante a la organización; porque estaba autoridad, las juntas vecinales, con los dirigentes que estaban allí, más, más cuando tú trabajas bien, como el HR la población nos llamaba”.

428 Pease (2009: 24-25) señala que “Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver básicamente con el ejercicio del poder social”. Y agrega que “las políticas públicas son, entonces, cursos de acción y flujos de información que van y vienen entre ciudadanos y gobiernos, y no son propiedad de gobernantes, de burócratas o de tecnócratas. Todos los ciudadanos tenemos derecho y también deber, de tomar iniciativa y de participar en el proceso de formulación de las políticas públicas.”

429 Mendoza recuerda que “Nuestros funcionarios deben estar llanos para recibir a los dirigentes. Para recibirlos en cualquier momento, de puertas abiertas, como hizo usted allí (Ospina). Cuando ha trabajado no nos ha negado, con usted hemos quedado bien las juntas directivas. Otros en ningún momento las escuchan, y está mal, porque lo han respetado y te hemos hecho respetar.” Es cierto lo que dice Mendoza, hubo con el CCL y todas y todos los dirigentes el trato más cordial, respetuoso y de diálogo. Quizá discrepamos a veces, pero intentamos el diálogo franco y llegar a acuerdos luego de debates.

430 Las reuniones de preparación no tuvieron costo. Los locales tampoco porque fueron colegios nacionales o locales comunales. El traslado de los materiales y equipos para las reuniones se hacía con las movibilidades de la institución o con caja chica de las áreas. El costo más elevado del HR en el primer año fue el refrigerio para un promedio de 70 personas en cada zona entre dirigentes y trabajadores de la MPH. Se planteó dar un convido andino, nutritivo y económico cubierto por el proyecto de OPP.

431 Para Pease (2009: 25) “cuando hablamos de políticas públicas lo primero que los ciudadanos tenemos que decir es que necesitamos un Estado transparente, capaz de mostrar el proceso en que se formula la política pública.”

Fue entonces este sincronismo, esta voluntad, estrategia y equipo de conducción unificados los que permitieron que se minusvalorara los costos de la participación mencionados en la parte teórica. Estos factores hicieron que el equipo de conducción del primer año, tenga un perfil político, técnico y social, que empató con las demandas de la población de contar con un mecanismo de participación ciudadana concreto y resolutivo. Un mecanismo que se planteó no ser asistencialista, sino promotor de la corresponsabilidad en la gestión pública local.

Fue esa sincronización en el proceso de implementación del HR en el primer año que quedó claro –aunque no se explicitó– que la concepción de inclusión social que tenía el equipo, la perspectiva de generar una práctica social participativa, la necesidad de incorporar espacios de interacción con la población, hacían que los funcionarios y dirigentes sociales que participaban, vean los espacios instituidos legalmente, como el CCL, como insuficientes, precarios, no totalmente representativos de la población.

Por eso, no se podía seguir sólo con una representación mínima, que los mismos dirigentes del CCL sentían que no eran voz de toda la población. La propuesta de que no solo podían participar los dirigentes del CCL sino otros dirigentes barriales, fue algo “natural”, necesario y legítimo para autoridades y dirigentes. Y si bien no se conversó sobre ampliar el CCL para desarrollar el HR, en la práctica se trabajó con un “CCL ampliado”.

3.5.3. Baño de popularidad

Como se ha dicho, las ferias opacaron la perspectiva de corresponsabilidad⁴⁴⁷, porque como señala Huamaní, “ha sido un boom, estaba llena la feria. Nuestro alcalde bien alegre”. Y como señala de la Cruz las ferias eran un “baño de popularidad”:

...era llevar los servicios que brindaba la MPH de manera descentralizada. Eso fue genial, porque incluso hubo mucha apertura a esos espacios que permitía acercar la institución a las zonas precisamente a donde a veces los servicios no llegaban. Se generaba una dinámica muy interesante, porque incluso cuando íbamos como regidores había una suerte de baño de popularidad. Imagínate para un regidor, imagínate para el alcalde. Eso fortalecía la figura política del alcalde, fortalecía la institucionalidad como institución, y en ese sentido también te permitía fortalecer otras cosas como el tema de la recaudación”.

447 En la Ordenanza Municipal 002-2018-MPH/A, de legalización del HR, en donde se planteó el Reglamento del HR, existe la palabra corresponsabilidad una sola vez y no se le define ni reglamenta.

Es verdad que las ferias fueron bien aceptadas por los dirigentes⁴⁴⁹ y la población, porque como señala De la Cruz, “si tú lo ves desde un punto de vista muy, muy frío, aunque fuera populista sirve un montón, y en esa primera experiencia ha cumplido un rol, y el mejor ejemplo ha sido la cercanía de los dirigentes” En el corto plazo es una ayuda a la población⁴⁵⁰ y un vehículo para informar y socializar con la población⁴⁵¹, pero en el largo plazo el proceso de empoderamiento de las dirigencias decaía.

Como señala De la Cruz, las ferias tenían “esa idea de devolverle la vocería al pueblo, pero en la práctica si solamente das vocería y no le das posibilidades de ejercicio de poder, de poder determinar qué cosas sí qué cosas no, termina siendo eso” (populismo).⁴⁵² Y es que la feria, las visitas y las reuniones se hacían “en paralelo”, y no había tiempo para diálogos estructurados y más profundos, como señala Coral:

Era todo paralelo. (En la feria) había capacitación de lavado de manos, había un área donde a las personas de edad le hacían el corte de cabello. Otros regalaban sus plantitas porque hacían el trabajo de jardines. Y paralelamente había que ir a ver los parques y jardines. Había que hacer un recorrido para ver cómo estaban y cuáles eran los compromisos⁴⁵³.

449 Sin duda, como señala Martínez, las ferias de servicios le han “aportado, han traído unas medicinas, plantas, algunas capacitaciones en higiene limpieza.” Y entre las reuniones y las ferias, ella recomendaría “la feria, porque en las reuniones casi no, es un diálogo nomás, en cambio en las ferias, la población recibes algo más”. Es la percepción de la utilidad de cosas tangibles que a través de una feria se podía lograr.

450 Para Cárdenas, ex subgerente de medio ambiente (2016-2018) que no trabajó en la MPH en el 2015, las ferias eran lo “central”, donde había “mayor concentración de personas”: “Las ferias fueron el punto central del proceso del HR. Se podía tener una mayor concentración de personas y una participación más activa de la población. Había mucha expectativa por la presencia de la MPH. Una experiencia bonita. Llevamos el registro, desparasitación gratuita de canes. Unos se educaban para la tenencia responsable de canes, se podía recoger algunos canes para ser esterilizados, se identificaban algunos casos, y eran atendidos y también con la entrega de plantas eso también ha tenido mucha expectativa”.

451 Incluso para José, cuya perspectiva es más de concertación social y política, las ferias “eran programas, actividades, proyectos de corto plazo, van a hacer limpieza pública, ferias informativas, atención a salud integral en algunas comunidades, por conos hemos empezado. Ha ido la población, aunque la población reniegue a las autoridades, y las autoridades al menos tomen en cuenta cómo estaban las comunidades. Por lo menos a un par de funcionarios les ha salido una chispita en la cabeza. Ah llegamos a esta comunidad y necesita esto, están así, ellos vieron cómo estábamos”.

452 La primera etapa las reuniones estructuradas con acuerdos de corresponsabilidad por zonas y compromisos para mejorar la prestación de los servicios y pensar el desarrollo de las zonas, le marcó a Martínez, por ello dirá que “Sería importante (que en las reuniones con la población los funcionarios puedan hacer sus planes) como un HR, que puedan exponer como un plan de trabajo para todo el año”. Ella actualmente es la presidenta de seguridad ciudadana de su asociación de vivienda, Sr. Del Huerto, y con serenazgo coordinan algunas actividades, pero ellos informan y vigilan, pero no se les ha asignado una función más proactiva o de control en su barrio. Y ella recuerda que en el HR los funcionarios exponían lo que hacían y la población luego también decidía qué hacer para ayudar en la mejora del servicio.

453 En ese mismo sentido Vicente narra que el día de la feria “también hacíamos la reunión. Les dijimos (a los dirigentes) “queremos recorrer la zona y con los funcionarios y cuáles son sus problemas”. (La respuesta era) “Mira, en esta esquina cada vez que hay una lluvia nuestras viviendas se inundaban.” Entonces con Defensa Civil e Infraestructura vamos y caminábamos 10, 15 cuadras, las que teníamos que caminar. Llegábamos al punto y decíamos con 10 o 15 sacos terrosos y desvían el agua y se arregla. No tendrían que estar quejándose y presentar 4 o 5 documentos y nadie les hace caso. Cosas tan sencillas y tan simples por no conversar, por no acercarse a la población, por no estar con ellos a veces nos ganamos mucha mala imagen como institución y como funcionarios. Así comenzamos a enriquecer un poco el HR con estas acciones adicionales. Y no era solo un acta. Comenzamos a registrar en base de datos Excel con participación vecinal con un cronograma. Tenemos bastantes demandas muchas atendibles por los órganos estructurados de la MPH”.

Concluye Coral que al final de las reuniones se firmaba actas⁴⁵⁴ para resolver los problemas puntuales encontrados:

Hubo actas. Me acuerdo. (...) Con defensa civil y varias áreas se involucraron e hicimos una caminata en la zona sur, en Santa Ana. Hicimos un recorrido de los puentes donde había basurales y la gente decía aquí también hay, y empiezan a demandar. Medio ambiente también participó, por el tema de la contaminación. Y ya para cerrar se hizo la reunión en el local que ellos habían designado, y allí comenzaron a hacer el conversatorio.

Estos testimonios reflejan bien la nueva estrategia. En la feria, mientras las áreas exponían y el alcalde visitaba las carpas,⁴⁵⁷ el equipo de funcionarios, trabajadores, y dirigentes y población visitaban los lugares donde había dificultades, problemas, limitaciones, y al final había una reunión para tomar acuerdos. Finalizando, para Quispe, las experiencias de la primera y segunda etapa no son excluyentes, más bien:

... se puede ver algo mixto. Estaba bien lo de los servicios, pero era importante conversar con la población. Debió hacerse una bitácora, las actas sistematizarlas en cada uno de los conos donde desarrollamos las visitas y los servicios, para que un equipo que diga: “mira el año pasado hicimos esos compromisos y tantos avanzamos y tantos compromisos tenemos pendientes, y sobre eso tenemos que para el siguiente año tenemos que seguir avanzando acá”. Eso faltó.

3.5.4. Rendiciones en casa

Por otro lado, el HR logró que la MPH durante los cuatro años pudiera hacer sin mayores contratiempos sus audiencias de rendición de cuentas en el palacio municipal. Ese fue otro resultado y corolario de la primera etapa del HR⁴⁵⁸, como mecanismo

454 Para Vicente “las actas de cumplimiento de los acuerdos, no será al 100 pero 70 o 60%, pero ya nos daba un lenguaje, una percepción distinta de lo que sienten”. Y agrega: “tú debes evaluar con la sinceridad del caso, puedes programarte y comienza a resolverlos. Esas actas nos daban la formalidad y estábamos con la tremenda responsabilidad de cumplirlas y evaluábamos cada 15 días cómo vamos. ¿Hay avances? Teníamos que informar documentadamente con fotos. Participación vecinal nos reunía: “mire licenciado estos son los avances. Esta área no está avanzando. Esta sí está avanzando”. Y declamos, qué pasa, esto no sí se está cumpliendo. Tenemos que honrar nuestra palabras, lo que hemos pactado, si hay una dificultad se socializaba en estas reuniones que teníamos con los funcionarios. Tratamos de buscar las soluciones con los funcionarios”. Por su parte, Martínez reconoce que “En cuanto a proyectos sí se han realizado los que se habían trazado, como de Basilio Auqui los proyectos de pista y veredas y se hizo observaciones de rajaduras, porque eso lo ejecutan la MPH con contratistas. En la audiencia yo he dicho que se cumplió algunas metas de ir a los conos, hemos visitado en cada zona, junto con sus regidores ha ido (el alcalde) han escuchado los pedidos de cada uno, su población se ha reunido y le han hecho el pedido, en algunos casos se cumplió ha habido casos de comedores, sí lo han cumplido”.

457 Coral recuerda que lo que “me gustó del alcalde es que fuera a la feria. No es que delegue a alguien. Quizá no se quedó hasta el final, por su mismo trabajo, pero sí estuvo en la feria. Fue por cada una de las carpas a ver a los funcionarios y ellos viéndolo. Eso dice mucho. El hecho de tener a tu alcalde allí. Toca tu puerta en el lugar que vives, te da más confianza”.

458 El 2015, luego de los reuniones o talleres zonales, en donde participaron un promedio de 50 líderes y liderasas en cada uno, se tuvo la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, con la participación de cerca de 200 dirigentes de toda las zonas del distrito de Ayacucho, así como de alcaldes de Centros Poblados. Asimismo, la moderación estuvo a cargo del Coordinador de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza de Ayacucho, el Rvdo. Cesar Mauro García, que desempeñó su papel de manera neutral.

novedoso de relación entre estado y sociedad⁴⁵⁹. Vilca, señala que para esa audiencia, primera del año 2015, se hizo “un trabajo no por la audiencia, sino que el trabajo fue todo un proceso. Recogíamos las propuestas durante todo el año. Tenía más valor. La gente no asistió a la audiencia por una convocatoria, sino asistió por un compromiso.” Por su parte Rojas recuerda que en las audiencias de rendición de cuentas, especialmente en el 2015, “No hubo conflicto. (...) Además lo que se ha hecho es que participaban quienes querían ir. Fue muy abierto y muy libre. No se forzó a que la gente venga.”⁴⁶¹

Esto cambió la tradición de hacer las audiencias en un local lejos del municipio, por varios motivos, como señala Quispe:

El tema de la importancia del HR se veía reflejado en las Audiencias Públicas. Yo considero, a diferencia de muchas gestiones, esta puede ser la gestión que ha hecho una diferencia. Mientras muchos alcaldes, los anteriores alcaldes, han hecho sus audiencias fuera de la municipalidad para evitar cuestionamientos, críticas, llevando seguidores, esta es la única gestión que ha hecho sus cuatro Audiencias Públicas en el mismo patio de la MPH. Ahí nuevamente dicen, “esto ha servido”. Nunca hemos tenido ningún altercado ningún problema en las audiencias.

3.5.5. Continuidad y ruptura

Entonces, hubo continuidad porque el HR, como orientación de vínculo con la población, mantuvo el objetivo durante toda la gestión de salir al encuentro de las y los vecinos en sus zonas, en sus barrios. Pero hubo cambios en su diseño, estrategia y organización, siendo un efecto de ellos el cambio en el presupuesto necesario para la ejecución del HR en la primera y segunda etapa. Estos cambios se explican porque en abril 2016 renunció la directora de OPP, y con ello el equipo de conducción de la primera etapa⁴⁶⁷ se disolvió. Entonces, como señalan Arroyo e Irigoyen (2008), uno de los elementos centrales en la “sostenibilidad de las experiencias participativas” es “la presencia o creación de un equipo de conducción”. (p. 31) Sin el equipo de conducción inicial, el HR cambió de curso.

459 Vilca, señala que “Hemos formalizado, para la audiencia pública que salió con el nombre de HR de diciembre 2015 al equipo con una resolución de la municipalidad.”

461 Se eliminó la conflictividad en la audiencia, no sólo por la presencia en el primer año de algunos partidarios afines al alcalde –que no fue la mayoría- sino porque se concibió que los conflictos son “oportunidades para la negociación entre los diversos grupos que comparten una comunidad. En el marco de una institucionalidad democrática sólida, los conflictos tendrían que manejarse a través de canales estructurados para tal fin, tales como (...) los órganos ejecutivos a través de procedimientos administrativos o el gobierno local y regional en un Estado descentralizado.” Alza (2009: 45-62). En ese sentido, el HR fue de alguna manera un canal para lograr armonizar los diversos intereses tanto del Estado como de la sociedad civil, pues fue un espacio de información, debate y negociación.

467 Reemplazó a Vilca, Alejandro Bautista, un profesional que había sido director de OPP en anteriores gestiones, con más de 30 años en la MPH y que fue uno de los impulsores en OPP, desde el 2003 del CCL, PP, Rendiciones de cuenta, Pero también fue uno de los que no tuvo el apoyo político fuerte y sostenido para lograr implementar con éxito el CCL y el PP.

Así entiende Quispe el cambio:

...cuando pasa el primer año del trabajo hay un cambio de gerente y el nuevo no comprendía, no entendía⁴⁶⁸ *lo que queríamos decir con el HR*. No te la crees que eso va a funcionar, porque no conoces la experiencia. Hay un cambio de funcionario, y no le da continuidad. El cambio (...) fue una debilidad, porque lo que viene uno avanzando no se entiende o hasta que se adapte mejor el nuevo, se rompe, digamos, la continuidad. (Cursivas añadidas)

Los cambios normalmente son rápidos en la gestión pública. Y en un municipio provincial capital de región, y en el cargo de gerente municipal, son innumerables los temas a transferir. Además, el HR era una experiencia reciente, por lo que no se pudo transferir “lo que queríamos decir con el HR”, la complejidad del tema. Y si bien el HR era conversar, ello servía para ir generando una cultura nueva y diferente. El nuevo gerente no tenía toda la formación en participación ciudadana para entender al HR en profundidad.

Por eso para Quispe hubo un “disloque” en el segundo año:

Si bien es cierto hubo la feria de servicios, pero ya en el tercer año, poco a poco se fue debilitando. (...) Cuando cambian al gerente (enero 2016) (...) el nuevo se sentía forzado a realizar algo que no había creado, y pasó un tiempo para que acepte y diga, esto que se venía haciendo hay que ponerle fuerza, porque sí es importante⁴⁶⁹.

Cabe precisar además que los cambios fueron posibles porque como el HR era de reciente creación y por tanto no hubo una consolidación ni sistematización de los procesos⁴⁷⁰. Esto explica por qué el nuevo gerente municipal, con sensibilidad y liderazgo, pero sin mayor formación y experiencia, le fue relativamente fácil cambiar la propuesta inicial, que era para compartir el poder⁴⁷¹ y establecer

468 El propio Vicente narra que al principio no entendía bien, y que luego entendió que el HR era acercarse y conversar, lo cual era solo lo “visible”, con la población, pero, para él, esto no bastaba.

469 Como señaló Vicente, fueron los dirigentes que lo alertaron de las actas firmadas en el HR y que no se estaban cumpliendo y de allí, tras indagar más, reconoce que lo que se había hecho era importante.

⁴⁷⁰ En realidad esta sería la primera sistematización del proceso y los impactos, que dejó esta valiosa experiencia. Se conoce que en la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga se ha realizado una sistematización del HR pero desde la perspectiva comunicacional.

471 Tania Pariona, ex congresista de la República, señala que quizá hay temor de compartir el poder, porque “una vez que tú le das poder a la ciudadanía, puede convertirse en una herramienta contraria a tus intereses, en una lógica más política, y donde sabes que todo tiene límites, así como tus funciones. Creo que hay un temor y responde a poca madurez política, e incluso a no entender que una democracia no solo es representativa sino también participativa. No es que siempre tiene que estar mediada nuestras voces, también los ciudadanos tienen derechos y también deberes de participar, y no solo de participar en temas en los cuales nosotros decidimos, en este caso los políticos o decisores. Aquí sí pueden, aquí no. Y eso quién dice, y quién lo define. Una clase política que cree tener un statu quo, un nivel de jerarquía donde el límite es para él cuando la gente quiere tener más poder: no, aquí vamos a poner la barrera. (...) Más bien me parece que en una democracia tan débil como la nuestra, sí se hace necesario recuperar esa voz y poder desde la ciudadanía”. Entrevista a Tania Pariona Tarqui, ex congresista de la República. 15 de febrero de 2021.

corresponsabilidades,⁴⁷² con la propuesta de “fortalecer el vínculo con la sociedad civil”. Pues para ellos “no se llevaba nada”, y por consiguiente había que “fortalecer el vínculo” con ferias y visitas. Pero, como afirma Rojas, estas “no son espacios de recojo de las necesidades de la población.” Así, la corresponsabilidad desapareció, y el HR quedó “como Feria de Servicios.”⁴⁷³ Las reuniones descentralizadas ya no se desarrollaron, pero quedó la orientación de trabajar con la población⁴⁷⁴.

Entonces hubo dos continuidades y dos cambios importantes en el segundo año del HR. Las dos continuidades fueron: 1) la ambición política de Aedo que explica que hubiera HR durante los cuatro años. Y 2) el liderazgo de la gerencia municipal durante los cuatro años. Y los dos cambios más importantes fueron: 1) de personal y del equipo, y 2) de diseño, estrategia y organización para la implementación del HR como mecanismo de participación ciudadana.

De compartir el poder se pasó a compartir información. José expresa bien que las ferias eran más bien “informativas”. Y si bien “mejoró la atención en la población”, se olvidaron de mantener el nexo⁴⁷⁵ de las reuniones descentralizadas con su carácter vinculante, y de corresponsabilidad, por eso dirá que:

... ellos han venido, hubo una feria y se olvidaron. Pero eso mejoró también la atención en la población, y la población misma se ha informado con esa feria informativa de todas las oficinas que eran del Estado. Realmente eso un poco también ha mejorado en lo que son la información a la población, a veces estaba un poco desinformada han llegado a su comunidad, y siquiera supo unas cosas. Recordar y realmente reclamar sus derechos, eso también ha mejorado en la población.

Un primer cambio fue que en la primera etapa se tuvo un diseño innovador, pues hubo una planificación y organización concertada con las dirigencias sociales, y una estrategia de ejecución con talleres en las zonas, cuyo impacto en funcionarios y población, permitió que su eco repercutiera en los nuevos funcionarios y tuvieran, como

⁴⁷² Como recuerda De la Cruz, el HR “era (el Foro Ciudadano), políticamente hablando en cliché, devolverle el poder, la vocería al pueblo, que hablen ellos y que el estado escuche.” En el primer año se buscó “devolverle el poder” a la población y que la MPH escuche a través de la corresponsabilidad.

⁴⁷³ Esto está reflejado en la Ordenanza Municipal.

⁴⁷⁴ Vilca recuerda que “El 2016 con el tema del PP todavía se llevó a cabo las actividades, pero sin embargo ya se dio ese tenor de ferias.” Se refiere a que las reuniones del PP se hicieron descentralizadas, como el HR, y la metodología fue de talleres, similar a lo que fue el HR, pero ya no era compartir el poder.

⁴⁷⁵ José afirma que “antes que haya el HR no había confianza con las autoridades, menos un nexo. Creo que el HR ha hecho que los funcionarios entren en confianza con las autoridades de la sociedad civil. Tanto de la sociedad civil han tenido mucha confianza con los funcionarios, y realmente pues los regidores han tratado de apoyar. Tal vez un poco les ha dado ese hinconcito para que el alcalde tenga esa iniciativa.”

dice Vicente, que evaluar darle continuidad a través de una segunda etapa, pero sin el diseño inicial.

Otro cambio importante se dio en la proceso de organización del HR, pues en la primera etapa hubo la participación activa de los dirigentes en el diseño y organización, pero en la segunda etapa no se incluyó a los dirigentes en la planificación de las actividades, pues se podría volver las reuniones, “una olla de grillos”, como dice Huamaní:

...primero, como reitero, nos reuníamos los funcionarios y decidíamos donde la vamos a realizar (la feria), si acaso los convocáramos a los dirigentes de las zonas, ellos dirían llévalo allá, llévalo allá, o sea una olla de grillos. Finalmente, no se haría la actividad. Nosotros decidimos donde lo hacemos. Allí recién lo llevábamos a los dirigentes de esa zona para que nos pueda apoyar. Qué llevamos nosotros y con qué nos apoyan ellos⁴⁷⁶. Ese es el HR.”

Para Huamaní el HR era el trabajo conjunto, aportar conjuntamente, pero con una actividad planificada y decidida por autoridades y funcionarios. Por eso Huamaní dice en otro momento que tras tomar la decisión: “Ahí recién le hemos llamado a los dirigentes para poder plasmar y cumplir con lo que queríamos hacer”. La concepción era que a la población se debía incorporar en lo que “queríamos hacer”.⁴⁷⁷

Y es que tener productos que tenga el aporte de la población toma más tiempo, es más complejo y requiere sin duda de una mayor formación, “experiencia y pericia”. En la segunda etapa, algunos funcionarios no tenían las suficientes capacidades. Entonces no bastaba la voluntad y la sensibilidad. No se entendió que el diálogo, la conversación era un medio, un instrumento para establecer la corresponsabilidad, como medio para compartir el poder de decisión sobre las políticas locales. No se entendió que no se fue “con las manos vacías”, sino que se llevó algo fundamental: comenzar a dar poder de decisión a la población organizada. Hacerla un poco más protagónica en el proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas de la MPH.

476 Huamaní precisa que la población apoyaba “con el espacio, las sillas, mesas, la invitación que se tenía que hacer. Ambos hemos cursado oficios. Perifoneó el presidente de ese lugar. Sí se ha comprometido, se han reunido con todos los dirigente.”

477 Martínez recuerda que “En las ferias hemos participado la junta directiva, y se dijo tal fecha vamos a ir allá y se coordinó con la MPH. Si fue un acuerdo, se ha organizado, con un cronograma de tal fecha a tal fecha. Ya no había acta firmada, ya no ya, hubo un acuerdo para participar en las ferias.” Ya no había debate ni reuniones de trabajo. Hubo un “acuerdo” y se organizaron para participar. Sin duda para funcionarios y trabajadores acostumbrados a decidir y ejecutar por sí mismos los planes y actividades, era un paso importante el incluir a la población para la implementación de manera conjunta. Sin embargo, eso marcó una diferencia con el primer año, cuyo enfoque fue implementar un mecanismo incorporando lo que querían las autoridades y funcionarios, pero también lo que quería la población organizada.

Otro cambio sustantivo en la estrategia fue el pasar en la primera etapa de la propuesta de compartir el poder, a la segunda etapa donde se tenía la concepción, válida pero insuficiente, de que se debía “llevar algo” tangible, como un gesto que permita una buena recepción. No se tuvo la perspectiva de que compartir el poder era “llevar algo” aunque fuera intangible. Por eso Coral dirá que:

...la idea del licenciado Elver fue que no solamente vayamos a conversar, sino que la MPH pueda tener como una vitrina para mostrar las actividades que hacían. Por eso las ferias de exposición, donde cada área empezaba a exponer, explicar y dar a conocer cuáles eran sus funciones, cuáles eran las actividades que venían realizando y cómo han venido haciendo. *Era como un informe a la población* que ellos hacían, es por eso que se llevaba como unas carpas donde ellos exponían.”
(Cursivas añadidas)

Como señalaba Vicente, el HR es “comunicar y socializar”, o hacer “un informe a la población.” Lo cual está muy bien, pero no solo era ese el objetivo inicial del HR⁴⁷⁸. Las ferias, al final eran un acto de masas, como señala Huamaní:

...qué hemos hecho en la feria, su nombre mismo dice feria. Por ejemplo hemos hecho el corte de cabello, tema de salud, de buena crianza de los canes, y tantas cosas (...) hemos unido todo para poder trabajar y la feria ha sido un éxito. Por eso que el alcalde mismo ha pedido que las ferias continúen (...) hemos hecho en todas las zonas.

Finalmente, un efecto de todos estos cambios, fue el incremento en la logística y el presupuesto. En la primera etapa lo más costoso era la atención de los refrigerios para las aproximadamente 60 personas que participaban en cada taller. Ello porque el local no tenía costo ni había ambientación, y tampoco había que llevar grandes cosas o materiales o carpas, que se requería para la realización de los talleres. Sólo era el traslado de papelógrafos, plumones, una laptop, una impresora, y un pequeño equipo de sonido.

Pero en la segunda etapa, para la implementación de las ferias, no tanto para las visitas, aunque no había costo de local porque era en lugares públicos abiertos, se tenía necesidad de una buena logística y presupuesto para llevar las carpas, mesas, sillas, toldos, etc., necesarios para habilitar a toda las áreas de la MPH: Además, se requería un refrigerio y al final un almuerzo o algo consistente para todo el personal que en un

478 Para José fueron útiles las visitas y las ferias de servicios, aunque se hubiera preferido continuar con las reuniones de corresponsabilidad. Todo ello “ha mejorado la gestión del señor alcalde, haciendo que suba un peldaño más, que suba poquito bien su gestión, lo que han hecho también es cumplir algunas metas, proyectos, actividades, ha mejorado en ese aspecto, hasta esa gestión nomás...”

día sábado debía estar desde muy temprano hasta la tarde en sus stands. Además, que en algunos lugares se debía ambientar por lo menos el lugar desde donde se iba a hacer la presentación a cargo de las autoridades. .

3.5.6. Participación democrática y nueva relación

En resumen, el HR no fue un mecanismo de participación ciudadana que permitió el diálogo con la población una vez diseñado, sino que en sí mismo fue un mecanismo nacido del diálogo entre autoridades, funcionarios y dirigentes sociales. Fue por eso un diseño participativo, inclusivo, democrático. La MPH fue un actor más, no el central ni el único. Romper con una tradición no es fácil y por eso la importancia de sistematizar un espacio sui géneris, novedoso y más allá de la pauta legal.

El HR tuvo como eje al vecino y vecina del distrito. Se pensó el espacio desde su perspectiva y condiciones. Por ello el HR no se implementó en los locales de la MPH sino en los locales elegidos por la población en sus zonas. Se venció temores, desconfianzas y prejuicios. Temor de ir hacia una población supuestamente conflictiva. Desconfianza de si será una población dialogante. Y prejuicio de que el eje de la gestión es la municipalidad.

Además de la estrategia y la metodología, la relación que se dio en los talleres del HR, de horizontalidad, de democracia, de inclusión, de respeto, entre otros mecanismos, se desarrollaron en el proceso mismo de creación del HR. Estas herramientas no son posteriores al diseño, sino que fueron los insumos que ayudaron a la cohesión primero del equipo de conducción y luego al proceso de implementación del HR.

Estas estrategias y herramientas produjeron una nueva relación con la población, restituyéndose la confianza, planteándose un diálogo entre iguales, llegando a acuerdos de manera democrática, empoderando a los dirigentes y logrando su corresponsabilidad en la implementación de las políticas públicas. Se descubrió que lograr que la población participara más activamente en la gestión local era además muy económico.

Se tomó también mayor conciencia que la creación de un inusual espacio de participación ciudadana era posible con solo el compromiso de autoridades y funcionarios. Que no era necesario el contar con una asesoría externa, sino con conocimientos y compromiso con la democracia participativa y el considerar a la población como un actor importante en el diseño e implementación de nuevas políticas públicas.

Por ello, concluyendo podemos señalar que tres fueron las claves explicativas del surgimiento del HR. 1) la ambición política del alcalde Aedo, 2) el pragmatismo político

del alcalde, y 3) la organización de un equipo de conducción liderado por tres funcionarios con preferencias participacionistas. Si bien en la hipótesis se planteó dos claves explicativas, la ambición política y un equipo pro participación, tras el análisis de lo expuesto por el alcalde Aedo, surgió el pragmatismo como una nueva clave explicativa.

La cohesión también tuvo como herramientas la existencia de una actitud de trabajo horizontal y abierto que contribuyó a integrar la diversidad de identidades, política, técnica y social, y permitió armonizar perspectivas. De allí que los profesionales con experiencia y voluntad de implementar mecanismos de participación ciudadana se amalgamaron con la voluntad y experiencia de dirigentes sociales, lo cual generó un plan, una metodología y estrategia novedosa y de corresponsabilidad.

Tabla N° 17

Temáticas abordadas y los resultados que se derivaron

TEMÁTICAS ABORDADAS	RESULTADOS
Variables independientes: 1) Ambición política del alcalde, 2) pragmatismo político del alcalde, y 3) capacidades de gestión y técnicas de equipo de conducción.	Creación de un inédito y novedoso mecanismo de participación ciudadana en un municipio sin antecedentes previos.
Incorporación del factor social en el diseño, planificación, organización, dirección y seguimiento del HR.	Creación de una estrategia y metodología que respondía a las demandas y necesidades de la población.
Desarrollo del HR en una primera etapa con participación y compromiso de autoridades y funcionarios con los dirigentes y la población para promover un diálogo estructurado entre iguales en la perspectiva de la corresponsabilidad en la gestión local.	Se creó una nueva realidad en las zonas, donde por primera vez autoridades y funcionarios establecían un diálogo en igualdad de condiciones que llegaba a acuerdos de corresponsabilidad con carácter vinculantes.
Desarrollo de una segunda etapa del HR con variaciones en su diseño y estrategia haciéndose masivas las intervenciones	Mayor acercamiento a más pobladores de las zonas informando sobre las funciones, actividades, servicios y productos que la

<p>de la MPH en las zonas y focalizadas las intervenciones de solución a sus problemas.</p>	<p>MPH realizaba en las zonas e interviniendo de manera puntual en la resolución de problemas en los barrios. Incremento en los costos del desarrollo del HR en la segunda etapa.</p>
<p>Una tercera etapa de formalización del HR dotándolo de un reglamento pero sin recuperar la experiencia de la primera etapa.</p>	<p>Una ordenanza municipal de legalización del HR y de desarrollo de un reglamento de funcionamiento con algunos vacíos como la experiencia de la primera etapa. Pero no se llegó a institucionalizar debido a la poca comprensión sobre el HR inicial a bajo costo, y porque la nueva gestión no la comprendió ni asumió.</p>
<p>Se creó sin pautas previas un exitoso mecanismo de participación ciudadana que buscaba crear una cultura de corresponsabilidad en la gestión municipal.</p>	<p>Un espacio estructurado que promovió el diálogo democrático y horizontal entre autoridades y funcionarios con dirigentes y población para rediseñar las políticas públicas e implementar la corresponsabilidad en la gestión local.</p>
<p>El HR fue un espacio con rupturas y continuidades, derivado del cambio en el segundo año de algunos funcionarios en el equipo de conducción, que produjo cambios en el diseño y estrategias.</p>	<p>Dos continuidades: 1) la ambición política del alcalde, y 2) el liderazgo de la gerencia municipal durante los cuatro años.</p> <p>Dos cambios: 1) de personal en el equipo de conducción y 2) de diseño y estrategia de implementación del HR.</p>

CAPÍTULO 4: IMPACTO EN AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS

En este capítulo trabajaremos dos subtemas. El primero está referido a los impactos y cambios que el HR dejó en autoridades y funcionarios durante los cuatro años, pero con énfasis en la primera y segunda etapa. Veremos qué concepciones y prácticas gubernamentales cambiaron tras el impacto de haber participado en el HR.

El segundo subtema es el referido a los efectos que el HR dejó en la institución, como la implementación del proyecto “Mejoramiento de la participación ciudadana en el desarrollo local del distrito de Ayacucho”, por el cual se invirtió fondos para implementar 12 radios comunitarias que hasta ahora vienen desempeñando un rol muy importante en la lucha contra el COVID 19⁴⁷⁹.

Lo primero a señalar es la utilidad que representó el HR para autoridades y funcionarios. Les permitió a las autoridades un “baño de popularidad”, superar progresivamente la desconfianza, trabajar más conjuntamente con la población, entre otros beneficios, lo que redundaba en una mayor legitimidad, y por tanto en mayores probabilidades de ser apoyados en siguientes elecciones.

A los funcionarios les permitió realizar una gestión con más estabilidad, sin ser desbordados por demandas económicas, de proyectos, etc., por parte de la población. Además, se pudo establecer mejores relaciones entre los funcionarios y trabajadores con la población, que permitían en muchos casos resolver problemas a través de una simple llamada telefónica⁴⁸⁰. Se suprimía la burocracia de enviar oficios, solicitar citas para conversar sobre la problemática, etc.

La utilidad que dejó el HR contribuyó a promover cambios en las percepciones y prácticas en autoridades y funcionarios, y trajo como consecuencia nuevas formas de relacionarse con la población, nuevas estrategias, la implementación de financiamiento para un proyecto de participación ciudadana, el desarrollo de la corresponsabilidad y la

⁴⁷⁹ El periodista ayacuchano, y director del diario “Jornada”, ha realizado una investigación para su maestría en comunicación, sobre el rol de las radios comunitarias en el desarrollo de los barrios y el fortalecimiento de la organización barrial.

⁴⁸⁰ Ronald Domínguez, subgerente de comercio y mercados, lo precisa bien cuando tras ser preguntado si el acercamiento a la población podría haber generado una práctica democrática en los funcionarios, responde que: “Yo pienso que sí, y es fundamental eso, una cercanía de la población a los funcionarios. En este caso cualquier debilidad que sucediera allí en el sector, en un mercado por ejemplo las pesas, cuando va comprar un kilo de arroz, no es un kilo, y entonces esta cercanía de la población con el funcionario hacen que directamente lleguen las denuncias, entonces nosotros de manera inmediata se va y por ejemplo en esa parte se ha mejorado mucho gracias al HR. Había también en esos sectores bares cantinas y por la cercanía con la población había confianza, y como había acercamiento había más denuncias y llegaban rápido y nosotros también actuábamos rápido”. Luego sobre si se logró hacer una gestión corresponsable, señala que: “Había de ambos, porque ya había una comunicación horizontal, había la cercanía, como ya intercambiamos números telefónicos la población reaccionaba de manera rápida, porque cualquier incidente que sucedía nos llamaba y de manera rápida se actuaba”. Entrevista a Ronald Domínguez Peña, ex subgerente de comercio y mercados de la MPH. 09 de julio 2020.

restitución de la confianza a través del diálogo horizontal, los acuerdos democráticos, reunirse en los barrios, promover espacios de debate, entre otros efectos.

Si bien el HR se pensó fundamentalmente para generar cambios en la cultura de la corresponsabilidad en la población, muchos funcionarios afirman que fueron ellos los más impactados tras su participación en el HR. Los testimonios evidencian que el mayor impacto fue para autoridades, funcionarios y trabajadores.

Un primer factor que contribuyó a generar cambios en autoridades, funcionarios y trabajadores, es que el HR fue un mecanismo elaborado 100% en las oficinas de la MPH. Las y los profesionales vieron cómo no había un plan prediseñado, sino que éste se fue construyendo progresivamente con la participación de todos y todas. La propuesta surgió de las reuniones y debates, no fue la imposición de ninguna voluntad particular. Al ser colectiva su construcción, el HR era sentido como suyo por los dirigentes, lo que resultaba en un mayor compromiso y aceptar cambios en el proceso de implementación.

Asimismo, para todas y todos los participantes de la MPH en la planificación, organización, dirección y control del HR, vieron que por primera vez en la MPH, se lograba involucrar en un mismo equipo de trabajo a autoridades, funcionarios, trabajadores y dirigentes del CCL y de los barrios para un mecanismo de participación ciudadana.

Se podría decir que muchos y muchas vieron que era “su” mecanismo de participación ciudadana. Contribuyeron a su nacimiento y su desarrollo. Fue hecho en un gabinete técnico – social. Había orientación de profesionales en participación ciudadana, y por la presencia de los dirigentes, se tenía perspectiva social. Al final el HR contribuyó a que una institución que no tenía antecedentes de funcionamiento de un mecanismo de participación ciudadana, pueda ser la institución cercana, socialmente más identificada con su población, y políticamente más representativa. El municipio que por regla general es una institución lejana, a contracorriente de su cercanía física, a través del HR se “acercó” a la población.

4.1. Impactos en autoridades y funcionarios

4.1.1. Reencontrarse con la población

La estrategia del HR de realizar los talleres participativos en las zonas, impactó en funcionarios y trabajadores. Rompió el paradigma de que las actividades con la población se realizan en los locales municipales. Todos los entrevistados refieren que

la decisión de salir, de no estar “encerrados”, de hacer las reuniones en las zonas contribuyó a cambiar su percepción y prácticas.

Por esas decisiones, para Vilca⁴⁸¹, el HR ayudó a cambiar más a los funcionarios que a los dirigentes. Y el cambio de práctica de gestión más importante para ella fue que las y los funcionarios debían salir de su “encierro”, aunque sea “a la fuerza”:

... porque generalmente ellos se encierran⁴⁸². Quizá los que tienen que ver con participación vecinal sí salen, pero los otros órganos de línea más se encierran: las gerencias y órganos de línea. Para ellos (el HR) les ha permitido tener muy cerca lo que tenían que atender. El trabajo debe ser así: tenían que salir. A los funcionarios les ayudó bastante, aunque sin querer y a la fuerza han salido. Sí, salieron a la fuerza, porque había incomodidad. Recuerdo a Dalila nada más. Eso fue el 2016. El 2015 todos iban, pero no como un compromiso. No como el gerente municipal, como el alcalde. En la mayoría de gestiones he visto eso. Si hay una participación activa es porque la autoridad los está mirando. Se hacen ver y luego se van, esa es la realidad, poco compromiso.⁴⁸³

El “encierro” en sus oficinas y labores, es una práctica muy extendida en autoridades, funcionarios y trabajadores, y ello coincide con la percepción de Quispe de que no había la predisposición para reunirse con la población. En esa línea de pensamiento, Vicente señala también que el “aprendizaje fue para nosotros”, porque se aprendió a “hacer visita cada temporada, cada cierto tiempo, estar al tanto de la problemática de los vecinos”. Por eso dirá Vicente que el HR:

...nos despertó a nosotros, sobre todo a los que hacemos gestión pública, funcionarios, trabajadores. La principal lección que nos llevamos de eso fuimos nosotros. El aprendizaje fue para nosotros, y que no podemos solucionar los problemas sentados desde una carpeta. No podemos estar mirando desde el local,

481 Esto ocurría especialmente al inicio del HR, y de allí Vilca recuerda que el alcalde les llamaba la atención. Entrevista a Ana María Vilca Ayala, especialista en planeamiento, fue designada por Aedo como directora de OPP en enero 2015. 20 de febrero de 2020.

482 Por su parte el ex alcalde Aedo señaló que “a los funcionarios los hemos acercado a la población. Si tú los llevas a un asentamiento humano, la gente conoce a ese funcionario y va a ir a la MPH y le va reclamar lo que se ha comprometido en ese HR, con esas ferias de servicios. El HR es un consolidado, es una audiencia prácticamente.” Entrevista a Hugo Aedo Mendoza, ex alcalde de la Municipalidad Provincial de Huamanga. 14 de enero 2021.

483 En otro momento José indica que “Las autoridades que eran los funcionarios, los gerentes, subgerentes, regidores, creo que a las reuniones que se convocaba simplemente venían a dar su informe. Alguna cosita hemos visto algo así, pero en el fondo no tenían ese interés de mejorar, cambiar, interés de agarrar el problema y tratar de subsanar, o llevar al alcalde. Y decir esto he recibido y quiero que ustedes apoyen en esto. Muchas veces yo he participado para que primero expongan los funcionarios y luego llega la población exponga, para que ellos realmente puedan recoger. Pero ya no están los funcionarios, los regidores. Simplemente estaban los coordinadores, entonces ¿qué perspectiva ellos se llevaban? Nada, porque realmente ellos rendían su cuenta en la reunión y después se fueron, y la población se quedaba. No todos, pero sí hubo una pequeña parte que se quedaba que tenían ese interés de escuchar realmente llevar una perspectiva”. Entrevista a Jhonatan José Taype, dirigente de la zona oeste del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho. 8 de mayo de 2020.

y no solo estar yendo cuando los problemas están suscitando sino hacer visita cada temporada, cada cierto tiempo, estar al tanto de la problemática de los vecinos. Sentarnos, reunirnos, conversar que es la mejor manera, el mejor canal de comunicación que puede haber entre una autoridad y un ciudadano. (Cursivas añadidas)

Uno está “dormido” cuando se queda sentado en su “carpeta”, cuando se encierra⁴⁸⁴. Y para “despertarse” hay que sentarse, reunirse y conversar “que es la mejor manera” de relacionarse entre una autoridad y un ciudadano. El diálogo cercano, el “estar al tanto” fue un factor relevante en la práctica del HR. Es superar la política del “bombero”, de apagar los incendios, y más bien de crear un “mejor canal de comunicación”.

En ese sentido, para Quispe⁴⁸⁵, desde su perspectiva de ex asesor del ex alcalde Aedo, el HR generó dos cambios importantes en la gestión:

...(1) tener una gestión abierta, que no dice estoy ocupado cuando una población o grupo de dirigentes vienen. No dice vuelve. No hay espera, más bien dice: adelante, pase, lo escucho. Y el otro rasgo (2) es el acercamiento a sus propias zonas, a sus conos. Lo mejor es un gobierno descentralizado, en lugar de que la población venga a la municipalidad, sino que la municipalidad vaya en donde están ellos.

Entonces el HR planteó a los funcionarios el dilema de si mandar desde el escritorio o trabajar junto con la población. Pero también el HR planteó que la participación ciudadana no es función exclusiva de algunas oficinas estructuradas para facilitar procesos participativos, sino de todo el municipio. Los funcionarios se “encierran” en sus funciones para que nadie les diga nada.

Tanto las reuniones descentralizadas, como las visitas in situ, las reuniones en las áreas más problemáticas, y las ferias, crearon en regidoras, regidores, en las y los funcionarios el descubrimiento de una realidad -que debió siempre serles muy cercana y conocida por su rol de políticos o funcionarios-, y lo impresionados que quedaron algunos por el descubrimiento de esa realidad, a la cual no conocían o la conocían muy superficialmente.

⁴⁸⁴ En esa misma perspectiva Luis Romero, señala que no se aprendió mucho con el HR sobre la relación o sobre los dirigentes y la población, sino más bien: “Hemos aprendido mucho, (pero) es sobre los funcionarios. Hay muchas dificultades. El funcionario no está preparado para ser funcionario. Porque primero si es funcionario de la MPH, tiene que leer y conocer donde se está metiendo, y saber que él es un funcionario que tiene que impulsar las normas que están establecidas. No es un ente burocrático que se sienta y manda desde su escritorio, porque si tú le hablas de la necesidad de hacer un proceso de participación ellos creen que eso ya no es parte de sus funciones. (Que solo es participación vecinal.) Por supuesto. Es como una chacra cada quién tiene un pedacito de parcela, y nadie se mete al otro. Nadie se puede meter al otro. Cada quien manda en su chacra, manda en su parcela.” Entrevista a Luis Romero Calle, antropólogo y trabajador nombrado en la MPH. 28 de febrero 2021.

⁴⁸⁵ Entrevista con Fernando Quispe Rocha, ex asesor del alcalde Aedo. 21 de febrero de 2021.

Por su parte, para Aedo:

Sí hubo un cambio (en los funcionarios) muy sustancial, porque el dirigente de barrio, el operador social conoce al funcionario, y eso es básico porque si nosotros vamos con el discurso a las comunidades, decimos que atendemos bien, y cuando ellos vienen y tú lo atiendes mal, van a decir: “oye tú me has mentido” y entonces tocan la puerta del alcalde, y mi gestión ha sido de puertas abiertas. Recibía a todos, allí resolvíamos el tema con mi regidora Zonia y ella muy activa, si el dirigente no tiene su proyecto hay que hacerlo porque sus necesidades es el agua, es el desagüe, el parque, el mirador...

El cambio se da porque la población al conocer al funcionario puede quejarse al no hacer lo que ha prometido, puede tener, como dice Vilca llamadas de atención o su separación. Esto hace que el funcionario tenga que “despertar” por la vigilancia que el ciudadano puede hacer de sus tareas. Las reuniones y visitas a los barrios, aunadas a una política de puertas abiertas generan un nexo entre la población y autoridades.

4.1.2. “Buen diálogo⁴⁸⁶” y acuerdos democráticos

El diálogo, para Quispe, está asociado al ejercicio de gobernar delegando poder a la población. Porque la gente puede decir: “Nosotros hemos votado por ustedes para que nos gobiernen para luego tener un buen diálogo entre Estado y sociedad civil”. Esto con la finalidad de que de manera conjunta se pueda identificar la necesidad que requiera la población.

Por ello, otro impacto en el proceso de implementación del HR en varios funcionarios y trabajadores, fue el cambio de percepción de que es posible establecer un diálogo horizontal y sin problemas con la población organizada. Para algunos, los dirigentes y la población sólo querían criticar y demandar. Quispe lo describe así, tras su participación en el primer año:

Yo tenía una percepción de que eran recalcitrantes (los dirigentes y la población en general), pensé que en realidad eran muy quejosos, que todo iban a pedir, todo iban a criticar, que iban a cuestionar. En realidad no fue así. Siempre hay posturas de repente un poco más duras, de algunos, pero si uno genera las condiciones de coordinación, de plantear que queremos hablar con ustedes, se desarrolla tal cual. Y mi percepción era que en realidad eran más críticos, cuestionadores, tenía una percepción de cierta manera negativa⁴⁸⁷ cuando *en la práctica había cosas muy,*

486 Para Aedo, el diálogo es “básico y es que si no te comunicas se desinforma (a la población), allí están los utilizadores sociales, sino lo atiendes la emoción negativa va y difunde otra cosa, utilizan la gente para tomar un local”.

487 Recuerda Quispe que en la reunión descentralizada realizada en “Artesanos” se preguntaba por qué los funcionarios y él mismo tenían “¿tanto temor?, ¿tanto miedo le tenían de acercarse a la población?, si en realidad lo que están pidiendo

muy razonables, había buen diálogo, es más, ahora trabajo en otra municipalidad⁴⁸⁸, y tenía al HR como una intención, pero el tema de la pandemia no ha permitido poder replicar esta intención que tengo. (Cursivas añadidas)

Para Quispe, no sólo no encontró dirigentes “recalcitrantes”, sino que “había un buen diálogo”, tanto le impresionó que tenía “la intención” de replicarla en la nueva municipalidad donde está trabajando. Para Quispe el HR significó un cambio significativo de la percepción prejuiciosa del carácter “quejoso” de los dirigentes y población organizada, que reflexiona no era solo de él, sino que era:

...casi de la mayoría, porque es justamente por ese motivo que siempre las audiencias las hacen en lugares alejados. Las audiencias públicas o las rendiciones en Huanta (provincia a una hora al norte de Huamanga) por ejemplo no se realizan nunca en la municipalidad, porque como la gente es muy quejosa en teoría, entonces es mejor no exponer la casa porque te pintan la casa, te toman la casa, te insultan dentro de tu propia casa. Era mucho mejor no desarrollar estas rendiciones de cuenta cerca de la municipalidad, por eso se desarrollaba mucho más lejos. Y veamos el ejemplo del alcalde actual (Gutiérrez 2020) ha desarrollado su audiencia en Aprozisa, y para ir allá hay que tomar taxi y al final por los costos altos había poca gente. ¿Por qué allí?, por el temor. En ese tiempo (2015) igual, muchos dijeron, no que no se desarrolle (la audiencia) en la municipalidad. Hasta los mismos regidores dijeron aquí nunca, no, no, no. Hasta que por insistencia se hizo allí. Y se demostró que en realidad no era así. Había ese temor de salir hacia el campo, hacia la zona donde pensamos que nos van a insultar, a tirar huevos, tomates, y mejor me quedo en mi casa y en mi casa los atiendo para que vengan con la cabeza baja. He tenido la percepción de que para muchos era preocupante que vayamos a su propio terreno.⁴⁸⁹

son cosas prácticas que nosotros las podemos atender. ¿Por esto tanto temor? Esa era mi percepción allí, pero en realidad se repitió en casi todas las reuniones que fui, y donde los pedidos, no es que uno desprecie los pedidos, eran tan sencillos, que pueden ser resueltos de una manera tan rápida, y nosotros haciéndonos bolas: ¿qué cosa nos dirán?, ¿qué cosa nos pedirán?, ¿qué cosa vamos a hacer ahora? Creo que era ese temor a que haya algunos revoltosos que nos boten, que nos digan “¡váyanse! qué hacen acá”, siento más ese tema (que la desconfianza).”

488 Trabajó dos años (2020-2021) como gerente municipal en la municipalidad provincial de Sucre, al sur de Huamanga.

489 Según el INEI, a febrero 2017 la gestión de los gobiernos locales para el 35.6%, era muy buena y buena (no se precisa si son distritales o provinciales). Pero en el 2018 bajó a 28.9%, mientras que la opinión de mala y muy mala subió de 57.1% a 65.1% en ese mismo periodo de tiempo. Entonces, 7 de cada 10 personas opinaba que los gobiernos locales tienen una mala y muy mala gestión. En cuanto a su confiabilidad, las municipalidades distritales tienen apenas 18.2%, a febrero 2017, de nivel de confianza, ubicándose en el puesto 12 de 21 instituciones evaluadas, pero cayó a febrero 2018 a 14.7%. En tanto su nivel de no confiabilidad era en el 2017 de 78.6%, subiendo a 81.9% en el 2018. Es decir, prácticamente una de cada diez personas confían y ocho de cada diez no confían en la municipalidad distrital. No muy lejos se ubican las municipalidades provinciales, pues se encontraban en el puesto 15, con 17% a febrero 2017 y bajó a 13.3% a febrero 2018. Pero su nivel de desconfianza fue en el 2017 de 77.9% y subió a febrero 2018 a 82%. Igualmente 1 de cada diez confían, y 8 de cada 10 desconfían.

Quispe plantea que ha habido dos tipos de relaciones horizontales de diálogo que se plantearon implementar en la gestión de Aedo. La primera es la relación con las dirigencias, con la población. La cual es un consenso de funcionarios, trabajadores y dirigentes reconocer que sí fue horizontal, pero donde hubo también distinciones. F. Quispe señala que:

Sí hubo diálogo horizontal, pero marcadamente no. No hubo. Solamente fuimos de repente unos cuantos. Y verticalidad nunca hubo. Hemos practicado la horizontalidad, pero internamente me pregunto: ¿los funcionarios han creído en esta horizontalidad? Creo que es un tema más subjetivo y sí hubo marcado deseo de horizontalidad, pero también hay que sentirlo ¿no? Hay que creer que eso debe funcionar así. Siento que nos faltó trabajar más en interiorizar cuáles eran los pilares del HR⁴⁹⁰.

Para él, a pesar de que quizá no se llegó a “interiorizar”, sí hubo diálogo horizontal en las reuniones del HR. Esto es refrendado por algunos dirigentes que participaron en el HR, como R. Mendoza para quién en “Esos años (del HR) casi no tanto era así (o sea distante, verticales, impositivos) estaba normal el trato la relación con las autoridades”. A la pregunta, ¿qué es normal? Mendoza afirma que:

...tú vas a una oficina y tienes una buena bienvenida. “¿Qué podemos atenderle?, ¿qué necesita usted?” Esa es la forma que el HR nos enseñó. Mientras tanto otras personalidades que están en las oficinas no tienen esa responsabilidad. No tienen ese trato. ¡Contentos hemos salido del HR! Todos, todos hemos salido contentos. No solo estaban en el HR los presidentes, los dirigentes han asistido también las enfermeras, las asistentes sociales, han asistido contentos los profesores. (Salían contentos) porque se ha llegado a un buen camino, se ha llegado a un buen título. Porque todos han expuesto (en los talleres). Los funcionarios han expuesto como debe ser y al final no había ninguna contradicción.

Pero sin embargo, para otro dirigente como J. José aún no se ha llegado a una plena relación horizontal porque:

...la MPH tiene más peso que las dirigencias, si hubiera de ambos, hubiera sido era diferente. La MPH tiene presupuesto, entonces la MPH hacía, sino tenía voluntad no

490 Reymundez recordó que había quienes en la MPH no trataban bien a los dirigentes y población, pues los hacía esperar. Entrevista a Diego Reymundez Argumedeo, economista que trabajó en OPP y la oficina de evaluación de proyectos de la MPH. . 13 de febrero de 2021.

lo hacía. Y la MPH podría hacer sus planes, sus actividades sin opinión de la población. No hay todavía (una relación horizontal)⁴⁹¹

De esta manera, coyunturalmente y “a la fuerza” las y los funcionarios participaron del diálogo horizontal, lo promovieron en esas reuniones, pero éste no se habría interiorizado y la relación estaría pendiente de consolidarse porque estructuralmente hay un desequilibrio de “peso”, en tanto las autoridades y funcionarios manejan el “presupuesto”, y la población no.

La segunda relación horizontal que se planteó la gestión de Aedo fue con los propios funcionarios y trabajadores de la MPH. Quispe se pregunta si había horizontalidad al interior de la MPH, y señala que:

En todo proceso tenemos pros y contras. Nosotros pedíamos que nos habláramos de tú. Personalmente nunca he tratado de decir licenciado, señor gerente, doctor⁴⁹². Siempre he tratado de que me traten por mi nombre, con la intención de llegar a esta horizontalidad, obviamente dentro del marco del respeto, y si son actividades protocolares, a lo mejor allí decimos por nuestros cargos. A algunos les ha molestado, porque algunos les gusta que les diga magister, doctor. Para mí no era un tema importante, entonces en el equipo siempre he tratado de que haya un trato horizontal con los funcionarios⁴⁹³.

Esta horizontalidad en el trato entre colegas de la MPH, para Quispe le “ha resultado”, y por eso sigue “creyendo” en la horizontalidad de las relaciones humanas en el trabajo. Para él eso les “ayuda a empoderarlos y darles mayor confianza de acercamiento a la población. Sigo pensando en tener mayor atención a la población, mayor confiabilidad y confianza”.

¿Por qué promovemos un diálogo horizontal? Aedo señala que la utilidad del diálogo, la necesidad de generar cambios a partir del encuentro, debate y acuerdos es porque:

...el discurso cambia. En esas zonas la gente compra agua en cilindro que está 8 soles. ¿Cuántos se compra? 6, total, 48 soles. Otros gastan 60 soles, te hablo de

491 Se podría decir que, para José, hubo una horizontalidad en el trato, pero una asimetría en las palabras, las propuestas, las posiciones. Donde si bien habían dos partes en igualdad de condiciones para el diálogo, no lo era tanto para las decisiones o las opiniones para los acuerdos, porque las autoridades y funcionarios municipales convocaban, organizaban, colocaban la agenda, y los puntos a tratar, facilitaban los procesos y llevaban el control de los acuerdos. Y la población participaba y daba sus opiniones. quizá por eso aún no se tiene una reacción frente al corte de la experiencia. Era necesario más tiempo para que la hagan suya la experiencia.

492 Una excepción que hacía Quispe era con el alcalde Aedo, médico de profesión, a quién siempre se refirió y llamó “doctor”.

493 Además, cabe precisar que Quispe es reconocido por su buen sentido del humor, por su “chispa” para caracterizar graciosamente situaciones y circunstancias.

Sr. De Palacios⁴⁹⁴. Yo iba, y en los años anteriores había un discurso de presión permanente al SEDA⁴⁹⁵, movilizaciones, exigencias. Cuando llego con el discurso de: “Ustedes necesitan agua, y ¿cuánto pagan?, “60 soles doctor”. ¿Y si pagas 8? El tema no es no tengo plata, sino estoy gastando más con lo que no tengo. La gente, los más pobres, es la que gasta más. Pero eso no lo entienden en el ministerio. Ojo en nuestra gestión ha subido 3 o 4 veces la tarifa del agua, y no ha habido movilización social. El HR servía para decirle a la gente, entonces le ponemos agua y desagüe, vas apagar 8 soles. Es más, a algunos los hacíamos cavar. Ellos cavaban y le llevábamos la tubería. Claro, pequeños tramos. Eso facilita, mejora la economía. Con el HR pasa el sereno, ya no te roban. Entonces ya no crías perros, porque se cría por la inseguridad. Y baja la contaminación. Va por ahí esa conversación, ese diálogo.

Como señala Aedo, ese diálogo promovió el desarrollo de obras y actividades para la mejora de la calidad de vida de la población, especialmente de los más pobres. En ese sentido se generó “una comunicación horizontal”, un intercambio de números telefónicos, por el cual la población comenzó a confiar en la MPH, y tal como señala Domínguez:

...había una comunicación horizontal, había la cercanía. Intercambiamos números telefónicos. La población reaccionaba de manera rápida, porque cualquier incidente que sucedía nos llamaba y de manera rápida se actuaba. Había algunos que no le tomaban interés y esperaban el toque de la municipalidad. Cuando es tarea de todos. Yo pienso que sí han mejorado, sí es fundamental este HR. Había la cercanía para que la población confíe en este caso en la MPH. Era una línea abierta de algunos, no de todos. De repente falta desarrollar esa parte, en este caso no hay mucho compromiso de algunos presidentes de las asociaciones.

La comunicación horizontal”, la “cercanía”, el nexa, trae como consecuencia que la población actúe con más rapidez frente a eventos en los que necesita el apoyo de la MPH. El diálogo y la confianza mutua de otro lado generan el compromiso. Y si este mecanismo es permanente y consistente, puede lograr que la mayoría, sino todos, se comprometan y actúen en coordinación con la MPH.

No sólo ello sino que para Aedo, como para todo político, la construcción de espacios de diálogo y cercanía con el pueblo, la realización de visitas para coordinar soluciones a los problemas de las y los vecinos, le son útiles para lograr que la oposición, o los

494 Ubicado en la parte norte del cerro La Picota y es un asentamiento humano donde la mayoría son personas pobres.
495 Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Ayacucho S.A.

“utilizadores políticos”, no desinformen ni desarrollen cuestionamientos y hasta revocatorias, por eso dirá:

... previamente hemos ido a los conos. Sino yo, el gerente, para ver cuál es su prioridad, cuál es su necesidad. Te acercas a ellos y allí sacas temas de educación, económico, etc. Porque si tú no vas, ellos van a ser desinformados por los utilizadores políticos, y allí vienen los temas de revocatoria, los cuestionamientos.

Como se había planteado en las variables, el HR contribuyó a tomar acuerdos de manera democrática. Así, para todos y todas las entrevistadas, los acuerdos a los que se llegaron fueron alcanzados “democráticamente, no fueron impuestos sino consensuados”, como dice Quispe. Esta percepción de acuerdos tomados de manera democrática lo expresa la dirigente del CCL Martínez de esta manera:

Fueron democráticos los pedidos que se han hecho en los conos. Se ha hecho un acta y se ha firmado. Lo que sí muchas veces no se ha cumplido, eso es lo malo. Pero sí se ha firmado, ha sido democrático sí.

De igual parecer fue R. Mendoza, al afirmar que “no había imposición, no se imponía era tranquilo, era democrático”. Aunque para muchos no se cumplieron en un 100% los acuerdos.

4.1.3. Restableciendo la confianza y mayor sensibilidad

También se confirma que el HR al haber logrado que las autoridades, funcionarios y trabajadores vayan a las zonas de residencia de la población, y se tenga talleres participativos con acuerdos de corresponsabilidad mutuos, se logró romper la desconfianza⁴⁹⁶ y se empezó a crear lazos de confianza. Así lo narra Reymundez, Coordinador del Proyecto que promovió el proceso del PP en la MPH, en el que estuvo casi dos años, cuyo proceso se realizó en el marco del HR:

...pude identificar que cuando entré había desconfianza del vecino con el municipio. La desconfianza era que no creía en la participación. Me acuerdo que la participación era mínima, pero al año siguiente, cuando tú les cumples la participación es mayor. Igual ya no son personas iguales que antes, dicen que

496 En la primera reunión, en el sur, en el barrio de Santa Ana, cuando se daba inicio a la reunión, una persona tomó la palabra y dijo estaba acostumbrado a los engaños de la MPH, y que seguro este iba a ser uno más, y se retiró, tomándonos por sorpresa. Inmediatamente tomé la palabra, y le dije a la asamblea que lamentaba su opinión, su partida y que este evento era diferente. Y pregunté si alguien más quería retirarse, que estaba bien si lo hacían, y que lo comprenderíamos. Nadie más salió y empezó la reunión con cerca de 50 dirigentes.

no van a perder su tiempo van y saben lo que quieren y saben con quién ir y quien los puede apoyar.

La propuesta inicial del HR, como se dijo antes, era para varios años, de manera de ir creando una cultura de la corresponsabilidad, que incluía la confianza (O.E. N° 04), en ambas partes. Por eso para Reymundez, su permanencia fue clave en lograr que luego de un año se vayan superando las desconfianzas que sembraron décadas de no establecer vínculos, nexos entre Estado y sociedad. Al respecto, Reymundez recuerda una reunión en la zona rural en donde la gente no creía que el alcalde podía ir a reunirse con ellos⁴⁹⁷.

Eso lo viví cuando hicimos el PP en la zona rural, en San Martín de Paraíso. La gente no creía que su alcalde y los funcionarios iban a ir, hasta que fuimos, y recién la gente creyó, porque decían que casi nadie iba a ese centro poblado como era zona rural solo en campaña iban, así decían los vecinos⁴⁹⁸.

Como “la gente no creía”, muchas negociaciones y acuerdos tomaban tiempo y energías, porque -como recuerda Reymundez- “en algunos momentos había intransigencia de algunos vecinos que no creían, por más que firmes acuerdos, porque ya le habían hecho años anteriores, pero claro había otros que eran más dialogante y concertadores”.

En esa perspectiva, para Aedo el HR genera “confianza más de personas, no tanto institucional. O sea, él le va a creer a su alcalde, al que ha elegido, y no se siente defraudado.” Por eso Dominguez considera que la cercanía hace que la gente confíe: “...es fundamental este HR. Si pues, *había la cercanía para que la población confíe* en este caso en la MPH. Era una línea abierta de algunos, no de todos.” (Cursivas añadidas)

Como varios funcionarios también lo han hecho notar, el salir a los barrios, el estar cerca de la gente, informando directamente, tomando decisiones de manera conjunta,

497 Reymundez refiere que “con el proyecto realizamos un Presupuesto Participativo, PP (en el marco del HR) en la zona rural. Porque años anteriores no consideraban la zona rural de Ayacucho dentro de este proceso de PP y se implementó”. Cabe señalar que en el HR del 2015 se hizo una reunión descentralizada con la zona rural conformada en ese momento por los Centros Poblados Menores, Huaschahura y Rancho.

498 Reymundez recuerda que los pedidos de la población fueron tener un parque, porque “no tenían áreas verdes, esparcimiento. Que se dote de agua potable, sólo agua entubada tenían. La inauguración de estudios para su centro comunal. Una loza deportiva, local de centro de salud, local educativa. Era un lugar donde sí parece que no hubiera presencia del Estado.” Señala que “a nivel de actividades se cumplió, pues varias unidades y oficinas implementaron un comedor, talleres de vigilancia, serenazgo iba una o dos veces a la semana, iba a patrullar. También ecología fue a plantar árboles, se hizo mucho, una de las gerencias fue para iniciar una limpieza de bocatomas, como hay ríos allí lo hicieron”.

producen que la “población confíe” en la institución y en quienes la dirigen, sean autoridades, funcionarios o trabajadores.

Por su parte para Aedo el HR “Empodera al dirigente, porque la gente va creyendo. Y si el dirigente va utilizándolo, cuando tú te acercas ese dirigente se queda sin base, y el funcionario mejora su atención”. Pero no solo ello sino que Quispe menciona que los vecinos, más que aprender algo, con el HR lograron empoderarse un poco más, mejorar su autoestima, debido al trato y el reconocimiento de su actoría. A la pregunta qué cree que aprendió la población, Quispe señaló que:

...creo que cuando hay una intención o voluntad de una autoridad de dialogar con ellos, hay una disposición de ellos. Lo otro que siento es que ellos han aprendido, han sentido una valoración y reconocimiento porque cuando uno conversa de tú a tú horizontalmente también hay un aprendizaje. Hay la valoración de ellos mismos, porque tienen la capacidad de poder coordinar. Además, mejoran su autoestima, porque luego de este primer acercamiento cuando estas personas van a la municipalidad tienen la posibilidad de estar con más confianza, más empoderados, mejor autoestima. Valgan verdades, para muchos dirigentes populares el hecho de que se acerque la autoridad es un choque, porque cambia y ya nos ve a nosotros como servidores, y no como pidiéndonos un favor.

La opinión de los dirigentes valida el aserto de que cuando la autoridad se acerca horizontalmente se genera “un choque” que los cambia, porque ya no vienen a pedir un favor, sino a ser atendidos por profesionales que están a su servicio. Es un cambio sin duda muy importante para los pobladores, pero también para las autoridades y funcionarios.

Por eso Vicente precisa que “considero que el HR nos deja esa lección, nosotros tomamos mayor conciencia de la necesidad de estar a su lado, y que ellos eleven un poco su nivel de confianza respecto a lo que hacíamos”. Así, se había comenzado a superar el temor de los funcionarios sobre posibles conflictos con la población al ir a sus zonas, como decía Quispe, y por parte de la población se superaba la desconfianza.

Otro cambio que muchos funcionarios lo relatan, ha sido pasar de insensibles, o mejor, de no sensibles, a tener una mayor sensibilidad frente a la situación en la que viven los más pobres. Así, la experiencia de visitar los barrios, los centros poblados pobres, mediante el HR, a Reymundez lo sensibilizó:

...porque con el HR he podido sensibilizarme más con la población, porque mi carrera de economía es más sobre ciencia. Pero el HR un poco me sensibilizó, porque uno ve que todos somos iguales, pero no todos tienen las mismas oportunidades a los servicios.

Esta sensibilización de los funcionarios, en muchos casos ayudaba a cumplir con lo prometido, como señala Vicente, porque había más “compromiso”. Y en el caso de Reymundez, recuerda que en una zona rural, tras haber cumplido a nivel de actividades “la gente vino a la municipalidad, vino más, ya sabían a quién buscar, a qué funcionario solicitar algunas actividades para beneficio de ellos.”

Vicente⁴⁹⁹ por su parte señala que en “La Picota⁵⁰⁰, que fue donde llevamos a cabo un HR, (...) habremos caminado como dos horas con los funcionarios⁵⁰¹, muchos se cansaban.” Vicente recuerda que:

...la realidad es impactante, lo que vimos allí en materia social fue bastante. Marcó mucho seguramente a muchos funcionarios, porque el nivel de pobreza y el descuido que hay es impresionante. Eso hizo que abrieran más los ojos y comencemos a trabajar de una manera más comprometida. Problemas que son puntuales y cositas que eran tan sencillas, tan simples de resolver y que nosotros por no conocer no los resolvíamos.⁵⁰² Cuando ellos (la población) presentan sus documentos no los entiendes, y lo primero que haces es archivarlos, no le tomas importancia, y no ves la realidad. Lógicamente como no lo ves, no te va a interesar.

El HR a través de las visitas a los barrios fue otra forma de establecer una relación más directa con la población, y por tanto generar una mayor sensibilización. Es encontrarse con la realidad para “trabajar de una manera más comprometida”. Trabajar en temas “puntuales y cositas que eran tan sencillas”, pero como no “ves la realidad”, “no te va a interesar”. El HR permitió “que abrieran más los ojos”. Esta fue la apuesta del HR, “ver la realidad”, que continuó en los siguientes años, e hizo más evidente la necesidad del diálogo y los acuerdos⁵⁰³.

⁴⁹⁹ Entrevista a Elver Vicente Sánchez, ex gerente municipal de la MPH, periodo enero 2016 - diciembre 2018. 01 de marzo de 2020.

⁵⁰⁰ “La Picota” es un “apu”, un cerro, que rodea por el oeste a la ciudad de Huamanga, y tiene varios asentamientos humanos, muchos en pobreza.

⁵⁰¹ Por su parte Romero recuerda que la población decía cuando los funcionarios salían a “caminar por los cerros, por los barrios”: “han salido a ensuciarse sus zapatos”. Eso “me llamó la atención”.

Lo mismo opinaba Quispe respecto de los pedidos que la población hacía en el primer año del HR.

⁵⁰³ Vicente saca tres aprendizajes de su participación en el HR, y que con ellos “cualquier actividad estaría garantizada su permanencia y operatividad”, sea del gobierno local o regional: 1. “la consulta ciudadana. Es importantísima, te da un radar y una información de cómo puede impactar tu actividad”. 2. “la planificación. Si la actividad no estaba planificada, anticipada, dateada, no te va a salir bien”. Y 3. “debes realizar lo que la gente requiere, necesita”. Agrega que él ha visto profesionales como urbanistas, arquitectos, sociólogos, etc. Cuando quieren hacer alguna actividad en un barrio, “van y socializan a la población, y hacen que ellos sean los que den la idea la alternativa de solución. No es que tú vas y le

El hecho de salir hacia la población, generó el consenso en el concejo municipal para la aprobación de la ordenanza municipal, y se debió en gran medida a la sensibilización de las y los regidores. Según refiere Vicente, tras una de las visitas a los asentamientos humanos del Cerro La Picota con regidores de diferentes bancadas, estos quedaron impactados por la situación. Incluso la regidora Z. Araujo en entrevista reafirma lo dicho por el ex gerente, e indica que hubo “regidores que querían llorar” ante las carencias de las personas⁵⁰⁴.

4.1.4. Cambio en algunas estrategias

El impacto que generó el HR en algunos funcionarios, lo expresa Sarmiento⁵⁰⁵ al replantearse algunas estrategias para “estar más cercanos” a la población, en la perspectiva de que “ellos mismos sean partícipes y actores”, por eso:

... desde mi gerencia comenzamos a replantear algunas estrategias para estar más cercanos. Y a través de participación vecinal, comenzamos a implementar lo que son las radios comunitarias en las distintas zonas del distrito de Ayacucho. Justamente para que la población pueda ser partícipe y puedan manifestar sus necesidades. Y en esas radios comunitarias (la idea es) que ellos mismos puedan discutir y ser partícipes activos de la solución de sus problemas. No es que solamente la MPH resuelve los problemas de la población, sino *que ellos mismos sean partícipes y sean actores*, y también propongan la solución. Entonces son mecanismos que hemos empezado a trabajar, gracias a esta experiencia que hemos tenido. (Cursivas añadidas)

Así, el impacto del HR en autoridades y funcionarios se manifestó en el cambio de percepción de que la población no tenía agencia. Y empezaban a tomar conciencia que ellos no debían ser los que solucionen los problemas que aquejaban a la población sino promotores de que ellos sean “partícipes activos de la solución de sus problemas.” Promover a que “sean partícipes y sean actores”.

Los funcionarios que participaron del HR primero constataron que había que cambiar de percepciones con respecto al rol de la población en sus agendas y prioridades, y que por tanto debían comenzar a desarrollar, en alianza con la población, lazos de

impones la solución. Ellos conocen su lugar, las necesidades, los horarios. En cambio, cuando vas e impones una idea, una actividad, como que puede trastocar todo, inclusive sus tiempos y tantas cosas. Con eso considero el HR como una experiencia importantísima que realizamos en Huamanga. Adicionamos eso a cualquier actividad, estaría garantizada su permanencia y operatividad.”

⁵⁰⁴ Hay que recordar que la OM 002-2018, de formalización del HR se aprobó por unanimidad.

⁵⁰⁵ Entrevista al abogado Richard Sarmiento Quinta, ex gerente de desarrollo social, que también trabajó en la MPH en las áreas de derechos humanos, juventud y desarrollo social de la MPH. 7 de marzo de 2021.

confianza y cercanía, nuevas estrategias y fomentar una nueva relación social entre municipio y población.

Estas nuevas estrategias, el uso de las radios comunitarias, derivaron en la asignación presupuestal que el alcalde decidió dar a fines del año 2015, luego de la primera etapa, al proyecto “Mejoramiento de la participación ciudadana en el desarrollo local del distrito de Ayacucho”, que entre sus componentes planteaba implementar radios comunitarias que permitirían empoderar a la población.

Esta perspectiva, de las radios comunitarias, proviene del equipo de profesionales nombrados que elaboraron el Proyecto en la gestión de Huancahuari, y que tras el HR ayudaron a promover una herramienta comunicacional, para que las y los vecinos sean “partícipes activos de la solución de sus problemas”. En ese sentido, aunque no se diga directamente, apunta a trabajar la corresponsabilidad en la gestión local.

Pero además, la cercanía que hubo durante meses entre autoridades, funcionarios y trabajadores con autoridades, dirigentes y población local, permitió conocer más a fondo al “otro”, tanto en sus fortalezas como debilidades. Como dice Domínguez, había una lógica del apoyo mutuo, de ser mi aliado. Ello a pesar que no todos creían, como dice también Reymundez.

4.1.5. Corresponsabilidad: proceso político y aporte económico

La perspectiva de la corresponsabilidad en la gestión local, fue para varios funcionarios uno de los impactos que les dejó el HR, y que también consideraron que impactó en la población. Para algunas como Vilca, fue “el mayor logro”, por haber desarrollado en la población una nueva sensibilidad. Corresponsabilidad de cómo hacerse cargo de algún servicio que brinda la MPH, y que para su efectivo cumplimiento la población debe hacerse también responsable⁵⁰⁶. Vilca señala que:

El HR cumplió una función de sensibilización a la población porque generalmente ellos reclaman a la autoridad. Y es un punto importante que se ha desarrollado en la ciudadanía, esto de la corresponsabilidad. Se puede decir que se han podido dar cuenta. Había un esfuerzo de la autoridad, en el simple hecho de limpiar las calles, recojo de residuos sólidos y la población no se comprometía en ese simple hecho.

506 En el capítulo 2 señalamos que recientes autores precisan la necesidad de construir una “nueva cultura cívica y política: la cultura de la corresponsabilidad” “Es la lógica de hacer más eficiente la gestión municipal con la participación ciudadana, la cual apunta a la cogestión. Propuesta que busca no sólo impactar y beneficiar a la población, sino también a las autoridades en tanto facilita el proceso de diseño, implementación y evaluación de proyectos, planes y programas. Por otro lado, la corresponsabilidad, en tanto es una interacción entre dos actores, promueve una mayor transparencia de los municipios, va cerrando las brechas de desconfianza en la democracia, y dinamiza la participación ciudadana al empoderarlos en estos mecanismos que se constituyen como escuelas de ciudadanía, y al tener “metas comunes, se contribuye a la despolarización política de la sociedad.” (Díaz 2005: 5)”

En el tema de servicios públicos, áreas verdes, limpieza pública, un servicio del día a día, ellos entendieron que necesitábamos de su participación. Y escuchar a la población y que ellos nos escuchen, desarrolló un tema de compromiso, pero en ambos. Fue ese el mayor logro, porque como generalmente la participación ciudadana en todos los talleres era de demanda: tú eres mi autoridad y tienes que responder no sé cómo. Y el que nosotros hayamos tenido un tema de exposición por el gerente responsable, hacía conocer la responsabilidad que teníamos ambos. Pero siempre había un tema de demanda, de buscar un beneficio muy particular de mi sector. Y eso (la corresponsabilidad) es algo que desarrollamos poco como ciudadanos. Queremos nuestra calle, nuestro parque, y no vemos el bien común o un poco más ampliado⁵⁰⁷.

Esta es la primera concepción de corresponsabilidad que se trabajó en el 2015 con las reuniones descentralizadas, de las cuales Vilca fue una de sus promotoras. Está asociada al vínculo entre lo político con lo institucional a través de la corresponsabilidad, como señala Grey, porque “es básicamente un proceso político más que un proceso técnico”.⁵⁰⁸

Lo importante de esta propuesta es que se planteó de manera similar a lo que ocurre con el PP, en donde éste “permite descentralizar el poder de decisión del gasto público compartiendo con la ciudadanía la corresponsabilidad de la inversión pública”. Además, “contribuye a democratizar la sociedad civil, que genera la corresponsabilidad en la gestión pública”. (Grey: 2005)

Ello es posible en la medida que el HR permitió descentralizar el poder de decisión de la prestación de los servicios, generó una mayor sensibilización de la población respecto de sus deberes, involucró al ciudadano en la mejora de los servicios, se entabló una sinergia, un círculo virtuoso donde la prestación del servicio ya no estaba sólo en manos de la MPH, sino de manera conjunta con la población organizada.

De otro lado, la corresponsabilidad también se asoció a la presencia del SAT-H, pues sus informes sensibilizaron a los funcionarios y a la población, con relación a la posibilidad de un diálogo en términos de compartir responsabilidades respecto de las

507 Para Huber et al (2003) tenemos una ciudadanía que privilegia su participación a través del voto, y no tanto en procesos de fiscalización o podemos señalar en procesos de participación en la gestión local. Así, “Un aspecto que se percibe en cualquiera de los procesos electorales mencionados, es que el ejercicio democrático se limita a la campaña, a seguir de cerca los resultados, a la alegría de la victoria o al sinsabor de la derrota. No hay la idea de seguir participando en la vida política de otra manera, como por ejemplo fiscalizando a los congresistas electos. Es como si la participación de los votantes se redujera a votar.”

508 Para Aedo, “si tú involucras a la población con decisión política, porque tienes que tener decisión política, en una administración pública la cambias. El tema es que esos dirigentes sociales deben estar tan sensibilizados para no utilizar a la institución pública para temas políticos futuros, allí lo malogran”

políticas públicas de las cuales eran beneficiarios.⁵⁰⁹ A la vez ambas partes tomaron más consciencia que la población debía aportar para la sostenibilidad de los servicios, y que no lo venía haciendo como corresponde.

En un diálogo frente a frente⁵¹⁰, las autoridades y funcionarios pudieron decirle a la población respecto de la baja recaudación, y los problemas derivados de ello para el cumplimiento de los servicios que la MPH debía brindar a las y los vecinos, por la subvención que debía hacer⁵¹¹. Vilca lo dice así:

Recuerdo una exposición donde les hacíamos ver todo lo que se les subsidiaba. Con la contribución que hacían al distrito, no alcanzaba. Era un tema más de sensibilización, que pudieran entender ellos cómo era. Y allí sí pues había un diálogo entre la misma población, entre ellos, que inclusive más o menos por sectores empezaban a acusarse, a reclamarse. Porque por allí habíamos expuesto los sectores de mayor tributación, teníamos material de ese tipo, cuál era el sector que menos tributa y cuál era el que más tributa, y por culpa de esos no se están haciendo las obras decía la gente.

Así, al SAT-H no se le veía como una “imposición”⁵¹², sino que se le asociaba como un medio informativo sobre los aportes que hacían los pobladores versus las obras que hacía o dejaba de hacer la MPH. Como bien recuerda Coral⁵¹³, la población, tras conocer su escasa contribución económica a la MPH, “demuestra que ha aceptado que quizá no se podía priorizar su proyecto, pero sí con actividades”, y por eso los funcionarios:

...les mostraban que la zona no era una de las que aporta más en el tema del pago de sus arbitrios. En la población hay un poco de inconciencia. No asumen su

509 Como ejemplo, tomaremos el acta de la reunión descentralizada del Centro Histórico del sábado 28 de noviembre de 2015. Allí hubo los siguientes acuerdos: 1) “La MPH a través del SAT-H promoverá reuniones de trabajo con los vecinos de las cuadras del Centro Histórico para mejorar los índices bajos de recaudación.” Y 2) “La MPH conjuntamente con los vecinos del Centro Histórico evaluarán el principio de equidad de las tasas de arbitrios para el 2016.”

510 Quispe recuerda que “un dirigente mayor en la reunión en el área de Artesanos fue bien tajante, que miren ustedes que falta seguridad ciudadana. Y luego que habló, sacamos unos datos estadísticos de los aportes de su zona. Y allí era claro que había una responsabilidad de parte de su sector. Y como no le quedaba de otra, se comprometió a hablar con sus vecinos. Incluso pidió la lista, algo así. Estuvo en la reunión molesto, pero la respuesta fue: “ustedes me piden pero evaluemos, evaluemos”. Y así evaluando salió el tema de los tributos, y no cumplía la zona”.

511 Así, por ejemplo, se informaba que por la prestación de los servicios de rastrillaje, relleno sanitario y limpieza; serenazgo; y, parques y jardines; la MPH entre el 2010 y el 2015 había invertido más de 56 millones 861 mil soles, y en ese periodo de tiempo había recaudado más de 14 millones 994 mil soles. Así, la subvención de la MPH a la población -pues el costo de esos tres servicios debía ser pagado por la población- ascendía a más de 41 millones 866 soles, es decir el 73.63% del costo lo pagaba la MPH, y solo el 26.37% la población. Asimismo, se informaba que 78 asociaciones de vivienda, su deuda entre los años 1994 al 2009, superaba los 2 millones 700 mil soles, que era deuda prescribible, y la deuda entre el 2010 y 2016, superaba los 6 millones 843 mil soles. En total tenía la zona norte una deuda que pasaba los 9 millones 585 mil soles. Y su porcentaje de aporte era del 22%.

512 Cárdenas, señala que: “Siento que lo veían (al SAT-H) como un compromiso, no tanto como una imposición. Por eso había presencia de algunos dirigentes. En algunos casos pedían la relación de deudores para que ellos puedan promover el pago, y a cambio de eso tener la implementación de un área verde, sobre todo en el sector de ENACE, tenían esa iniciativa”. Entrevista a Kelly Cárdenas fue subgerente de ecología y medio ambiente de la MPH y asumió durante unos meses del 2018 la encargatura de la gerencia de desarrollo económico y ambiental. 21 de febrero de 2021.

⁵¹³ Entrevista a Karla Coral Amésquita, ex trabajadora de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la MPH. 9 de febrero de 2021

compromiso. Tienen todavía la mirada de que la MPH les tiene que proveer de todo. Al transparentar que no hay suficiente presupuesto, demuestra que han aceptado que quizá no se podía priorizar su proyecto, pero sí con actividades. Es una forma de asumir que la MPH no va a poder coberturar todas sus necesidades, que hay un tema de corresponsabilidad, porque no se está recaudando todo lo que se necesita. Lo ideal sería que la MPH sobreviva con los aportes que dan con sus tributos, que sea autosostenible, pero no se da esa figura todavía.

Los funcionarios vieron que no solo la población podía criticar y pedir, sino que era posible que la propia MPH criticara a la población, sin generar conflicto ni menos hacer una provocación. A través del SAT-H se transparentó que no “había suficiente presupuesto”. Hay varios testimonios que demuestran que si la población está bien informada, sino se le oculta información, acepta que la MPH no pueda invertir en ellos y se organizaban para mejorar su tributación⁵¹⁴.

4.2. Efectos del HR

4.2.1. Proyecto en marcha

El mayor efecto en la MPH, y otro indicador importante del cambio de percepción de las autoridades en especial del alcalde sobre la participación ciudadana, es que la MPH en el 2016 comenzó a invertir fondos en el Proyecto “Mejoramiento de la participación ciudadana en el desarrollo local del distrito de Ayacucho”. Era un proyecto de fortalecimiento del sistema de participación ciudadana en el distrito de Ayacucho promovido desde la subgerencia de participación vecinal y ciudadanía.⁵¹⁵

La implementación del proyecto desde el 2016 permitió iniciar el trabajo de 12 radios comunitarias y el proceso de fortalecimiento del tejido social barrial en el distrito de Ayacucho. Producto de ello hoy las radios comunitarias están contribuyendo a la lucha contra el COVID 19. Un hecho resaltante es que la metodología del trabajo de las radios comunitarias es participativo. Es similar a la metodología aplicada en los talleres del HR del primer año.

Así, el comunicador comunitario coordina con la subgerencia de participación vecinal u otra oficina de la MPH la visita de una de las autoridades o funcionarios para ver un tema priorizado por la población. Luego, el funcionario expone en la radio, y tras ello hay

514 Se planteó dos tareas de corresponsabilidad. La primera que los dirigentes debían convocar a la población por cuadradas para instarlas a elevar la recaudación. Y la segunda, más importante en términos de gestión, es evaluar conjuntamente “el principio de equidad de las tasas de arbitrios”, es decir evaluar la política de asignación de tasas de arbitrios, que es una actividad que ha sido del SAT-H con la MPH sin la población. Y que se plantee ese nivel de trabajo conjunto, sin duda es un paso importante en la corresponsabilidad de la gestión de políticas locales.

515 José del Cerro la Picota, refiere que en el 2012 se presentó en el barrio el ex subgerente de participación vecinal de la MPH, Jorge Ayala Balboa, para promover la organización de la zona Oeste. Si bien hubo dos reuniones, tras la salida de Ayala del cargo, no se habló más del tema.

unas intervenciones de la población a través del teléfono o presencialmente para pedir aclaraciones o precisiones. Finalmente, hay compromisos de ambas partes para la mejora del servicio o actividades.

Por otro lado, el proyecto está permitiendo consolidar las juntas vecinales en las zonas norte y oeste. En estas zonas, por su tamaño y número de asentamientos humanos, más de 80 en cada uno, se ha logrado, a propuesta de la población, crear sub zonas y elegir a sus delegados. En tanto están en proceso de consolidación la zona sur, este y el centro histórico.

En la segunda etapa del HR en el año 2016, se dio la primera asignación de fondos para la subgerencia de participación vecinal y ciudadanía para el trabajo de fortalecimiento de las organizaciones sociales. Posteriormente en el año 2020 y 2021 se ha asignado 30 mil soles (Anexo N° 04) a esta subgerencia que fue creada recién el 2005 con la función de coordinar con los vecinos su incorporación en los espacios legalmente constituidos como CCL, PP, y otros. Además esta subgerencia, en el caso de las municipalidades provinciales, debe atender a los centros poblados de la provincia. Así, el HR permitió potenciar esta naciente subgerencia.

Quizá la creación de los espacios de participación ciudadana, a la luz de los años, no haya sido lo más importante de la LOM27972, sino que al institucionalizar legalmente los mecanismos de participación ciudadana en la gestión local, obligó a que estructuralmente, a través de una oficina, las municipalidades deban atender a las y los vecinos⁵¹⁷.

4.2.2. “Descubrimiento” del distrito

El conocimiento directo y concreto del distrito de Ayacucho, es otro efecto que deja el HR en los funcionarios. Después del HR para muchos funcionarios había un “descubrimiento” del distrito. Si bien muchos podían vivir en el distrito, no lo conocían a través de la voz de los propios actores. Este ya no era uniforme, homogéneo sino diverso con “realidades diferentes”, y por tanto debería haber atenciones diferenciadas. Por ejemplo, para Reymundez el no encerrarse, el salir, al margen de si tienes una “mirada

517 Quizá uno de los aportes más importantes de la implementación de los mecanismos de democracia participativa, en el marco del proceso de descentralización iniciado el 2002 como resultado del proceso de transición –salida del régimen autoritario fujimorista e ingreso de la democracia representativa-, es la oportunidad que les dio a los municipios provinciales y distritales, de crear estructuralmente instancias orgánicas para atender la creación de los mecanismos de participación ciudadana de manera obligatoria. Y sin la creación de estos espacios, como la subgerencia de participación ciudadana de la MPH, quizá no habría sido posible tener el proyecto que permitió un mejor reconocimiento y división del distrito desde la perspectiva de los vecinos, los barrios y las zonas, que fue importante para el HR. Además del vínculo que se había creado con los dirigentes, como lo recuerda Mendoza.

pragmática o teórica”, te permite ver detalles y diferencias, incluso ver que “Cada vecino en cada zona es diferente”. Hay pues, “realidades diferentes”. Así:

...tú como funcionario puedes tener una mirada pragmática o teórica, pero cuando llegas a la zona, ves realidades diferentes. Cada vecino en cada zona es diferente. Unos pueden demandar pistas, local, seguridad ciudadana, pero si te vas a otro lugar, no tienen agua, ni pistas, te van a demandar un proyecto de agua potable, mientras en otros lugares solo quieren aspectos culturales, de recreación.

El mismo cambio generado por el HR fue percibido por Quispe, para quien el trabajo desarrollado por el HR:

... era un tema muy variado, con diferentes sectores, de algunos conos, de mercados. Hay muchas diferencias entre conos. Había conos más quechuahablantes. Había que tener una capacidad de escucha, de análisis, de procesamiento de la información, de sus necesidades, de poner en acuerdos que pudiera buscar sus beneficios. Su mayor capacidad de entender la realidad de la provincia. De hacer un mejor análisis de las necesidades. Ser parte de las soluciones a las necesidades que ellos requerían.

Se puede decir que algunas de las áreas más pobres y más quechuahablantes del distrito se encuentran en la zona norte, donde están los asentamientos humanos como Sr. De Palacios, Mollepata entre otros; y en la zona oeste, donde está el cerro La Picota. Vicente y demás autoridades y funcionarios las visitaron y se sensibilizaron. Luego están las zonas rurales, que teniendo alguna escasez de agua y déficit de saneamiento, además de ser también más quechuahablantes, se dedican a la agricultura, a crianza de ganado y venta de alimentos en la vía Los Libertadores.

Para Romero, que es quizá en la MPH el que más conoce los barrios y las zonas del distrito de Ayacucho:

... hay muchísimas diferencias (entre zonas). Desde la creación de los barrios, que se dio en los años 60 – 70, éstas se conformaron a lo largo de las laderas. Tenían ciertos espacios ya establecidos, que la MPH era dueño de esas laderas, y que entregaba a los invasores. Agua les daba (la MPH) y ya ellos ya se quedaron como posesionarios definitivos. Eso no ha sido en toda la ciudad, solo ha cubierto un poco de Carmen Alto y San Juan, y parte de la zona oeste de Ayacucho. Y ni siquiera llegaba a La Picota. Luego con la migración de los 80 y el inicio de la guerra, esto fue creciendo y ya a mediados de los 90 las invasiones llegaron hasta Mollepata. La particularidad es que la gente es de distintos lugares, en distintos momentos y allí

empiezan las diferencias por el tipo de asentamiento que tuvieron. Y el otro es la composición de las personas, porque, por ejemplo, hay lugares donde la mayoría de la gente tiene una características la de ser artesanos, todo lo que es la zona de Santa Ana y sus sectores, y todo lo que es parte de Quinuapata. En esos momentos (los 90) eran casi la mayoría artesanos, y los nuevos migrantes no son artesanos sino eran más comerciantes, dedicados a actividades de comercio, a actividades de tipo manual, albañiles, carpinteros o en todo caso jugaban a doble “cachete”, iban (a provincias) por temporadas y venían por temporadas acá, no era homogéneo. Si vamos a hablar en términos gruesos así sería (gran sector de la zona norte serían inmigrantes por el terrorismo, y hay un sector de pobreza), y eso no necesariamente las personas terminaron aceptándolo, porque también vinieron de Santa Ana, Belén (las siguientes generaciones). Yo quiero mostrar que la gente ha ido haciendo espacios distintos. Por los 60-70 los primeros migrantes. Cuando llegó más gente por problemas económicos y de terrorismo, tienes gente de distinto tipo de necesidades de distinto tipo de origen.

Así, como dice Romero, algunas partes de la zona sur (Santa Ana y cercanos) son áreas mayormente de artesanos, algunos de los cuales han llegado a exportar. El centro histórico es la zona antigua, comercialmente más activa, donde están las principales instituciones públicas y privadas, y que gozan de todos los servicios. Ellos, como dice Reymundez, “quieren aspectos culturales, de recreación”.

Si bien para Aedo “hay una sola ciudadanía” en Huamanga, sin embargo, coincide con las diferencias en el distrito de Ayacucho porque:

...la demanda es diferente. Aquí en la ciudad lo tienen todo. En las zonas periurbanas hay más pobreza que en el campo. Hay mucha gente que está viviendo en los cinturones por educación y salud. Y ese discurso lo tengo desde hace 20 años: que la mejor educación está en la ciudad. Si tú vives en Vinchos, cómprate un cuartito de 30 metros y suficiente. Y sales de la pobreza con educación, cierto que hay gastos de luz, agua, desagüe educación.

Ese reconocimiento de la diversidad de la realidad del distrito y de los “pedidos básicos”, hacia replantear dos cosas para Quispe: 1. Evaluar si todo es posible de cumplir y 2. Formar un equipo de seguimiento de los acuerdos:

Cuando conversábamos con los sectores había entre ellos pedidos sumamente básicos, quiero mis áreas verdes, quiero parchar mis huecos, mayor permanencia de seguridad ciudadana. Aquí hay un terreno baldío, aquí puede haber una canchita.

Entonces una cosa es estar desde la municipalidad y decir qué cosas están pensando sus ciudadanos, y otra cosa conversar con ellos. Muchos de los pedidos eran atendibles, pero no estoy muy seguro en realidad si todo eso se puede cumplir, creo que no. Faltaba hacer un mayor seguimiento, se podría tener un equipo que se encargue de hacer el acompañamiento de lo que se han venido asumiendo, eso ha sido un poco la debilidad.

Debido al cambio del equipo de conducción no se pudo concretar lo planteado por Quispe, en tanto que el HR recién empezaba a tomar cuerpo⁵¹⁸. Como lo señalan los testimonios, fue una construcción permanente, acción tras acción. No se tenía todo previsto y planificado, porque no había una pauta previa para su implementación. Se estaba construyendo un nuevo mecanismo de participación ciudadana, y el monitoreo de los acuerdos era algo que se debía hacer inevitablemente para lograr continuar. Eso se truncó con los cambios.

4.2.3. Escuela práctica de gestión

Otro efecto, no previsto en la planificación, fue, como señala Quispe, que el HR contribuyó a ser una escuela práctica, no “como un tema conceptual”, más bien como “un tema práctico”, enseñando, entre otros asuntos, el “tema de la horizontalidad”. Se educó en la práctica cómo “debe ser una relación entre Estado y sociedad civil, (aunque) no trabajamos en papel” la propuesta. Esto lo refrendan los dirigentes sociales (véase el siguiente capítulo).

Asimismo, refiere Quispe, se les enseñó que las “propuestas tienen que ser coherentes, que hay competencias que no son propiamente nuestras. También que hay cosas reales de analizar y ver nuestras posibilidades de apoyo de financiamiento y nuestras limitaciones”. Como señala Vilca, se les informó a todos cuánto dinero había y qué se podía hacer. Se hizo, a decir de Quispe, un “gobierno abierto”, transparente, y eso se les enseñó en la práctica⁵¹⁹.

También destaca Quispe que el HR fue una escuela práctica de formación subjetiva, tras movilizar a la MPH para ir al encuentro de los dirigentes en sus propias zonas, en su propia “cancha”. Así, por un lado se reconocía a los dirigentes como interlocutores

518 Para José: “Si hubieran seguido con ese mismo ritmo del primer mes, el ritmo era diferente. Los funcionarios allí en las reuniones dando informes a la población, en qué situación se encuentran y nosotros viendo los resultados. Creo que estaba bien, pero poco a poco van descendiendo. Pero si hubieran seguido con ese mismo ritmo, de que en tu comunidad hacemos una faena, le cumplieron las autoridades, los pobladores cumplieron, el municipio cumplió. Si el municipio no cumple estaba en falta. Si cumplían, avanzamos. Las cosas hubieran sido diferentes”. La apuesta de la corresponsabilidad, el trabajo conjunto desde la planificación hasta la evaluación “las cosas hubieran sido diferentes”.

519 Para Sarmiento “como profesional, como ciudadano, me ha permitido conocer de cerca la gestión municipal y también las necesidades de la población. Esa experiencia también me ha permitido continuar hasta la fecha desempeñándome en la gestión pública”. Sarmiento ahora trabaja en la vice gubernación del gobierno regional de Ayacucho.

válidos para escuchar las propuestas de los funcionarios, y firmar actas con acuerdos. Y por otro lado esto permitió “subjektivamente ir empoderándolos en sus derechos”.

De esta manera, en la práctica el HR fue una escuela de ciudadanía, pues al desarrollarse valores como el diálogo, el respeto al otro, la concertación, la tolerancia al oponente, etc., el ciudadano aprende virtudes cívicas que les permiten vivir en democracia y ejercer el poder junto con las autoridades. (Fung y Wrigth: 2003)

En esta escuela práctica de gestión, también se enseñó a “dialogar, concertar y negociar”. Como recuerda Reymundez, muchos dirigentes van con la idea de lograr su proyecto o actividad, pero a veces por los escasos recursos no se puede hacer inmediatamente. Y por eso se trata de no crear falsas expectativas. Asumiendo la perspectiva de Martínez⁵²⁰ se trata de priorizar junto a la población, informando lo que se puede hacer primero y dejar para luego otras obras en otros lugares donde se tiene alguna cobertura.

Otra capacidad que las autoridades, funcionarios y trabajadores desarrollaron fue la de saber “escuchar de manera sincera”, como señala Vilca. Igualmente, Raymundez, señala que “como municipio tienes que escuchar permanentemente a la ciudadanía, por más pequeño o grandes que sea, hay que escucharlos”.

En otro momento Vilca recuerda que “El objetivo (del HR) era escuchar a la población, era interiorizar lo que ellos querían”. Por eso era que “la autoridad pueda tener aprendizajes para escuchar, pero escuchar de manera sincera, no por el cumplimiento de una norma.” Como la experiencia se vio recortada, para Vilca “Es uno de los temas que en otra experiencia se pudiera trabajar, se quiere un equipo sólido para implementarlo, es un trabajo de equipo”.

Y para lograr que esta experiencia al ser replicada pueda ser sostenible, Quispe señaló la importancia de la formación de autoridades, funcionarios y trabajadores⁵²¹, previo a la implementación de mecanismos de participación ciudadana como el HR, para poder evitar que se “trunquen” los procesos.

⁵²⁰ Entrevista a Leonor Martínez Chino, ex representante de la zona norte ante el CCL del distrito de Ayacucho, en la provincia de Huamanga, región de Ayacucho. 8 de diciembre de 2020.

⁵²¹ Para Richard de la Cruz, un tema que quedó pendiente de la gestión de Aedo, y que se conversó en el primer año de gestión, fue la implementación del Instituto de Fomento Municipal, IFM, contemplado en la LOM 27972. De la Cruz y su equipo habían planteado hacer un Instituto de Gobernabilidad, pero tras conversar convenimos en ampararnos en la LOM para lograr el objetivo, y en el IFM colocar temas de gobernabilidad. Tras mi salida como gerente municipal se quedó trunca la propuesta. Para de la Cruz, “el IFM, una cosa que te permite la agencia del Estado es la agencia de la cooperación internacional, tener quizá desde allí el soporte de lo económico, de lo logístico”. Ello para darle soporte a la experiencia del HR y que permita este IFM fortalecer capacidades en la perspectiva de la democracia participativa. Entrevista a Richard de la Cruz Enciso, ex regidor de la bancada del ex alcalde Aedo. 07 de octubre de 2019

Y se pueden trincar por dos razones. La primera porque los funcionarios responsables de entablar el diálogo y los acuerdos con la población no están suficientemente empoderados de la importancia de los mecanismos de participación ciudadana. Y dos porque sin esas capacidades, muchas veces no se puede tener “un equipo sólido” como el que hizo posible el HR.

4.2.4. Cambios en el Presupuesto Participativo (PP) y planeamiento estratégico y perspectivas para POI participativo

Otro efecto importante dejado por el HR es que se pudo constituir “como una herramienta casi institucional, y de aceptación de una administración pública que nos ven burocrática y lenta al requerimiento social”, señala Aedo. Sin duda el HR contribuyó a que algunos sectores desburocraticen la gestión y busque atender con más rapidez los requerimientos de la población.

Además, la MPH que era una institución poco transparente, que no promovía el “sinceramiento” de sus propuestas, y que “levantaba tantas expectativas”, pasó a ser una más transparente y que intentaba dar respuestas de manera participativa a los problemas que se suscitaban en los barrios. Vilca recuerda que anteriormente el PP levantaba:

... muchas expectativas para los pocos recursos. Pero la diferencia (fue) que el 2015, era hacerles entender eso. Recuerdo que expuse al gerente municipal que no podemos levantar tantas expectativas y no darles respuesta. Allí se tomó también una determinación que me pareció muy buena, de decirles, que se enteren que no hay (recursos económicos). Y allí nace el tema de la corresponsabilidad, hay un tema de sinceramiento y no seguir engañándoles.

Así, para no caer en promesas falsas el 2015 se transparentó la información sobre los fondos que se podían destinar al PP, como señala Vilca. Antes, para mantener contenta a la población muchas autoridades y funcionarios creaban ilusiones de soluciones⁵²², porque no había fondos, pero se buscaba supuestamente atender las “necesidades (que) son infinitas”, como señala Reymundez.

Pero como el PP no es de cumplimiento obligatorio, las autoridades y funcionarios asumían compromisos que después con muchos pretextos se dejaban de lado y no había sanción para ese incumplimiento. De allí la decepción y apatía de la población por los mecanismos de participación ciudadana.

522 Por eso recuerda Martínez que “en el PP anotaban (los funcionarios, los trabajadores) en un papelito y a las finales no se llegaban a enterar las autoridades, los alcaldes. El alcalde que debe estar allí, nunca estaba.”

En ese sentido, el diálogo del HR con transparencia y honestidad generó un impacto que permitió que algunos funcionarios posteriormente decidieran hacer las reuniones descentralizadas del PP del 2017. Fue una innovación en la segunda etapa, producto de la primera, la de hacer descentralizadamente en las zonas los Talleres del PP, e igual bajo la denominación de HR. Claro, se perdió el componente de debate sobre las políticas públicas y la corresponsabilidad, pues el PP es sólo para proyectos.

Al PP se le quiso revitalizar porque, como en todo el país, en la MPH sufría un fuerte desgaste,⁵²³ haciendo que los funcionarios bajen “a las bases a tener un diálogo directo con la población”, en tanto ya había un conocimiento y entendimiento con las y los vecinos. Coral, responsable en enero 2016 de organizar el PP 2017 señala que:

...al inicio (2015) nosotros en el caso del PP vinculábamos a todos los funcionarios de la MPH con la población. Pero de allí como se dio la figura del HR hemos tratado de cambiar la óptica, ya no de buscar que vengan (los dirigentes) a la MPH, sino que la MPH pueda descentralizarse e ir a cada zona. Y trabajar conjuntamente no sólo con los dirigentes sino con la población que estaba allí. Se estaba dando impulso y mayor viabilidad al tema del HR. Entonces la idea era cómo hacemos que perdure, porque no era una actividad instaurada años. Por eso tratamos de incorporar con algo que también involucra mucha participación que era el PP, que casi toda la población está interesada. Por eso a través del PP quisimos darle esa mirada del HR, donde los funcionarios puedan bajar a las bases a tener un diálogo directo con la población, a ser partícipes directamente de cuáles son sus necesidades o cuáles son las prioridades que ellos crean. Y dar ese conversatorio entre ambas partes para que se puedan poner de acuerdo, quizá no todo el mundo va a estar de acuerdo y contenta, pero sí la mayoría, Y cuando uno es partícipe de un proceso como que es un compromiso que tú asumes, eres parte de algo y lo impulsas.

Entonces el equipo de la MPH incorporó la estrategia del HR en el PP en el 2016, pero tras la salida de Coral y otros, el proceso no continuó. No había personal capacitado que desarrolle los talleres descentralizados del PP⁵²⁴. Además, el equipo también tenía que desarrollar las ferias. Así que la propuesta de darle continuidad al HR a través de esta modalidad del PP quedó trunca.

523 Vicente lo precisa: “...estamos cansados del PP. Cuando hablamos, ya es un término muy desgastado en la gestión pública. La población ya no confía en los PP. Mucha desconfianza de sus autoridades, porque nunca las cumple. Vamos a distribuir presupuesto pero no vamos a solucionarle los problemas. Al final cuando llamas a reunión de PP ya no tiene el impacto que cuando nació. Salió unas directivas del MEF para el desarrollo del PP muy engorroso, muy complicado”.

524 Para Araujo, en cambio, “el último año se ha dejado de hacer muchas cosas, por varias razones, faltó funcionarios, siempre hay debilidad en eso, la que siempre le decía al doctor si yo fuera alcalde, le pondría metas a mi gerente municipal, voy y les pongo metas a mis funcionarios, y en un plazo de tres meses ya debe haber indicios de superación.” Entrevista a Zonia Araujo Oré, ex regidora en la lista del ex alcalde Aedo. 6 de marzo de 2020.

De manera simultánea al desarrollo del HR en el 2015, también ese año se inició el trabajo de elaboración del Plan Operativo Institucional, POI 2016 por resultados con las oficinas.⁵²⁵ Como se sabe el POI⁵²⁶ se elabora a mediados de cada año y contiene las actividades que cada órgano de la municipalidad debe ejecutar al siguiente año.

Como el personal, especialmente Coral, había trabajado el POI 2016, y en el 2016 ella trabajó en el desarrollo del PP descentralizado, evaluó la posibilidad de que el POI se pueda elaborar participativamente en las reuniones del HR⁵²⁷. Allí podían exponer las gerencias y con la población programar sus POIs por oficinas y de manera institucional.

Con esta estrategia Reymundez afirma que habría un cambio de perspectiva en relación a elaborar los POIs, pues cuando “conversas con los dirigentes, en función de eso, puedes programar tus actividades para el siguiente año. En función de eso haces una adecuada programación y puedes atender a la población.” Claro, siempre que en estas actividades se pueda involucrar “una participación activa tanto de los actores sociales, del alcalde y de los funcionarios”. Refiere Reymundez que:

...en las actividades que yo he participado hubo un tipo de negociación entre los actores sociales la ciudadanía y los funcionarios y autoridad, porque nosotros sabemos que las necesidades son infinitas, pero el presupuesto es limitado, y para no crear falsas expectativas tienes que dialogar, concertar y negociar. (...) El (2016) era ir a las zonas y allí tomar los acuerdos, que también no eran solo por el presupuesto, sino también por las actividades que ellos tenían programadas durante el año.

Trabajar con la población “las actividades que ellos (los funcionarios) tenían programadas durante el siguiente año”, es la parte que no se terminó de desarrollar. Normalmente esta planificación se hace en gabinete. Pero durante el 2016, con la experiencia del 2015, se planteó que el HR puede convertirse en la herramienta para

⁵²⁵ El POI 2016 de la MPH es por resultados, y es el único, entre todos los POI colgados en el portal de la MPH que tiene 13 resultados alineados al PDC, y que cada objetivo tiene un conjunto de oficinas que le dan soporte y comprometen sus presupuestos y actividades para el cumplimiento de los resultados. La propuesta era trabajar de manera articulada para reducir los indicadores de resultados que empataban directamente con la calidad de vida de la población. Esta propuesta no continuó porque tanto los anteriores POI como los siguientes trabajan sobre la base de los resultados que cada oficina busca cumplir de manera aislada y sin producir resultados asociados al PDC y que apunten indicadores que eleven por un lado los recursos y capacidades institucionales, así como mejoren la calidad de vida de la población.

⁵²⁶ El POI es una herramienta de planificación del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, en el cual se prevé las actividades anuales que la entidad debe ejecutar en el siguiente año, de manera que permitan alcanzar los objetivos institucionales.

⁵²⁷ Como lo señala Coral, en el 2015 el POI 2016 se trabajó con cada oficina, participativamente con las y los trabajadores. Ellos aportaron significativamente en el proceso de elaborar en el POI 13 resultados. Y con esta experiencia, más la experiencia de desarrollar el PP 2017 descentralizadamente en cada zona, Coral y el equipo comprendieron que era posible trabajar el POI 2017 participativamente con las y los trabajadores, pero también con las y los vecinos en las reuniones del HR. De manera que las actividades puedan ser mejor focalizadas, de acuerdo a la demanda y se realicen con el apoyo de la población, asumiendo parte de las responsabilidades. Eso también se perdió al cambiar el equipo de conducción.

trabajar con la población las actividades del POI de las oficinas. Así, para el siguiente año las actividades priorizadas tendrían presupuesto y apoyo social para su implementación. Al igual que con el proceso descentralizado del PP, esta propuesta no continuó por renuncias del personal capacitado.

Por su parte Sarmiento, que fue uno de los que elaboró la OM de formalización del HR, afirma que anteriormente el planeamiento del PDC no se hacía como especifica la norma, de manera descentralizada.⁵²⁸ Así, Sarmiento señala que de acuerdo:

... a ley se señala que en el tema del planeamiento local, el equipo técnico de la MPH, liderado por la OPP, tiene que desarrollar actividades descentralizadas para construir el PDC. Hasta la fecha, antes de la implementación del HR, lamentablemente no se cumplía como debe ser este proceso. El equipo técnico convocaba a unas cuantas autoridades de distintos distritos a Huamanga, y allí se recogía algunos temas y se construía el PDC. Lo cual lamentablemente no respondía a la realidad o a las necesidades de la población. Con el HR se descentraliza ese trabajo para el proceso de planeamiento local, pues tuvimos que viajar de manera descentralizada a un distrito a recoger las demandas, coordinar directamente con los actores. Y la información se enriquece más y las prioridades son reales, y responden a las necesidades de la población.

Este fue el tercer proceso en el cual el HR hizo ver sus efectos. Como se puede evaluar, la experiencia de salir del municipio, de participar en talleres con la población en sus zonas, impactó en los funcionarios, cambiando su percepción de la utilidad y ya no de la inutilidad o resistencias o conflictos más que apoyos que la población podía tener. Esto generó que la planificación responda “a la realidad o a las necesidades de la población”.

4.2.5. Participación del personal y rol de la fiscalización

Otro efecto que el HR trajo al conjunto de los funcionarios y trabajadores de la MPH fue que como mecanismo de participación y movilización, involucró y prácticamente obligó a participar a todo el personal, desde el alcalde hasta los trabajadores, pasando por los funcionarios.⁵²⁹ Como señala Vilca, algunos participaban a la fuerza. Tenían que hacerlo porque allí estaba el alcalde y el gerente municipal. Si ellos lo hacen, los del

528 Como Sarmiento tenía claro esta perspectiva descentralista en el planeamiento de la MPH, la incorporó en la OM de formalización. Así, en el primer artículo de la OM se lee: “Aprobar la institucionalización del “Hatun Rimanakuy” como un espacio y mecanismo de concertación, diálogo y vigilancia, en el marco del cual se deberá realizarse el proceso de planeamiento local, el presupuesto participativo, la rendición de cuentas y la feria de servicios, de manera permanente y descentralizada en las zonas urbanas y rurales del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga.”

529 “Depende un poco de la actitud que puedan tener los funcionarios -señala Quispe-. Si es una actitud no permisiva, que no le tomas interés, no hay integración, ni compromiso. Pero ya dando algunos lineamientos dentro de la MPH, generas todo un acceso para que las autoridades y dirigentes vengán y sean escuchados.”

nivel inferior con más razón deben involucrarse y participar. Así, para Vilca el HR contribuyó, coyunturalmente, a que los funcionarios:

... no puedan ponerse al margen. Recuerdo las llamadas de atención del mismo alcalde y muy fuertes a todos para participar. Somos pocas personas que nos involucramos con el desarrollo sincero de la población. Lo digo porque he visto varias gestiones. El compromiso se resume en las autoridades directas, como el alcalde, funcionarios, pero no hay más allá. El compromiso debería ser sincero, y que el servir no salga por el cargo sino naturalmente, y eso es lo que nos falta trabajar.

El HR entonces permitió visibilizar la experiencia de Vilca en el sentido que la participación de los funcionarios en estos espacios es débil y escasa. Con el HR no pudieron ponerse “al margen”, pero en el fondo tenían un compromiso poco sincero⁵³⁰. Así vivió Martínez ese poco compromiso de algunos funcionarios:

Lo que no me gustó que fueron las autoridades y algunas gerencias, y al empezar la reunión se retiraron. O sea, han hecho su presencia y se fueron. Aunque sí participaron bien algunas gerencias. Algunos regidores también un ratito se hacen presentes y luego se van. Es como un desprecio, algo así, porque no es justo que venga una autoridad nos vea la cara, luego se vaya y no nos diga nada. Esto vamos a hacer, qué ustedes necesitan. Qué cosa ahorita quieren que prioricemos las gerencias de desarrollo humano, de transporte. Queremos dar nuestro punto de vista, vienen y se van, y de qué nos sirve su presencia y que diga yo soy fulano de tal y se van. No es justo.

La continuidad de la experiencia hubiera permitido contribuir a crear una nueva cultura de la participación en muchos funcionarios y trabajadores. A pesar de su cortedad, el mecanismo resultó efectivo para lograr promover cambios en los funcionarios y trabajadores, al estar expuestos y ser visibles ante la población, y por tanto factibles de recibir sus críticas o loas.

Pero también el HR hizo replantearse los temas de vigilancia ciudadana y fiscalización. La LOM le otorga al concejo municipal la función de fiscalizar la labor del ejecutivo, como un contrapeso de poderes⁵³¹. Agrega Quispe que la fiscalización:

530 Como señala Quispe, “algunos han querido cumplir solo lo que dice sus POIs, pero tú les dices vamos el fin de semana, de noche, y no era del agrado de algunos funcionarios. Había cierta resistencia. Además, no a todos les nace el conocer la importancia de establecer una relación entre estado y sociedad. Y solo buscan cumplir con su trabajo y lo demás les cansa o les aburre.”

531 Aunque este contrapeso está más inclinado a favor del ejecutivo, pues el alcalde es a la vez quién preside el ejecutivo de las municipalidades, y también preside el concejo municipal, es decir, preside el ejecutivo y el legislativo.

Puede ser complementaria, pero también autónoma. Además la función fiscalizadora es función de los regidores, lo que hace la sociedad es vigilancia social, pueden ser parecidos, pero por el rol que desempeñan son diferentes. La población no fiscaliza al gobierno local, lo que hace es una labor de vigilancia ciudadana.

En esa lógica de funciones complementarias con relación a la vigilancia y situación concreta de la población, José señala que la función que las organizaciones sociales de base tienen en relación con la municipalidad es que:

... somos los ojos del alcalde. No somos su cabeza ni sus pies. Somos sus ojos, porque sabemos en qué situación se encuentra cada comunidad. Entonces creo que el trabajo depende de la mirada que tiene. Si el alcalde realmente no confía en sus ojos, no va a hacer nada. Aunque sepa caminar, sepa hacer cualquier cosa, no va a poder. Esa era la idea de hacer el HR, creo que era una bonita experiencia.

Esta comparación, que empata con la de Quispe, que tras la experiencia del HR, piensa que “La misma sociedad civil puede servir de ojos a la función fiscalizadora del concejo municipal”. Así, la sociedad civil no sólo puede ser los ojos del ejecutivo sino del legislativo, pues ambos poderes no pueden interactuar y recoger las demandas sectoriales en todos los barrios todo el tiempo.

En ese sentido, como dice Aedo, “la vigilancia ciudadana es clave para ahorrar y con el costo de un colegio puedo hacer dos colegios, con la vigilancia ciudadana”. La vigilancia ciudadana se da desde fuera para adentro en relación a las acciones del ejecutivo, y la fiscalización es a nivel interno como contrapeso de poder. Pero ambas buscan cortar los mecanismos y acciones de la corrupción.

La MPH, en general todas las municipalidades, no puede directamente tomar conocimiento rápido y oportuno de los problemas y limitaciones que pueden estar viviendo todas las zonas de su jurisdicción. Tiene que optar entonces qué mirada va a asumir para conocer la realidad de su distrito: 1. La de sus propios ojos o 2. Los ojos que le ofrece la población.

Si es la primera mirada debe movilizar muchos recursos y personal para tener un sistema de información adecuado y oportuno en toda su jurisdicción. La segunda requiere confianza en los ojos de la población, pero otorga conocimiento sobre “cada comunidad”. Para José si se opta por la primera mirada, sentencia que la municipalidad no “va a hacer nada”, “no va a poder”.

Al respecto, preguntamos al ex alcalde Aedo si esa comparación le parecía bien:

Básico, los dirigentes que son buenos, y que se desprenden por apoyar a la parte social de la gente, ocurre eso: Son los ojos del alcalde. No todos son malos. Hay buenos dirigentes, que solo quieren la mejora de sus zonas, pero hay de los otros que viven de la población.

Empataba el ex alcalde con la mentalidad y perspectiva de algunos dirigentes del distrito, lo cual hacía más viable el trabajo articulado y el surgimiento del HR.

Resumiendo, el HR significó para las y los funcionarios un referente que contribuyó a modificar sus percepciones y prácticas. Las y los funcionarios pensaron que el mayor impacto se iba a dar en las y los dirigentes, pero luego evaluaron que en ellos se dio el mayor impacto, porque eran ellas y ellos los que tenían más temores, desconfianzas y prejuicios con relación a establecer una nueva forma de vincularse con la población.

Impactó en los funcionarios que tenían un estilo tradicional de gestión pública, por la cual establecían vínculos fuertes con las autoridades, y esporádicamente o puntualmente con las y los dirigentes. Funcionarios que tenían como centro de operaciones sus oficinas, sus funciones y sus trabajadores. Cuyo conocimiento de la realidad se daba mediada por planes y presupuestos.

El HR logró sacarlos de su zona de confort e impactar en su forma de relacionarse con la población, y comprobar la utilidad de espacios de diálogo para la mejora de su propio trabajo y función. Además, la y el funcionario, al probar la eficacia de implementar espacios de diálogo y la utilidad de llegar a acuerdos de corresponsabilidad, entiende que esto lo puede replicar en otros ambientes para mejorar la eficiencia de su trabajo.

Se puede decir que la mediación estructurada del HR permitió recrear las percepciones y promover el cambio de experiencias de gestión en las y los funcionarios. En ese sentido el HR se constituyó en una experiencia referencial, al ser estructurada en la MPH, por sus propios funcionarios y trabajadores, tomando en cuenta su realidad y planteándose la búsqueda de la corresponsabilidad como herramienta hacia un municipio vecinocéntrico.

Tabla N° 18

Hallazgos centrales capítulo 4: Impacto en autoridades, funcionarios y trabajadores
✓ Gestión con más estabilidad, y sentido de utilidad del espacio de participación ciudadana.

- ✓ Mayor legitimidad de autoridades, y mayor probabilidad de ser apoyados en siguientes elecciones.
- ✓ “Descubrimiento” del distrito y diseño de nuevas estrategias como la corresponsabilidad.
- ✓ Eje del ejercicio de la función pública: las y los ciudadanos.
- ✓ Se superó la desconfianza y el temor a la población a través del diálogo horizontal, los acuerdos democráticos, las reuniones en los barrios y la promoción espacios de debate,
- ✓ Reducción de la burocracia para trabajar con la población la resolución de los problemas.
- ✓ Se mejoró la prestación de algunos servicios con apoyo de las y los dirigentes.
- ✓ Posibilidad de redefinir el rol de la población como vigilancia y rol de fiscalización.
- ✓ Escuela práctica de gestión participativa y mejora del aporte económico de la población.
- ✓ Convencimiento de necesidad de financiar proyectos de participación ciudadana,
- ✓ Cambios en el PP, planeamiento estratégico y POI.



CAPÍTULO 5: IMPACTO EN LOS DIRIGENTES

En este capítulo trabajaremos dos subtemas. El primero versará sobre la dinámica social pro participación impulsada por los dirigentes del CCL y sobre las claves explicativas que permitieron que los dirigentes reevaluaran su actuación frente a sus bases. El segundo subtema se concentra en explicar de acuerdo a las hipótesis planteadas, los impactos que apalancaron cambios y los efectos que dejó el HR en los dirigentes. Cómo el HR se convirtió en la práctica, sin proponérselo, en una escuela de ciudadanía, dejó diversos efectos en los dirigentes, como secuelas de lo aprendido en la práctica.

5.1. Dinámica social de participación

Antes de la implementación del HR había una dinámica social latente, pasiva, limitada, en espacios donde aparecía puntualmente como en las elecciones para CCL, para la participación en el PP y otros espacios. Además, para lograr elegir representantes en las zonas que puedan relacionarse con la MPH. Esta dinámica se potenció y se volvió más activa con la apertura hacia los dirigentes en la gestión de Aedo y su inclusión en el proceso del HR.

Por eso, podemos ver tres factores que explican que los dirigentes hayan sido más impactados en la primera etapa y generaran una dinámica social más activa de participación: 1) la gestión fue de puertas abiertas y de apoyo desde el inicio de la gestión, 2) participaron en la gestación e implementación del HR, considerándolo como suyo, 3) el HR les permitió la recuperación de su liderazgo ante sus bases.

Estos dirigentes fueron de dos tipos. Primero, los que habían sido elegidos como dirigentes del CCL: Remigio Mendoza, coordinador, y Leonor Martínez y Marcial Quispe, integrantes⁵³². Mendoza representaba a la zona sur, Martínez a la zona norte y M. Quispe al centro histórico. Además, los tres tenían experiencia como dirigentes de sus zonas y en el caso de Mendoza, él ya había sido elegido representante del CCL a finales de la gestión del Arq. Germán Martinelli (2007-2010).

Segundo, los que venían de las bases, como Jhonatan José, del cerro La Picota de la zona oeste. De esta manera en el equipo de conducción del HR estaban representados las zonas urbanas, faltando de la zona rural. Los del CCL tenían más acceso a la alcaldía, concejo municipal, gerencia municipal y otras gerencias de la MPH. Los segundos fueron invitados y convocados a través de los dirigentes del CCL, y

⁵³² Como se ha señalado, fueron seis los elegidos como representantes del CCL en el 2014 para el periodo 2014-2016, pero tres de ellos por diversas razones renunciaron.

también por la subgerencia de participación vecinal. Ambos grupos, los de las bases y los del CCL, participaron en la primera etapa en el diseño, planificación, elaboración del plan de trabajo e implementación del HR, en su calidad de miembros del equipo de conducción que permitió refrendar la legitimidad del proceso ante la población.

Cabe precisar que el dirigente de la zona oeste, José, es hasta la fecha un comunicador comunitario de la radio del cerro La Picota desde el 2016, y ha contribuido al fortalecimiento de su zona. Previa a la capacitación para ser comunicador en la radio comunitaria, José había tenido una capacitación con una ONG sobre gestión pública,⁵³³ y tenía mayores alcances sobre gestión local.

Entonces, un primer impacto fue en el factor subjetivo, aunque no lo hayan señalado como tal, al lograr que se sientan revalorizados como actores sociales. Esto activó más la dinámica social de participación. El HR demostró que su rol es importante y necesario para lograr el desarrollo de los barrios, como veremos más adelante. En ese sentido el HR contribuyó a derribar tres dificultades internas y dos externas que desvalorizan a un dirigente de un barrio.

Los obstáculos internos en la organización social se pueden organizar en tres aspectos. El primero es el “desánimo”⁵³⁴ producto del poco apoyo. Para Leonor Martínez⁵³⁵, un dirigente que es una persona dinámica⁵³⁶ “a veces se “desaniman cuando no hay apoyo” tanto de sus bases como de las gestiones municipales.

El segundo obstáculo es que se percibe que “algunos entran por interés personal o por llenarse los bolsillos”⁵³⁷. Esto surge de actos de corrupción en las organizaciones barriales. Así Pelayo⁵³⁸ cuenta que el 2014 en la zona oeste, “hubo un dirigente que no ha rendido cuentas. Hemos hecho polladas, no ha rendido cuentas. La tesorera no

533 José había tenido como dos años de capacitación en gestión pública, liderazgo, entre otros temas, en una ONG, que le permitió poder relacionarse mejor en las reuniones previas del HR, e incorporarse en el equipo de conducción. Él señala que el objetivo al entrar en el HR era lograr que la MPH y la comunidad trabajaran “de la mano” porque el beneficiario era la comunidad. Afirma que al principio eso se logró.”. Entrevista a Jhonatan José Taype, dirigente de la zona oeste del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho. 8 de mayo de 2020.

534 El mundo académico la ha caracterizado como “apatía”.

535 Martínez tiene 54 años, nació en Cusco y llegó a Huamanga en 1993, a vivir en el centro poblado de Rancho, por 7 meses, y luego compró un terreno a 200 dólares en el naciente Asentamiento Humano Sr. De l Huerto. Autodefinida como participativa, dinámica para que haya mejoras y que le gusta hacer las cosas impulsar proyectos, siempre ha tenido algún cargo en su A.H. “Último hace 4 o 5 años ocupé la tesorería y allí hemos hecho pistas y veredas.”, dice con cierto orgullo. Por ese motivo, de hacer mejoras en su pueblo, entró ella en “eso” de ser dirigente. Entrevista a Leonor Martínez Chino, ex representante de la zona norte ante el CCL del distrito de Ayacucho, en la provincia de Huamanga, región de Ayacucho. 8 de diciembre de 2020.

536 El término emprendedor se aplica mucho en negocios, pero cabría aplicar a aquellos dirigentes que teniendo un propósito de servicio, de mejora de su comunidad, potencian sus actitudes y desarrollan capacidades, iniciativas e innovación para desplegar gestiones, proyectos y actividades ante y con entidades públicas y privadas, aprovechando o creando oportunidades que permitan obtener un beneficio a su barrio.

537 Para Martínez muchas autoridades buscan llenarse los bolsillos, “como se dice, como nuestras autoridades que hay acá, en la municipalidad, en el gobierno regional, ahorita vemos cómo está, ese es el caso.” Claro ella pugna porque no se generalice a los dirigentes de corruptos pero ella cae en la generalización de los políticos.

538 Entrevista a Santiago Pelayo Pareja, presidente de la zona oeste del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho. 01 de julio de 2020.

quiere rendir cuentas, dice que estamos guardando en caja la plata, que no se preocupen, pero no está rindiendo cuentas”.

Y un tercer inconveniente, derivado del segundo es que, al igual que el político, que sólo por el hecho de serlo ya es motejado de corrupto, muchos vecinos desaniman, como señala Martínez, a los dirigentes “porque te llega la crítica, haces bien te critican, haces mal te critican, o sea total es, y mayormente la gente dice este ha robado, este la plata se la ha llevado”⁵³⁹. La desconfianza mina las posibilidades de una experiencia de liderazgo comunal más sólida y que impacte en la organización.

Y a nivel externo dos obstáculos son centrales. El primero es el dinero para vivir que se obtiene del trabajo y por tanto éste quita tiempo para ser dirigente. Y es que “nadie te paga por ser dirigente”, y como “unos trabajan, no se dan tiempo para esto. Para ser dirigente tienes que disponer tiempo”. “No es fácil ser dirigente”⁵⁴⁰, agrega con cierta apatía.

El segundo obstáculo, para Martínez, son las autoridades, que dice que “no entienden todo el tiempo que ellos pierden cuando no los reciben.” Y claro no entienden todo el dinero que un dirigente pierde por dedicarse a su labor. Y con cierta molestia, dice que “hay que esperar las ganas de las autoridades, que tienen reunión, que tiene el otro, y allí uno está sentada, de repente toda una mañana de repente todo un día para que te escuchen.” Para ella “es muy difícil tomar contacto con las autoridades, no sé cómo será ahora, pero antes era así.”

Es decir, no es solo dejar de trabajar y destinar tiempo para una gestión, sino que es la autoridad la que pone trabas y dificultades. Allí comienza la escisión entre Estado y sociedad civil. Así, el HR se desarrolló en un contexto de alta desconfianza, no solo en relación con las autoridades, sino también respecto de los dirigentes de las organizaciones barriales, tanto por sus supuestos intereses como por su ineficacia en el cumplimiento de sus funciones.

539 Menciona Martínez que “yo he vivido ese momento (de) la ejecución de pistas y veredas, hemos cobrado un monto regular y ha habido un ingreso fuerte, y de allí hemos sacado la contrapartida (...) por lote yo cobré 300 soles, que cubría la contrapartida y más la movilización de la junta, que no era mucho. Por igual hemos cobrado, pero sin embargo la gente, algunos no han puesto, y no alcanzó la plata. Los que han puesto plata dicen, “no, que la plata salió más que se lo han llevado los dirigentes, con eso están comiendo”, como que eso quita las ganas a uno que quiere trabajar le quita las ganas, lo desmotiva, lo desmoraliza. En vez que lo animes, eso me ha sucedido. Hasta el momento quieren que yo sea presidenta, la verdad yo ya me desanimé, yo quise hacer la pista y vereda porque yo vivo allí, la pista es una avenida y se hacía barro, como las rutas (el transporte público) pasaban se hacía una poza, un pantano ya. Por eso mi prioridad para ir, tocar las puertas de las instituciones, exigir, a veces hasta sin comer, sin tomar agua, allí esperando las ganas de las autoridades que me escuchen, no es fácil...”.

540 Y como Martínez afirma: “A veces uno va, dejando sus ocupaciones y las autoridades no te atienden, o si no te dicen mañana, y ya pierdo toda una mañana, y luego otro día, y algo puedo hacer para la mantención de mis hijos. Ya perdí el tiempo, mañana hay que ir de nuevo.”

El HR contribuyó a superar estas limitaciones internas y externas, logrando que las y los dirigentes puedan tener un mejor desempeño como veremos más adelante. En ese sentido, el HR contribuyó a que los dirigentes barriales perciban lo útil de su liderazgo, así como lo útil de tener relaciones con las organizaciones sociales. Derribó algunos “muros” entre Estado y sociedad que impedían el diálogo y los acuerdos.

Estas limitaciones que los dirigentes expresan fueron evaluadas, consideradas y en gran parte superadas por la apertura de la gestión, el apoyo en brindar local y logística para el cumplimiento de sus funciones, en el trato horizontal y en la incorporación de ellos en los espacios de decisión de la construcción del mecanismo de participación ciudadana.

Evaluando el desarrollo de la dinámica social de participación, debemos señalar primero que antes de convocar a los dirigentes en las reuniones de coordinación para diseñar las estrategias, la metodología, el plan de trabajo, se tuvo la incidencia de los líderes del CCL. Se notaba su interés en trabajar coordinadamente entre el CCL y la gestión. Había una dinámica social desde las dirigencias para dar vida al CCL. Allí se gestó las primeras reuniones para evaluar constituir un mecanismo de participación ciudadana más amplio que el CCL.

Luego de las primeras reuniones se dieron reuniones con ellos y otros dirigentes barriales. Luego ni bien se convocó a los talleres, se logró tener en las cinco zonas a cerca de 200 dirigentes de la sociedad civil. No hubo mayor necesidad de insistir en las convocatorias o hacer seguimiento a las invitaciones. Cabe precisar que no se ofreció nada a cambio de la participación.

Los dirigentes convocaban asumiendo la responsabilidad de movilizarse. Así lo recuerda Pelayo, que si bien él “no estaba presente” en el HR, “pero en dos oportunidades he recibido informaciones de otros presidentes” de los asentamientos humanos de la zona oeste. Pelayo recuerda que “ellos decían que no era impositiva, era abierta, era inclusiva donde participaba la población en las actividades de la MPH.” Además recuerda que el alcalde Aedo “ha venido al barrio”. Esta dinámica social es la que hizo posible que en breve tiempo hubiera una buena convocatoria a los talleres.

.Asimismo, en ese momento no había juntas zonales ni elección de representantes en cada zona, y los representantes zonales recién surgieron en el año 2016, cuando la MPH le asigna un presupuesto a participación ciudadana, y por tanto se inicia el trabajo de promoción de la organización de los dirigentes barriales, como se ha señalado a

través del Proyecto “Mejoramiento de la participación ciudadana en el desarrollo local del distrito de Ayacucho”. Allí nacen las radios comunitarias.

Figura 5



Estas radios están contribuyendo a recomponer el tejido social. Así, en la zona oeste la radio del cerro La Picota viene promoviendo la organización del barrio. Y en el año 2020 se han constituido tres subzonas por primera vez en la historia de la zona. De igual manera en la zona Norte, en octubre 2019 se eligieron dirigentes en tres subzonas, pues para ellos no era posible tener sólo dirigentes de las zonas, pues ésta era muy grande para ser organizada y gobernada.

5.2. Impacto en los dirigentes

En primer lugar consideramos que la primera parte de la hipótesis con relación a los dirigentes se confirmó dado que “el HR modificó ideas previas de los dirigentes sociales sobre la inutilidad de la participación y diálogo con funcionarios locales, generándose la idea de que la participación es un mecanismo útil para posicionar su agenda en las actividades, proyectos y presupuesto del municipio.” Veamos.

5.2.1. Utilidad del diálogo horizontal

Para Martínez, a través del HR las autoridades primero les enseñaron a “observar” las cosas que están haciéndose mal. Y cuando los dirigentes han “puesto de conocimiento” los problemas, “en muchos casos no ha habido solución”, pero sí los “han escuchado, eso sí”. Por eso:

...en algunos momentos, cuando hemos visto que las pistas y veredas han hecho mal, hemos puesto de conocimiento al alcalde, qué empresa ha hecho mal. Nos han enseñado a observar. En muchos casos no ha habido solución, pero de escuchar nos han escuchado, eso sí.

Implícitamente Martínez dice que su actoría como dirigente del CCL ha generado la posibilidad de ser escuchada por las autoridades y funcionarios. Pero también considera que es por la voluntad política de autoridades y funcionarios. Así, Martínez piensa que el HR se creó “para que (el CCL) pueda ser escuchado por las comunidades”:

Allí se creó (el HR) con la ayuda de la gerencia municipal. Hemos tratado de organizarnos con todas las juntas de todas las asociaciones de todo Ayacucho, para que la gente presentara sus proyectos y *nunca eran escuchados*⁵⁴³. Claro, en el presupuesto participativo anotaban en un papelito, y a las finales no se llegaban a enterar las autoridades, los alcaldes. El alcalde que debe estar allí presente, *nunca estaba para escuchar cada pedido* de cada presidente que hay en cada pueblo. Entonces de esa manera *el CCL se organizó para que pueda ser escuchado por las comunidades*, y allí es que ha habido ese proyecto de HR. Entre los tres sacamos, pero posiblemente ya como asunto ya salió ese HR. (Cursivas añadidas)

Desde su experiencia ellos “nunca eran escuchados”, inclusive sentía que se burlaban de ellos, porque “anotaban en un papelito”, pero nunca llegaba a las autoridades. Entonces el diálogo no servía. Por eso ellos crean “ese HR”, para que el CCL pueda ser “escuchado por las comunidades”. Y es que casi nunca los dirigentes tenían reuniones con los barrios, con las comunidades. Ser “escuchados” es un tema muy sensible en los dirigentes.

Martínez afirma su actoría como dirigente del CCL, porque señala que “Entre los tres sacamos” el HR, aludiendo al trabajo que realizaron los tres dirigentes del CCL, Mendoza, Quispe y ella, por su participación a inicios de la gestión de Aedo en las reuniones para crear un mecanismo de participación ciudadana. Por eso dice que “allí

543 Recuerda Martínez que “antes con Huancahuari no nos recibía para nada. Íbamos a la reunión y siempre nos negaba. O bien estaba ocupado, o bien no estaba, o no tenía tiempo, no sé. Hemos ido seguido como tres veces y hemos tenido citas con él de tiempo. Por eso hemos tenido quejas a la señora Zonia (la ex regidora) como dirigente, porque como ella es mi amiga, le decíamos que hemos tenido estos problemas como dirigentes y no nos escucha y hay muchas mejoras. no nos escuchan. Por eso a mí me ha emocionado ese HR y en qué iba a consistir. Porque con usted (Ospina) cuando hemos entrado a hablar sobre el HR conversar de cómo iba a ser el HR para que tengamos un diálogo entre poblados y las autoridades. La población y sus dirigentes de diferentes zonas. Estaría bueno eso dije yo también. Era una emoción que nos escucha a todos! La necesidad que tenemos. Eso era bueno”, puntualiza Martínez.

es que ha habido ese proyecto de HR". Así, asume el HR como su organización, como respuesta a su agencia.

Se le preguntó si creía que el HR podía ayudar en algo al barrio y su respuesta fue: "Sí, porque el HR como dicen ¿no?, es un rimanakuy⁵⁴⁴ entre autoridades y la población". Ello porque en los talleres descentralizados la mayoría eran dirigentes que por fin tenían un espacio creado por la MPH para participar, hablar, disponer. Los dirigentes podían hablar en los talleres en dos momentos: 1) el trabajo en grupos y 2) dar sus aportes en la plenaria. Ella agrega que allí "las autoridades aprendieron a escuchar a los dirigentes⁵⁴⁵". Esto es consistente con lo que han señalado los funcionarios sobre el impacto que les dejó el HR. Señala que los funcionarios no sabían escuchar, que en el HR aprendieron.

Martínez, afirma que aprendieron a escuchar porque:

... antes las autoridades, los alcaldes, o los gerentes municipales, las gerencias, no escuchaban sino solamente a las personas que van de saco y corbata, como dicen tradicionalmente. En cambio, los del pueblo somos así sencillos, vamos de repente hasta con nuestras ojotitas, no nos atienden. Por el mismo hecho que nosotros somos de baja condición. Así, creo que hasta ahora existe ese trato, Pero ahora ya no el que viene así, el que viene con su chaqueta igual hay atención, igual debió ser desde más antes ¿no? Pero ahora ha mejorado, ahora al alcalde ya escucha a las autoridades, ya tiene las puertas abiertas, ya no es como antes que seleccionaban al alcalde, "él sí él no". ¡Era así! Yo lo vi porque yo he sido dirigente desde más antes que haya este HR. Era así. Al que convenía, al que era su compadre, su comadre, a él sí lo recibía, pero a los dirigentes que venían de los pueblos de Chiara, de los pueblos, no los recibía, y ellos con cuánto sacrificio vienen, por la necesidad que tienen. Entonces el trato debe ser igual para todos. Y eso cambió. La verdad ahorita sí no sé cómo estará el nuevo alcalde. Pero el alcalde (Aedo) no tengo nada que decir, era tratable, incluso con él hemos hecho una limpieza aquí en La Picota (octubre 2015), los huaycos, y él también estuvo presente allí, han ido con su regidor y la regidora Zonia, era la que más le apoyó.

544 En el portal Runa Simi, la traducción al castellano de Rimanakuy es: "Conversación entre varias personas. || v. Entrar de acuerdo, convenir, coordinar, deliberar."

545 La experiencia previa de Martínez era que si "tú eres dirigente, te vas a ir a pedir, y ¿ahí mismo te van a dar? No es así. Tienes que insistir, como dicen no, bebé que llora va a mamar. Y es una exigencia a veces exagerado para que te escuchan, sino no."

Mecanismos de participación ciudadana como el HR, permiten incorporar en la gestión local el principio de justicia desarrollado por López⁵⁴⁶ (1997: 98), para quién es una “cosa definitiva” en “una sociedad justa la igualdad de los ciudadanos”, y a continuación cita a Rawls: “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento”.

Y Martínez sabe que las autoridades y funcionarios habían aprendido a escuchar, porque recibían a todos en la misma condición. No había discriminación. Si se discrimina no se escucha, no se establece un diálogo horizontal. Y tiene razón, porque cuando se discrimina se considera al otro como no capaz de decir algo importante, interesante, valioso. Simplemente se le ignora o no valora adecuadamente.

Pero además, para Martínez la escucha supone un diálogo, y cuando hay diálogo también puede haber crítica. A la pregunta de si hubo o no un diálogo horizontal en el HR, Martínez dijo:

Los funcionarios dieron alguna opinión, no se puede hacer esto, o esto no es para ustedes, eso hay que verlo. Pero yo creo que ese diálogo es bueno ¿no? La crítica que viene, la crítica o la buena aprobación, bueno, allí han escuchado a los dirigentes que tenían sus necesidades, a algunos les han dado esperanza: “Sí este año lo vamos a priorizar, lo que es de usted”. Y empezó a decir: “a ustedes será el otro año”. Y así. Pero en muchas ocasiones me parece que no se han cumplido lo que se ha prometido.

Para ella el diálogo horizontal es bueno porque “les han dado esperanza” a los dirigentes. Se plantea un nivel básico de utilidad, aunque no todo se haya “cumplido”. Y el diálogo supone criticar, priorizar, compartir. Ser tratado como un igual. Nuevamente reafirma que “allí han escuchado a los dirigentes”. Ella ha sentido que los funcionarios realmente los tomaron en cuenta, verdaderamente escucharon sus necesidades. Por eso dice que el HR “ha tenido más ventajas, porque han sido escuchados, y el alcalde ha ido a ver a cada zona y cada zona ha escuchado las críticas de todas la autoridades, y eso ha sido bueno”. Lo que si reitera la opinión de casi todos, de que no se cumplió al 100% lo que se prometió.

Además, las dirigentas, como Martínez señalan que el diálogo fue útil porque aprendieron con el HR “qué era la igualdad, más que nada, el trato”, y que los acuerdos

546 López (1997: 98) cita a Rawls cuando éste señala que “...las instituciones son justas cuando no se hacen distinciones arbitrarias entre las personas al asignarles derechos y deberes básicos y cuando las reglas determinan un balance correcto entre pretensiones competitivas respecto a las ventajas de la vida social.” Así, HR asignó derechos y deberes iguales para todas y todos. Además, el trato fue justo, pues no se hicieron distinciones entre pobladores o funcionarios, autoridades o dirigentes.

se tomaron de manera “democrática”, pues “los pedidos que se han hecho en los conos, se ha hecho un acta, y se ha firmado” y “ha sido democrático, sí”. Estas condiciones generaron la posibilidad de alcanzar niveles de corresponsabilidad en la gestión de los servicios y actividades.

Estos factores explican por qué fue bien recibido por varios dirigentes el asumir la corresponsabilidad en el servicio que brinda la MPH, como señala Martínez:

... eso también me pareció bueno, (la corresponsabilidad) había una participación de decir yo voy. En Andamarca creo que un señor se puso responsable en ese huayco. Dijo allá hay mucha delincuencia, van niños a fumar allí, a tomar allí. En eso dice el vecino: “Bueno, yo esta semana con la mitad de mi junta de seguridad ciudadana voy al huayco a hacer un operativo. Voy a barrer a los rateros. Yo voy a vigilar allí. Entonces ya también de esa manera el pueblo participa, y como de alguna manera la autoridad estaba allí, ya lo incentiva: “Que bien la organización que usted está haciendo a veces como nosotros tenemos pocos trabajadores no podemos hacer eso”. Y de esa manera ha habido un apoyo. Pero ahora si la autoridad nos da la espalda, nadie nos alienta, también nosotros vamos perdiendo nuestro tiempo, arriesgando nuestra vida, vamos y todavía no tenemos ni siquiera un aplauso, un aliento, que la autoridad nos anime para continuar. De esa manera lo dejamos.

Corresponsabilidad para Martínez quiere decir que el municipio trabaja y alienta el trabajo de la población. No da sólo directivas y deja sola a la población. Por eso ella plantea que la corresponsabilidad no es dejar a la población que haga las cosas por la MPH, sino trabajar juntos, y que la MPH “siquiera” debe dar un “aplauso, un aliento”. No hay corresponsabilidad sin esos factores. Pero además el diálogo les ha sido útil porque ha tomado mayor conciencia sobre el rol de la población pues ella:

...debe encargarse también. Para eso es bueno que aquí venga una gerencia de limpieza, sería bueno que se reúna con la población, que diga la basura es mala, que haya una capacitación por qué es malo botarla afuera, qué consecuencias nos trae. Y sacar la basura a la hora. Para todo eso deben actuar nuestras autoridades, a veces a los dirigentes no hacen caso a la población, esa es la razón, de que cualquier hora sacan.

Corresponsabilidad nuevamente es un trabajo conjunto, un enseñar al que no sabe para mejorar la prestación de los servicios y la calidad de vida. Pero es mantener la interacción entre Estado y sociedad. Este vínculo es más necesario de mantenerlo porque como explica Martínez, a los dirigentes ya no les hacen caso porque las y los

vecinos ya son propietarios, tienen título de propiedad y por tanto ya el dirigente, la junta directiva no los puede sancionar. Por eso dice que a las únicas autoridades que sí les hacen caso son a las municipales, porque ellos sí los pueden multar y convocar⁵⁴⁷.

En esa misma línea de pensamiento, José señala que ha sido útil el diálogo porque el esquema de corresponsabilidad significa trabajar de la mano, “por bipartida” y eso los ha llevado a tener “una perspectiva diferente”:

... como autoridades (de los barrios) nosotros hemos tratado de informar a la población cuál era la labor de las autoridades, y cuál era la labor de la población, de la sociedad civil. No solamente es todo municipio, también estamos la población. Entonces teníamos que trabajar por bipartida. Eso era la idea, la población qué pone, el municipio qué pone, entonces trabajemos de la mano las dos partes. En eso hemos quedado, entonces han apoyado muchas comunidades, también en faenas, en limpieza, en mejorar la calidad de vida en cada población. *La población ya tenía una perspectiva diferente. ¿Por qué nuestra comunidad está sucio?, no es porque el municipio ha venido a ensuciar, es porque nosotros hemos ensuciado. Y si llevamos esta iniciativa, ah, entonces vamos a ensuciar menos. Entonces creo que eso ha mejorado también en algunas comunidades. Pero algunas comunidades que no han participado sus autoridades, y seguían en esa inercia. En lo que son desconocimientos de cómo son las conexiones con la municipalidad. (Cursivas añadidas)*

La propuesta de José es la de una corresponsabilidad, por decir, activa. Donde cabe la pregunta: “¿Qué pone la población? La pregunta remite a una diversidad de opciones. Y en el caso de la limpieza, puede poner mano de obra, no ensuciar, podrían poner escobas para la limpieza, etc. Con esta corresponsabilidad activa⁵⁴⁸ *“la población ya tenía una perspectiva diferente”*.

Perspectiva por la cual no todo es asunto que debe resolver la MPH, sino ahora también la población se pregunta: “¿Por qué nuestra comunidad está sucio?”, y la respuesta parece obvia, pero es claro que es por la propia comunidad. Por lo cual la respuesta es “vamos a ensuciar menos”. Pero este cambio de perspectiva se explica por la participación en el mecanismo de participación ciudadana, porque las

547 Afirma Martínez que el dirigente no tiene poder, “no le hacen caso. Él no puede sancionar, no puede poner multa, porque cada uno tenemos título de propiedad. Mientras que haya una invasión, una asociación que no tienen título, ahí sí puede mandar el dirigente. Si a una labor no vas, te ponen multa, tienes que pagar, y si no te cortan la luz, te cortan el agua, allí tiene poder, pero ahora no se puede hacer eso. Pero sí se puede que si un vecino ve que otro bota la basura, puede tomar sus datos y dar a la municipalidad para que lo sancionen.”

548 Se puede hablar de una corresponsabilidad activa cuando ambas partes asumen responsabilidades, brindan recursos, aportan trabajo, etc., para un mismo objetivo y generan una nueva perspectiva en la implementación del servicio o de la política pública.

comunidades, cuyos representantes no asisten a las reuniones, siguen en la inercia de reclamar todo.

Perspectiva que incluye la conciencia de que la corresponsabilidad también es un nexo, una conexión con la MPH. Ya el mecanismo logró el objetivo de generar un trabajar conjunto, de la mano. Ahora los problemas también son de la población. Para José gracias al HR, “hemos tenido una mejor conexión con la municipalidad.” La mejora en la conexión con la MPH se da porque ahora tienen “una perspectiva diferente”, una conciencia de que ellos son parte del problema y por tanto deben ser parte de la solución.

5.2.2. Mayor agencia e interacción

Otro impacto fue la mejora en su capacidad de agencia e interacción que el HR contribuyó a desarrollar en los dirigentes por la relación continua en el trabajo. Ellos aprendieron a poner su propia agenda con relación a sus bases, y mejorar su vínculo con la MPH. Esto se manifiesta en que Martínez tras el HR pudo relacionarse con “cualquier” funcionario. Martínez dice que:

Cambió bastante (la imagen que tenía de las autoridades) con el HR. Más nos ha conocido a nosotros las autoridades, los funcionarios y nosotros ya tenemos cierta facilidad de ir y conversar con cualquier funcionario, todo eso. Y hemos sido conocidos como parte de la municipalidad ¿no? Eso es lo que yo lo he visto. Y también conocernos nosotros también a todos los dirigentes, de todos los conos. Y decirnos algunas cosas, sugerencias de que pueden hacerlo así de esta manera.

Un primer punto de lo dicho por Martínez es que “ya tenemos cierta facilidad de ir y conversar” El empoderamiento del que fue objeto por el HR le hace decir además que puede conversar con “cualquier funcionario”, con mucha naturalidad y confianza. Es decir, aprendió a relacionarse, a interactuar con respeto con todos, igualando a todos los servidores públicos, no haciendo distinción de cargos o nombres. Para esa interrelación el cargo o los pergaminos ya no se interponen con su agencia de relacionarse con ellos. Son funcionarios, y punto.

Además, gracias a las reuniones, al trabajo conjunto, mancomunado, “hemos sido conocidos como parte de la municipalidad”. No es sólo el reconocimiento formal de autoridades y funcionarios lo que hace del dirigente un actor, sino su “facilidad” de relacionarse y de ser “conocido” en la municipalidad. Deja dicho entre líneas Martínez, que ello se debe también a su agencia, no sólo a que la MPH la reconoce.

Por otro lado, es importante constatar cómo el HR ha favorecido la articulación entre los dirigentes y los barrios. Ha permitido que pueden intercambiar experiencias y presionar más, como bloque. El HR ha sido una plataforma para identificar a los líderes de las zonas y poder desarrollar sinergias que permitan al final poder constituir, como en la zona norte y oeste, juntas vecinales zonales.

Todo ello debido a que los dirigentes del CCL participaban en el primer año en las reuniones descentralizadas, en el segundo año en los PP descentralizados, y en otras actividades. En esos espacios ellos pudieron coordinar con todos los dirigentes del distrito de Ayacucho, y decirles “algunas cosas”, “sugerencias” para mejorar. El empoderamiento en la práctica de las y los dirigentes promovió su mayor actoría dirigenal.

Así, fueron dos los espacios para el desarrollo de la agencia y la interacción de los dirigentes. El primer espacio es el constituido por el HR donde se empoderaron y desarrollaron mayor agencia por la interacción con autoridades y funcionarios del más alto nivel de la MPH. Allí, pudieron dar sus opiniones, ser escuchados, recibir un trato igualitario y llegar a acuerdos democráticamente.

El segundo espacio fueron los generados a partir de su liderazgo distrital o zonal. Ellos allí debían informar, ayudar, relacionar a las bases con las autoridades y funcionarios de la MPH. El reconocimiento de la MPH como representantes de la población, como mediadores ante las zonas y barrios, traía como consecuencia una mayor agencia e interacción con las bases.

Por eso Mendoza⁵⁴⁹ dice que con el HR, “contentos” estaban todos los dirigentes. Pues se dio una interacción con la MPH que dinamizó el trabajo en los barrios. Permitted darle utilidad a la representación social. Los dirigentes del CCL y otros, eran buscados por sus bases para elevar sus reclamos o pedidos. El HR generó una cadena orgánica de interacción entre Estado y sociedad.

Pero esta mayor agencia e interacción, como señala Pelayo, se dio en el HR, y sería:

...interesante (que se replique), el tema es que las ideas vuelan y tampoco el pueblo no interioriza, los dirigentes también y se está perdiendo estos espacios interesantes donde tranquilamente podíamos ver todo el problema del cono oeste, todos los presidentes nos sentamos conversamos y prácticamente y llegamos a un acuerdo.

⁵⁴⁹ Entrevista a Remigio Mendoza Auqui, ex coordinador del CCL del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho. 16 de marzo de 2021

Las posibilidades de ver “todo el problema del cono oeste” y reunir a “todos los presidentes” es un anhelo de los dirigentes. El HR ofreció en el primer año esa posibilidad porque estaban autoridades y funcionarios. Y es que Pelayo, como coordinador se lamenta que:

...un poco (que) la gente cuando ya se logró el cargo no participa adecuadamente y estamos hablando con participación vecinal para que se pueda en forma permanente conversar con las autoridades con la finalidad de que estos espacios no se pierdan.

Así la agencia e interacción se pierden si se pierden estos espacios donde “en forma permanente” los dirigentes puedan “conversar con las autoridades.” El HR permitió dinamizar la relación social en los barrios. Su presencia activó el diálogo en el barrio, y permitió una movilización democrática por llegar a acuerdos. Sin la presencia de la MPH, los dirigentes a veces poco pueden hacer por movilizar a sus bases.

5.2.3. Exigencia de ser mejor dirigente

El HR impactó también en la mejora de su calidad como dirigente, y de ser capaces de colocar una agenda propia entre ellos y sus bases. Y es que el HR incentivó a los dirigentes a tener una mayor exigencia de ser mejores dirigentes. Así, José señala que tras su participación en el HR “creo hemos tratado de mejorar, como autoridades nosotros hemos tratado de informar a la población cuál era la labor de las autoridades y cuál era la labor de la población de la sociedad civil”.

Tener una mayor y mejor relación con las autoridades y funcionarios, trae como consecuencia que los dirigentes tienen un mayor conocimiento del trabajo de autoridades y funcionarios, y por tanto es su deber tener una mejor relación con sus bases e “informar a la población”. Ellos son el nexo que vincula la labor de las autoridades y funcionarios, de sus actividades y tareas asociadas a su gestión, con la población.

Al constituirse los talleres descentralizados con los acuerdos de corresponsabilidad, ellos debían orientar a la población respecto de las tareas de los funcionarios y la de ellos como dirigentes y de la población. La responsabilidad del aporte de la comunidad recaía en sus hombros, de allí la expresión “hemos tratado de mejorar”.

Para José todo dependía de la relación entre los dirigentes y la población, que a su juicio no “es tan tóxica, no es tan mala”:

Los dirigentes y la población, creo que la relación no es tan tóxica, no es tan mala. Sino que la población tiene sus dirigentes, eligen a sus dirigentes, entonces tiene una perspectiva de confianza a sus dirigentes, presidente. Tienen la confianza: “el presidente, él me va a gestionar”. Camina bien, pero es por la población. El otro tramo, criterio, era que el dirigente es capaz, pero el funcionario no es capaz de subsanar las dificultades de la comunidad. Eso conllevaba que ese dirigente también le critiquen en su comunidad, porque no está haciendo su gestión. Eso hacía también que ese dirigente tenga desconfianza de su comunidad.

La población “tiene una perspectiva de confianza” respecto de sus dirigentes. Especialmente al inicio cuando son electos. Para la población “él (el presidente) me va a gestionar”, porque “camina bien”. Pero este “caminar bien” depende en muchos casos del funcionario. Porque aplicando “el otro criterio, que el dirigente es capaz, pero el funcionario no es capaz de subsanar las dificultades de la comunidad”, el dirigente es cuestionado.

Esta interacción entre dirigentes y funcionarios es la que da legitimidad a ambos en el caso de que sean eficientes en el desempeño de sus funciones. Pero si uno de los dos no lo es, ambos pierden. Es que en la gestión tradicional el vínculo entre los dirigentes y las autoridades y funcionarios no es muy visible para la mayoría de la población, y si el dirigente comenta que el funcionario no es capaz, podría haber la duda de que no sea cierto, y que el que no es capaz sea el dirigente.

En ese sentido el HR ha explicitado, ha visibilizado esa relación, pues la población conoció a ese funcionario y de continuar el HR podría haberlo evaluado, y así evitar la crítica injusta “a sus dirigentes, porque no está haciendo gestión”; y evitaría “que ese dirigente tenga desconfianza de su comunidad”.

Así, en un esquema de corresponsabilidad, la no atención de las necesidades de la población por el gobierno local, termina siendo también responsabilidad del dirigente al no “hacer gestión” ante las autoridades y funcionarios. La eficacia no se mide sólo por quién es directamente responsable de actuar en la municipalidad, sino también de la actuación del dirigente quién debe motivar, incidir, exigir.

Si había una ineficacia e ineficiencia de las autoridades y funcionarios, el dirigente se veía confrontado con esos resultados por la población, y eso ponía en cuestión su liderazgo. Con el conocimiento de la población de quienes son esos funcionarios con los que interactúa el dirigente, la relación se vuelve más dinámica y más de confianza.

Por su parte Martínez con el HR aprendió a ejercer mejor su liderazgo y representación como miembro del CCL, pues ella pudo:

... decir a los dirigentes que nosotros estamos para apoyarlos, para que puedan presentar sus documentos, para exigir al alcalde que los pueda escuchar. Conocemos como CCL que algunas personas se han quejado que la obra la están haciendo mal. Quiero que esto lo vean. Y a quien compete o al alcalde que lo están haciendo mal, vea.

El HR le ha ayudado a cumplir su rol de nexo y de apoyo a los dirigentes de los barrios, para que puedan presentar sus documentos y exigir que se les escuche. También a vigilar que las obras se hagan bien y cuestionar cuando hay problemas. Y como agrega, eso no lo podrían hacer si la MPH no los recibiera y tomara en cuenta.

5.2.4 Surgimiento de la confianza y dejar la revocatoria a un lado

En segundo lugar la investigación confirma la hipótesis de que los dirigentes reevaluaron que su participación generaba algunas mejoras en sus barrios, que las decisiones tomadas tenían el carácter vinculante, lo cual les permitió superar iniciales desconfianzas. En ese sentido, como señala el dirigente José el HR contribuyó a reducir las iniciativas que se estaban generando para producir desde la sociedad civil un proceso de revocatoria.

Así, para José el primer año de la gestión de Aedo ha sido el mejor año en participación ciudadana de la MPH, pero también le ha servido a Aedo “para que no lo revoquen”. Agrega que la MPH logró revertir el intento de revocatoria. El se acuerda que “había un colectivo que siempre aparece, no me recuerdo el nombre, creo que era el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho. A mí directamente no me dijeron (sobre la revocatoria) porque recién estaba cocinándose (risas)”. Finalmente, para él las reuniones descentralizadas del HR ayudaron a desinflar el intento de revocatoria porque:

... ha sido una estrategia, pero creo que la conciencia de uno no lo puedes comprar con simples palabras o algunas cosas. Puedes dar un cambio, un giro sobre la atención. Entonces, realmente le ha salido bien al alcalde que estaba a punto de revocar. Y esta iniciativa no era del alcalde, más era de la población, la idea era de nosotros.

Parte de razón lleva José porque en las reuniones previas, la estrategia y el carácter del mecanismo también fue sugerencia de él y de otros dirigentes. Hay una

apropiación del HR de su dinámica y su desarrollo por su activa participación en el diseño y desarrollo del mecanismo. Pero claro, fue también un hecho por la ambición política del alcalde, su pragmatismo y el contar con un equipo de conducción pro participación ciudadana.

Su empoderamiento lo lleva a decir que “la conciencia de uno no lo puedes comprar”, por más mecanismos o con algunas cosas que pueda recibir. Pero reconoce que le ha salido bien al alcalde, pues fue una estrategia que logró empatar con las aspiraciones de los dirigentes de poder relacionarse de otra manera con autoridades y funcionarios. Además, el HR al recuperar la confianza con la población desinfló los intentos de revocar al alcalde.

En segundo lugar, veamos el impacto que el HR dejó en los dirigentes, a través de evaluar el surgimiento de la confianza con las autoridades y funcionarios. La experiencia del HR le hace reflexionar a José y decir que:

...antes que haya el Hatun Rimanakuy no había confianza con las autoridades, menos un nexo. Creo que el Hatun Rimanakuy ha hecho que los funcionarios entren en confianza con las autoridades de la sociedad civil, tanto de la sociedad civil han tenido mucha confianza con los funcionarios.

¿Cómo se construyó esa confianza? ¿Sobre qué bases? José, como se ha señalado participó desde el inicio del HR, y para él hubo “mucha confianza con los funcionarios”, la cual se construyó a través de su participación en el equipo de conducción, en las reuniones de preparación del HR, y luego en el proceso de implementación del HR. Y la confianza con él y los demás se solidificó sobre la base de la transparencia, del dialogo horizontal, de la escucha de sus propuestas y de que fueran bien recibidas.

Así por ejemplo, el nombre Hatun Rimanakuy fue propuesto por José. El equipo finalmente se decidió por ese nombre en quechua, que era a la vez muy expresivo, y por otro lado representativo de una población quechuhablante. Por tanto no se asumió el que planteaban algunos funcionarios como era “Foro Ciudadano” u otros. Eso gestó una base de confianza mutua, que para el dirigente José dio origen al “nexo”.

Y esta confianza permitía que la población brinde un apoyo a la gestión, porque como dice José:

Tanto las comunidades, los dirigentes que tenían un poco de confianza con sus autoridades, y también la autoridad tenía ese apoyo de parte de la población. Entonces una queja, cualquier cosas que llegaba en las noticias, ahí rápido nomás

llamabas, sabe qué el señor alcalde está trabajando, está caminando, y un poco que le reforzabas en su trabajo al alcalde.

Cuando hay “un poco de confianza con sus autoridades” se genera una identificación entre Estado y sociedad por intereses comunes. Por eso, si se genera “una queja” contra el alcalde, “rápido nomás llamabas” para defender al representante de la institución a través del testimonio de que el “alcalde está trabajando”. Esto es sentido como “reforzar” el trabajo del alcalde, pero también es reforzar los compromisos del alcalde y de la institución con la población.

Pero la confianza se rompe si ya no existe ningún “nexo” con las autoridades y funcionarios. Así, la confianza se va “perdiendo poco a poco”. Por eso José, tras la renuncia del gerente municipal del periodo 2015, señaló lo que implicó tal cambio:

El compromiso que se ha hecho del HR que teníamos un fin, objetivo, que las autoridades trabajen conjuntamente con la población con las organizaciones sociales de base, esa era la idea. Pero cuando cambia un funcionario que encabezaba una iniciativa, todo queda al aire. Entra otro gerente, y el HR no lo tomaron en interés. Un poco que se alejaron. *No teníamos reuniones con las autoridades, no había nexos, no había ese conversatorio, no había esa confianza, se fue perdiendo poco a poco.* (Cursivas añadidas)

Para José al no tener “reuniones con las autoridades, no había nexos”. Y el nexo permitía “trabajar conjuntamente” y generar “confianza”, y por eso la confianza se fue perdiendo poco a poco”, porque no había “nexos”. Confianza que le permitía decidir junto con las autoridades. Lo cual no se puede hacer en una feria, en una visita, o en reuniones luego de una caminata. Se requiere una reunión estructurada, con agenda, invitaciones, facilitadores, etc., donde se pueda compartir información y poder llegar a acuerdos de cumplimiento recíproco.

En ese sentido, el “nexo”, es decir el HR, “ha hecho” que se promueva la confianza entre Estado y sociedad civil, en tanto había “ese conversatorio”, y sus propuestas eran acogidas de buena voluntad. Eso generaba acciones comunes en ambos actores, pero cuando no hay ese nexo, la confianza se va “perdiendo poco a poco”. Y tras la pérdida de la confianza y el nexo las comunidades quedan “huérfanas”, sin un “padre”, sin una “familia”, “aisladas”. José lo expresa así:

... creo que hemos perdido la confianza con el alcalde y con el funcionario menos, y realmente estamos en nuestra comunidad huérfanos. No tenemos un padre, una familia. Cuando tienes alguna dificultad, te dicen qué te falta. Y cuando tengo alguna

dificultad, lo llamo siquiera te dan una perspectiva de apoyo. No hay nada de eso. Las comunidades están aisladas. No tenemos ese compromiso de las autoridades, entonces me gustaría que tenga más compromisos con las comunidades, con la gente y así tener un gobierno exitoso. Creo que eso le falta a las autoridades, más que nada. No solo del MPH, sino del gobierno regional también. Eso es lo que más preocupa a nosotros como dirigentes.

Entonces claramente se puede decir que lo más exitoso del HR y los efectos e impactos positivos en los dirigentes están acotados a un período relativamente corto de un año. De allí también su trascendencia en los siguientes tres años. Como se ha visto, el segundo periodo del HR no contempló los talleres descentralizados de diálogo y acuerdos. Tan solo visitas de resolución de problemas puntuales, y ferias informativas masivas.

5.2.5. Escuela práctica de ciudadanía

Como señaló Quispe⁵⁵⁰, el HR se convirtió en una escuela práctica de ciudadanía. Esto es reafirmado por Pelayo, para quién el “HR como un inicio de una escuela de formación estaba muy bien.” Pero destaca que “el HR sería bueno que fuera permanente para recoger todos los datos y socializarse, porque no queda ningún documento escrito, alguien debe consolidarlo, archivarlo, publicarlo, ahora que tenemos tecnología, whatsapp para ver qué temas nos interesa”.

En realidad el HR del primer año quedó como una experiencia importante, pero con la salida de gran parte del equipo en el 2016, no pudo ser sistematizada ni consolidada, como demanda Pelayo. Pero sí fue una experiencia que contribuyó a elevar la conciencia de los dirigentes. En ese sentido Martínez señala que el HR le ayudó:

...también a conocer los derechos que tenemos todos los ciudadanos. El derecho que tenemos a pedir, a exigir que ellos ya no nos nieguen, que no nos pongan a un lado. Solamente a la gente que les conviene, como dicen a su compadre, a su comadre nomás lo reciben. Eso es lo bueno que ha cambiado, porque han recibido a todos los días, para bien o para mal nos han recibido.

Importante este sentido de justicia de “han recibido a todos”, donde se expresa una renovada igualdad ante la ley. Y es que hubo sin duda un proceso de empoderamiento a través de las reuniones descentralizadas. Fue sustancial que ellos participaran en el diseño, organización y ejecución del HR, porque como señala Martínez:

⁵⁵⁰ Entrevista con Fernando Quispe Rocha, ex asesor del alcalde Aedo. 21 de febrero de 2021.

Más que nada nos ayudó a nosotros del CCL a llevar claramente ese HR. Lo hemos organizado como CCL, para llevar a las autoridades a cada zona, a cada cono. Que las autoridades vean de cerca las necesidades que tiene el pueblo. No solamente lo escuche en la oficina, porque cuando nosotros le contamos allá, a veces no lo creen. Y viendo allí lo creen, y viéndolo eso a nosotros nos ha apoyado bastante. Y de esa manera han salido en muchas zonas muchas obras de las necesidades que han tenido ellos ¿no?

En el capítulo anterior veíamos que los funcionarios comentaban que muchas veces cuando en la oficina los dirigentes hablan de un problema en la comunidad, algunos funcionarios “no lo creen”, pero viéndolo allí en el campo, “lo creen”. Pero no es sólo ver sino que “eso a nosotros nos ha apoyado bastante”, han salido “muchas obras de las necesidades”.

De esta manera Martínez valora el espacio por su utilidad, pues “eso” les pudo ayudar en obras y actividades. Como diversos funcionarios señalan a partir del HR se estableció vínculos entre oferta y demanda de servicios. Se rompió burocráticos trámites y requisitos. Muchas acciones fueron planificadas con ellos en esas reuniones y al ser firmados los acuerdos tenían un carácter vinculante Y es que como Vicente comentaba, sino conoces la realidad no te va a importar sus problemas, ni buscarás su solución, y allí nace la utilidad para la población, en el interés de los funcionarios.

Por su parte José aprendió a distinguir y tiene una perspectiva más crítica de la participación de los funcionarios en los talleres descentralizados para quién:

... las autoridades, que eran los funcionarios, los gerentes, subgerentes, regidores, a las reuniones que se convocaba simplemente venían a dar su informe. Alguna cosita hemos visto, pero en el fondo no tenían ese interés de mejorar, cambiar. Interés de agarrar el problema y tratar de subsanar, o llevar al alcalde, y decir, esto he recibido y quiero que usted apoye en esto. Muchas veces yo he participado, incluso en esa reunión para que primero expongan los funcionarios, y luego llega la población y exponga para que ellos realmente puedan recoger. Pero ya no están los funcionarios, los regidores. Simplemente estaban los coordinadores. Entonces qué perspectiva ellos se llevaban. Nada. Porque ellos rendían su cuenta en la reunión y después se fueron, y la población se quedaban. No todos, pero sí hubo una pequeña parte que se quedaba, que tenían ese interés de escuchar, realmente llevar una perspectiva.

“Una pequeña parte se quedaba”, y tenía “ese interés de escuchar”. Ya otros funcionarios han destacado (ver capítulo 4) la debilidad en el deber como funcionarios al comienzo del HR, ese poco “interés”, como dice José, que muchos funcionarios y trabajadores tienen respecto de la participación ciudadana.

Esto era visto también por el alcalde y algunos de los funcionarios “que tenían ese interés de escuchar”, y por eso Vilca⁵⁵¹ señalaba los llamados de atención a quienes participaban sin interés. Es parte de lo que se señalaba que había la necesidad de cambiar costumbres y culturas toma tiempo, y no es posible en unas pocas reuniones sino eso se logra en el mediano y largo plazo.

En cambio, Mendoza⁵⁵² no es tan crítico, y considera que:

De escuchar sí nos escuchaban, por eso los dirigentes conformes estaban. No había ningún reclamo contra las autoridades. Tranquilamente iban allí las autoridades, hacían su reunión con todo su talento humano. Eso es lo que vamos a hacer también. Vamos a hacer los dirigentes tener una reunión en cada asentamiento humano, así era.

Para Mendoza la experiencia del HR es un ejemplo de lo que ellos como dirigentes pueden hacer, como es ir a los asentamientos humanos a conversar, a escuchar a los dirigentes y población, porque ya no es necesario que todos vayan al salón Consistorial⁵⁵³, que está en el palacio municipal. Los PP, las convocatorias a los asentamientos humanos, las reuniones con los sectores, entre otras actividades se hacen allí.

Por su parte Mendoza señala que cambió y aprendió “bastante” como “ir a visitar a sus zonas para indicar cómo debemos trabajar las juntas vecinales”. Para Mendoza el HR fue una escuela donde se aprende a dialogar, y luego se va a replicar lo aprendido: “Eso es lo que vamos a hacer también”. Además, se sentían motivados y con capacidades para esa réplica. Asimismo, aprendió cómo las gerencias deben estar “identificadas con las juntas vecinales”, por eso Mendoza dice:

...cambié bastante, (...) si tú vas a la alcaldía, la señorita no te acepta, no te dan cita, no consigues. La gerencia no te permite para conversar, he tenido que tener un

⁵⁵¹ Entrevista a Ana María Vilca Ayala, especialista en planeamiento, fue designada por Aedo como directora de OPP en enero 2015. 20 de febrero de 2020.

⁵⁵² Entrevista a Remigio Mendoza Auqui, ex coordinador del CCL del distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho. 16 de marzo de 2021.

⁵⁵³ Como Mendoza ha sido dirigente del CCL desde el 2009 sabe que las reuniones del CCL, PP y otras con los dirigentes barriales, eran desarrolladas en el palacio municipal, en el salón Consistorial, que es un ambiente amplio para más de 100 personas y donde se realizan algunos actos protocolares de la MPH.

día en la agenda, eso no es dable. Nuestros funcionarios deben estar llanos para recibir a los dirigentes, para recibirlos en cualquier momento, de puertas abiertas. (...) Otros en ningún momento las escuchan (a las juntas directivas) y está mal. *Aprendí bastante* (...) ir a visitar a sus zonas para indicar cómo debemos trabajar las juntas vecinales, y darse un estatuto como debe ser, para que sepan cómo guiarse y como deben estar las gerencias también identificadas con las juntas vecinales. (Cursivas añadidas)

En la medida que el HR fue la primera vez que permitió a los dirigentes sentarse en una misma mesa durante horas en una reunión en su zona, con las más altas autoridades y funcionarios de la MPH, para conversar y luego de un trabajo de grupos y plenaria, llegar a acuerdos, los dirigentes empezaron a aprender cómo deben trabajar las juntas vecinales con la MPH. Aprendió también en la práctica como trabajar con las bases, a “darse un estatuto”, que quizá así entendió el plan de trabajo que con ellos se construyó y sirvió para el diálogo.

5.2.6. Superación de escisión y buena mirada

Un efecto importante tras la participación de algunos dirigentes en la primera etapa del HR es la superación de la escisión entre Estado y sociedad civil. Eso lo precisa bien José cuando señala que “antes que haya el Hatun Rimanakuy, las autoridades trabajaban por su lado, las organizaciones de base y comunidades por otra parte.” Esta superación de la escisión entre municipio y población, se debería, según José, a que “el HR más que nada es una buena mirada de parte de las autoridades. Cuán importante era hacer este tipo de iniciativas del HR.” Y para José “buena mirada” es que:

...¿por qué se llevó a cabo?, por un solo objetivo: conversar con toda la población o con todas las organizaciones sociales de base y también con las autoridades de la MPH. Esa era la idea, porque anteriormente trabajaba la municipalidad por su lado, las organizaciones de base y comunidades por otra parte. Ni siquiera tenían un objetivo trazado juntamente con autoridades ediles. Por esa misma razón empieza el HR, y empieza el interés de las autoridades hacia las comunidades realmente. Ellos también se empapan en qué situación estaba cada comunidad, cada poblador, cada asentamiento humano. Cuáles eran sus fortalezas, sus debilidades. Allí empiezan a enterarse realmente las autoridades.

Así, la “buena mirada” es lograr que haya un trabajo conjunto, que haya objetivos en común. La conversación debía llevar a que la MPH “se empape” de la situación de cada

poblador, cada comunidad, cada asentamiento humano. Sus fortalezas y debilidades.⁵⁵⁵ Había la necesidad de tener un objetivo conjunto, y ése se empezaba a dar a través de la corresponsabilidad en la prestación de servicios.

Sin duda el HR respondió a las necesidades de los dirigentes de establecer “nexos” de carácter vinculante con la MPH, como señala José. Ello en gran parte porque participaron activamente en su diseño e implementación. Al final este empate entre demanda y oferta no sólo benefició a la MPH, sino a las y los dirigentes que validaron en la práctica la utilidad de participar en espacios de diálogo con autoridades y funcionarios.

El restablecimiento de la confianza fue justamente producto de la mediación del HR como instancia estructurada para promover un diálogo entre pares y de las herramientas del buen trato, la inclusión social, la capacidad de escucha y la promoción de las dirigencias ante la población. Esto explica que la población se plegó inmediatamente a una política de corresponsabilidad en la gestión pública. Aceptando que todo no era responsabilidad del municipio.

Uno de los cambios más significativos en las dirigencias producto del HR, es que permitió que las y los dirigentes establecieran un nexo más consistente con sus bases y barrios. Ello porque las bases comprendieron que las dirigencias tenían un mayor vínculo con autoridades y funcionarios. Y que la MPH al compartir el poder con las dirigencias, éstas se habían vuelto un símbolo de poder para las bases.

El HR en ese sentido se convirtió en un espacio referencial para los dirigentes de manera que les permitió evaluar que podían replicarla en sus ambientes barriales y zonales. Las dirigencias a su modo hicieron espacios de diálogo con sus bases, de similar manera como ellos habían participado en el espacio de diálogo con la MPH. La apropiación del HR les permitió replicarlo, adaptándolo, a sus propias dinámicas sociales.

Tabla N° 19

HALLAZGOS CENTRALES DEL CAPÍTULO 5: IMPACTO EN LOS DIRIGENTES
✓ Se visibilizó y revitalizó una dinámica social de participación de las dirigencias del CCL y sus bases, teniendo tres factores explicativos: 1) gestión de puertas abiertas y de apoyo,

⁵⁵⁵ José es uno de los pocos dirigentes que maneja una terminología, conceptos, ideas desarrolladas por ONGs, pues ha sido capacitado más de dos años en gestión pública por una ONG. Conceptos como fortalezas y debilidades, son parte de una herramienta conocida como FODA, que permite hacer diagnósticos situacionales, e identificar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de una institución.

2) participación en la gestación y desarrollo del HR, y 3) recuperación de su liderazgo ante sus bases.

- ✓ Superación de tres obstáculos internos de las dirigencias: 1) “desánimo” por el poco apoyo. 2) dirigentes que asumen por “interés personal o por llenarse los bolsillos”. 3) concepción que todas las dirigencias son corruptas, y la desconfianza que ello genera. Y se superó dos obstáculos externos: 1) ser voluntario y no ganar dinero, y 2) falta de apoyo de las autoridades y funcionarios.
- ✓ Utilidad del mecanismo: 1) diálogo horizontal permite ser escuchados, 2) genera actoría ante la MPH y sus bases, 3) su carácter vinculante, 4) aprender a relacionarse con autoridades, 5) aprender a desarrollar sus propias reuniones con sus bases.
- ✓ Resultado no esperado que las dirigencias del CCL replicaran el espacio con sus bases, legitimando su liderazgo y generando corrientes de canalización de demandas.
- ✓ Tener una mayor agencia e interacción y ser exigidos a ser mejores dirigentes.
- ✓ El HR: “nexo” como mecanismo para mejorar la prestación de servicios.
- ✓ Mecanismo eficiente de diálogo y concertación, es una escuela práctica de ciudadanía.
- ✓ Herramienta para superar la escisión entre Estado y sociedad, y generador de una “buena mirada”, buena relación, tanto por parte de las autoridades y funcionarios hacia las y los dirigentes, como de ellas y ellos hacia las autoridades y funcionarios.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

En este capítulo final, expondremos cuatro subtemas. El primer subtema está referido a la revisión de las hipótesis, y una síntesis de las evidencias encontradas y reseñadas con detalle en los capítulos precedentes. En el segundo subtema expondremos las lecciones aprendidas y algunas reflexiones que la propia experiencia nos deja. El tercer subtema aborda las lecciones que el HR nos deja en relación con la posibilidad de replicarla en otros contextos. En el cuarto subtema trabajamos las preguntas y temas que nos deja el HR como pendientes. Así como detallamos las condiciones mínimas, recomendaciones y limitaciones que se deberían tener en cuenta para implementar con éxito un mecanismo de participación ciudadana como el HR.

6.1. Revisión de hipótesis

La primera hipótesis del surgimiento del HR fue por la ambición política que él entiende debe basarse en tener preferencias normativas por la participación, y en segundo lugar por la presencia de un núcleo de funcionarios, que conformaron el equipo técnico participacionista. Estas hipótesis fueron confirmadas. Sin embargo, como se analizó en el tercer capítulo, surgió una tercera clave explicativa, el pragmatismo del alcalde.

Se podría argumentar que al ser pragmático, se podría descartar sus preferencias normativas, pues no promovería espacios de diálogo por un convencimiento con el participacionismo, sino porque analiza que es eficaz para su ambición política. Por eso si él evaluara que el espacio no es eficaz para sus fines, lo dejaba de lado, cosa que no haría quien sí tiene preferencias normativas por el tema.

Sin embargo, lo hallado sobre el alcalde es que antes de iniciar el proceso de implementación del HR como mecanismo de participación ciudadana en la gestión local, anunciaba su importancia en reuniones. Y como se desprende del análisis de sus planes de gobierno⁵⁵⁶, hay un proceso de una mayor incorporación de la temática en la gestión local. Y por ello en el último plan se plantea reforzar el CCL y crear más espacios de diálogo. Sin embargo, por su ambición política de hacer carrera como autoridad local, primero, luego regional y finalmente nacional, no es principista sino pragmático, como la gran mayoría de quienes hoy participan en política. Y por tanto, sin dejar de tener preferencias normativas, las usa pragmáticamente para lograr concretar su ambición política.

⁵⁵⁶ Ver página 100 de la presente tesis.

Así, Aedo comenzó su ascenso político en el 2003 tras ganar ajustadamente la alcaldía de San Juan Bautista, el segundo distrito más poblado de Ayacucho. Postuló a la reelección ganando holgadamente. Eso lo impulsó a postular al municipio provincial de Huamanga en dos oportunidades. La primera perdió, según afirmó, por no estar en uno de los movimientos con más opciones para ganar, y por tener un candidato regional sin mayor carisma, pues incluso Aedo lo superó en votos.

Esta ambición política por continuar su ascenso político le dejó una experiencia por la cual desarrolló su pragmatismo político. Para triunfar debía ir en un movimiento con altas probabilidades de ganar, no importando su ideario o programa o antecedentes. Así, postuló para el periodo 2015-2018 en un movimiento cuyo candidato regional tenía preferencias electorales a pesar de que era cuestionado por corrupción, como es el señor Wilfredo Oскорima, gobernador regional en el periodo 2011-2014.

Y es justamente este pragmatismo el que se constituye en una tercera variable independiente, y explica el surgimiento y duración del HR. Ello porque para Aedo mecanismos como el HR es importante porque le permite una mayor cercanía y apoyo de la población, para eventualmente conseguir más votos en una siguiente postulación a un nuevo cargo público.

Cabe destacar que él forma parte de esa minoría de políticos empíricos que hacen carrera política por su ambición y su pragmatismo. A ello se suma el que tenga una preferencia normativa y por tanto se rodeó de profesionales pro participación y dejó que impulsaran un mecanismo novedoso, para luego de su éxito promoverlo. Su preferencia normativa por la participación, como un marco de actuación ante sus votantes, y que le permite impulsar su ambición, como orientador personal, y su pragmatismo, como la forma de actuación que él elige para lograr su ambición. Estos dos últimos permitió movilizar a la municipalidad, a las dirigencias y a la población del distrito de Ayacucho.

Entonces las primeras dos claves explicativas para lograr impulsar y sostener un mecanismo como el HR son por un lado la ambición política vinculada al servicio, pero también a la conveniencia de lograr mayores votos. Y por otro lado, derivada de su ambición política, la segunda clave es su pragmatismo político, por el cual “todo vale” para ganar las elecciones, pero conservando luego del triunfo los valores como la promoción de la participación ciudadana.

Valores que son asumidos como compromisos con la población, pero también como una herramienta para seguir escalando. El pragmatismo lo lleva a escalar en mecanismos de participación ciudadana, porque es lo que conviene en la mejora de la

relación con la población, de manera que el efecto es contar con una población cercana para coordinar con ellos nuevas candidaturas.

Además, se confirma la variable independiente respecto del equipo técnico participacionista, que denominamos, equipo de conducción, e integrado por: 1) funcionarios que venían de la campaña electoral, y 2) por nuevos funcionarios contratados en la alta dirección y que no participaron en la campaña. Tal como se planteó en la hipótesis, este equipo de conducción explica también el surgimiento del HR.

Por todo lo dicho, el HR generó en autoridades y funcionarios una nueva valoración sobre el beneficio de la participación ciudadana como mecanismo útil de consulta en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Por tanto se le asignó presupuesto al desarrollo de las organizaciones barriales, mejorando la calidad de la participación ciudadana como corresponsable en la prestación de los servicios públicos en las zonas.

Causó un poco de sorpresa descubrir el impacto que el HR tuvo en las percepciones de las y los funcionarios. Desde la desinstalación de sus posiciones como operadores burocráticos, hasta el despertar de la conciencia de que no es posible hacer gestión pública de espaldas a la población. Para la gran mayoría el HR fue una escuela práctica de gestión participativa. Y llamó la atención que dijeran que más que cambios en las dirigencias y población, el HR había servido para realizar cambios en ellas y ellos.

De otro lado se confirmó la hipótesis de que el HR modificó las ideas previas de los dirigentes sociales sobre la inutilidad de la participación y diálogo con los funcionarios locales, generándose la idea de que la participación es un mecanismo beneficioso para posicionar su agenda en las actividades, proyectos y presupuesto del municipio, y no solo por parte de los dirigentes del CCL sino de los dirigentes de los barrios.

Es por eso que las y los dirigentes evaluaron que su participación generaba mejoras en sus barrios. Ello aunque la MPH no cumplieran en su totalidad con los acuerdos. El cumplimiento de los acuerdos se basaba en que las decisiones que se tomaban, refrendadas por el alcalde, gerente municipal y demás funcionarios, eran vinculantes, superando iniciales desconfianzas.

En esa perspectiva, el HR suprimió las iniciativas que se estaban generando para producir desde la sociedad civil un proceso de revocatoria, redujo los conflictos sociales en el municipio de Huamanga y logró terminar su gestión de la manera más armoniosa posible. Establecido un nivel de confianza entre los dirigentes del CCL y barriales con la MPH, los dirigentes barriales se empoderaron en el trabajo conjunto, y

orientaron su labor a ser mejores dirigentes, y a mantener una mejor relación con sus bases.

Esta experiencia de réplica del HR por parte de las y los dirigentes con sus bases fue un logro no previsto ni esperado del HR. Replicar, como una cascada, el HR por parte de las y los dirigentes con sus bases la experiencia del HR, dice mucho sobre la importancia de generar desde el municipio experiencias exitosas de relación social con la población. Esto lleva a generar una nueva relación de diálogo y de construcción participativa de la ciudad.

Se confirmó también la hipótesis de que el HR significó para ambas partes, una relación entre autoridades, funcionarios y dirigentes sociales horizontal, democrática, participativa. Ello es más importante, como se vio en el capítulo 2, en la sierra donde aún las relaciones sociales están marcadas por el patrimonialismo, la verticalidad, la exclusión. Y también relevante en una sociedad post CAI como es Huamanga.

La tercera hipótesis, donde se menciona que el HR impactó en los dirigentes de tal manera que pudieron articularse y trabajar con las diferentes áreas de la MPH y sobre proyectos en sus zonas, no se cumplió como esperábamos. Si bien hubo un trabajo más articulado con subgerencias como la de medio ambiente⁵⁵⁷ y en la subgerencia de comercio y mercados, no hay evidencias de que los dirigentes se relacionaran de mejor manera con todas las unidades de la MPH. Esto debido fundamentalmente a la limitada temporalidad de la experiencia.

La investigación buscó explicar la implementación del HR, y descubrir y revelar si el HR fue una experiencia referencial para el cambio de las visiones y prácticas de las autoridades y funcionarios de la MPH, así como en los dirigentes barriales del distrito de Ayacucho entre 2015 y 2018. En ese sentido, sí encontramos que ha sido una experiencia referencial que permitió cambios en autoridades y funcionarios, y dirigentes sociales.

La experiencia de implementar los talleres y el diálogo en los barrios, hizo que las percepciones que los funcionarios tenían de los dirigentes respecto de ser violentos, y que podían rechazar el diálogo, cambió hacia el reconocimiento de la capacidad de los dirigentes como propensos al diálogo. Por consiguiente, la práctica de trabajo aislado y sin consultas a la población, pasó a ser una práctica de diálogo recurrente.

El trato horizontal, la transparencia y el compartir el poder, dispensado por las autoridades y funcionarios permitieron el cambio de la percepción de los dirigentes respecto de la desconfianza inicial, hacia actitudes de confianza y trabajo conjunto. Se

⁵⁵⁷ Pero eso se explicaría más por el compromiso de su subgerenta K. Cárdenas.

rompen prejuicios de ambos lados. Y en consecuencia la práctica de los vecinos de no colaborar o no hacerse responsable de la implementación de las políticas públicas, se convirtió en una práctica de corresponsabilidad en la gestión de las políticas públicas implementadas por la MPH e incluso se comprometieron a elevar la recaudación tributaria.

La experiencia de diálogo democrático y de llegar a acuerdos viables por consenso y que podían ser realizables por la MPH, cambió la percepción que algunas autoridades y funcionarios tenían respecto de la intransigencia de la población al diálogo democrático y a que podían demandar proyectos y actividades inviables para la MPH. Esto trajo como consecuencia un cambio significativo en la práctica de implementar espacios democráticos de diálogo con carácter vinculante con la población, como la realización descentralizada del PP por primera vez en su historia. Además, permitió encontrar en ambos lados matices con relación a la imagen más sólida y uniforme que se podía tener del otro. Esto es importante porque es el fundamento de la democracia, encontrar aliados y romper la desconfianza de trabajar solo en sus tribus.

La experiencia de visitar los barrios y de tener un encuentro con la realidad y la población, promovió un cambio de percepción respecto de que la situación en la que vivía mucha gente era de pobreza, y no de una supuesta tranquilidad económica. Esto motivó que los regidores se orientasen a que estos espacios de diálogo sean legalizados, y por unanimidad se aprobó la ordenanza y el reglamento de legalización del HR. (Anexo N° 05)

También hubo un efecto importante del HR en relación con el conocimiento de la realidad del distrito por parte de las autoridades, funcionarios y trabajadores, como consecuencia de la decisión de que los talleres descentralizados del 2015 con la población se realicen en los barrios. Se conoció directamente los problemas de la población, sus propuestas de solución, su realidad, las diferencias entre una zona y otra, y hasta dónde quedaba cada barrio, que según afirmaba una dirigente, sólo lo conocían de nombre.

De igual forma ha sido una experiencia referencial para las y los dirigentes del CCL y de los barrios que participaron en el diseño, planificación, organización, dirección y seguimiento de los acuerdos a los que se llegaron en los talleres descentralizados de la primera etapa del año 2015. Por el cual los dirigentes cambiaron la forma pasiva y más distante con sus bases, y tomando como referencia el HR, asumieron un rol dirigencial más activo visitando sus bases y reuniéndose con ellos, al igual que la MPH hizo al visitar sus zonas.

El giro copernicano de hacer los talleres descentralizados en las propias zonas generó un cambio importante en la forma de relacionarse con la población. La MPH se

descentró, descentralizándose las reuniones. Entonces se logró que autoridades y funcionarios cambien sus prácticas de realización de los talleres del PP, haciéndolos descentralizadamente en el 2016.

El impacto fue mayor en autoridades y funcionarios porque no tenían pensado que se podía crear esa instancia, y para la gran mayoría fue la primera vez que participaban en un mecanismo de articulación y superación de la brecha entre Estado y sociedad casi “a la fuerza”. En cambio para los dirigentes lo que se hizo fue lo que ellos habían deseado. Lo asumieron, porque, como se ha señalado, participaron desde el diseño hasta la implementación del HR.

El HR permitió el surgimiento de lazos de confianza entre autoridades, funcionarios y trabajadores, con las y los dirigentes barriales, por el cual algunos pobladores hasta se plantearon defender a la gestión frente a ataques que no reflejaban la verdad del compromiso y vínculo con la población. Otros se comunicaban rápidamente para solucionar los problemas en los barrios.

Los testimonios expresan que las autoridades y funcionarios se replantearon la forma de hacer gestión pública, asumiendo que es posible hacerla con la participación de la ciudadanía. Algunos se plantearon la participación ciudadana como un factor en el proceso de diseño, implementación y evaluación de la política pública.

La importancia del HR para autoridades, tras el éxito del diálogo con la población, se evidencia en el mayor presupuesto que se le asignó a la subgerencia de participación vecinal y ciudadanía, a través del financiamiento de un proyecto y fondos para sus actividades en el marco del fortalecimiento del sistema de participación vecinal.

En ese sentido, hasta el presente año 2021 se le asigna un presupuesto anual de alrededor de 30 mil soles a una actividad de la subgerencia de participación vecinal y ciudadanía, denominada Hatun Rimanakuy. Con esos fondos la subgerencia ha podido realizar las asambleas zonales y llevar a cabo las elecciones, así como realizar un seguimiento al funcionamiento de cada zona para dar sostenibilidad al fortalecimiento de las zonas.

Es necesario aquí precisar que si bien la actual gestión le da recursos económicos a la subgerencia de participación ciudadana, es casi de manera inercial. Ello porque la gestión de Aedo dejó incorporado el presupuesto en el POI para ser ejecutado en el primer año de la nueva gestión. Su ejecución es inercial. Pero no se conoce que haya una visión sobre la importancia del diálogo con la ciudadanía, que permita a la nueva gestión retomar el HR.

Hasta donde se conoce la nueva gestión no ha tenido como norma el diálogo con las dirigencias del CCL, ni con las de las zonas⁵⁵⁸. Por ello, ese fondo es para el funcionamiento de la subgerencia en su relación con las zonas, y la promoción de las dirigencias. Pero no se conoce que haya una intencionalidad política de retomar ese rol tan importante de puente entre Estado y sociedad civil.

6.2. Aprendizajes o reflexiones generales

6.2.1. Compartir el poder

Lo que se propuso el HR fue darle poder a la población para que aportara al desarrollo del distrito de Ayacucho. En la lógica de lo que hemos citado previamente de Cáceres (2005), de que “participar es tener la voz decisiva”, y que “los procesos de desarrollo modifican la relación de poder previamente existentes”. Esto ha permitido superar la apatía de la última década derivado de que los mecanismos consultivos tienen en la ausencia de un carácter vinculante. Sin poder de decisión, sin un aparato institucional que respalde los acuerdos a los que se llegue, los espacios tienen muchas debilidades, y hasta cierto punto se podría decir que son un fracaso, porque no cumplen con los objetivos para los cuales fueron concebidos. Es el caso del CCL, el PP, y los demás mecanismos a nivel regional como el CCR. En ese sentido el HR se dio en la perspectiva de uno de los tres principios políticos de Wright y Fung, que señala que un mecanismo de participación ciudadana es efectivo si las y los funcionarios, y las y los ciudadanos involucrados tienen poder de decisión.

El HR tuvo respaldo político institucional, administrativo en el marco de la ley, al cual se le dio el carácter de vinculante, de manera que logró que las decisiones que se tomaron pudieran mejorar la calidad de los servicios y la gestión local. El empoderar, dar poder a la población, contribuye a cambiar mentalidades en la municipalidad y en la población, porque quién comparte poder también comparte responsabilidades, y a quién asume el poder de decidir se le replantea sus deberes.

⁵⁵⁸ Un hecho ilustra la desconexión del alcalde Gutiérrez por el diálogo con la población. Ocurrió el 20 de febrero de 2020, a inicios del carnaval ayacuchano. En la madrugada la municipalidad dispuso el retiro de las rejas de la plaza Mayor. A las horas la población reaccionó y según el diario Perú21, “Le dijeron de todo. El alcalde de Huamanga, Yuri Gutiérrez Gutiérrez, fue abucheado, insultado y perseguido por decenas de vecinos ayacuchanos...” Incluso “Los protestantes extremistas tuvieron el atrevimiento de izar una bandera negra como señal de rechazo pero fue retirada por la Policía que colocó el pabellón nacional.” Tras aceptar que “nuestro error fue retirar las rejas de forma apresurada...”. Y agregó según el diario Correo, que “no habría imaginado que la falta de información oportuna hiciera que la población reaccionará con tal magnitud que destrozarán las tribunas instaladas para el carnaval 2020.” El alcalde tuvo que reponer inmediatamente las rejas, y si bien, como señaló el alcalde, “queríamos que el Perú tenga presencia en la Bienal de Venecia, un concurso de diseño en el mundo, para eso necesitamos llevar como prueba parte de las rejas de la Plaza Mayor”, la ausencia de diálogo con la población le pasó factura y quebró la relación entre autoridades y población. Ver: <https://peru21.pe/peru/ayacuchanos-no-perdonan-asi-abuchearon-al-alcalde-de-huamanga-por-retirar-las-rejas-de-la-plaza-mayor-nnpp-noticia/> Y también: <https://diariocorreo.pe/edicion/ayacucho/improvisacion-de-la-mph-genera-caos-tras-retiro-de-rejas-932950/> y <https://diariocorreo.pe/edicion/ayacucho/alcalde-admite-que-se-equivoco-en-retiro-de-rejas-933024/>

En esa línea de reflexión, el HR demostró que los dirigentes asumían el poder que se les daba para impulsar el diálogo y afirmar la corresponsabilidad en la gestión local. Ello implicaba asumir un rol de colaboración desde sus espacios y con los límites que estos tienen, con el desarrollo de las políticas públicas de la MPH. Demostró también que no se debía tener miedo a compartir el poder que a la postre promueve un diálogo horizontal, abierto y franco con la población.

6.2.2. Primacía de la realidad

La realidad y la práctica social marcaron la agenda desde el inicio del HR, y éste no se planteó sujetarse a los marcos legales. No se reconocía tener una ley específica para el mecanismo que se iba a crear. Sino apelar a la realidad de un municipio cuyos contactos con la población habían sido esporádicos y superficiales. Y sin embargo, por décadas la población tenía gran necesidad de vincularse con la MPH.

Se partió de lo que señala Díaz Palacios en el sentido que los municipios mantienen aún estilos políticos predominantemente “tradicionales, prácticamente opuestos a la democracia participativa y reacios a la necesidad de rendir cuentas y actuar con transparencia.”⁵⁵⁹ Por ello se intentó crear un mecanismo participativo, democrático y de carácter vinculante, aunque no esté precisado exactamente el modelo o el tipo de espacio que se busca promover. Ello en tanto se puede hacer lo que la ley no lo prohíbe,⁵⁶⁰ y por el contrario, como en este caso, el HR permitió contribuir a fortalecer la democracia y mejorar la calidad de los servicios que la municipalidad brinda a la población, elevando ésta por tanto su calidad de vida, fin supremo de la Constitución.

Es por ello que la propuesta de tener un espacio con la ciudadanía no fue resultado de una consulta con el área legal, para ver que el marco normativo pudiera hacerlo realidad, sino fue una decisión política de coordinar con la población el tipo de espacio que se requería (como es en la mayoría de casos comparados a nivel nacional), es decir, la política y la realidad se imponían al marco legal.

La política, la decisión, no lo técnico, ni legal fue el punto de partida. Así, es necesario, tras la sistematización de ésta y otras experiencias, incorporar en la legislación las nuevas realidades para adecuarla y promover efectivamente mecanismos de participación ciudadana complementarios a la representación política expresada en

559 Díaz Palacios, Julio. (2005) Situación y perspectiva de los gobiernos locales en el Perú. En, InWent/DED/Grupo Pachacamac. (2005). Descentralización, Desarrollo local y ciudadanía. InWent-Oficina Regional para los Países Andinos. Lima, Perú. (p. 47-57)

⁵⁶⁰ En la Constitución Política del Perú (1993) en el Título I, denominado “De la Persona y de la Sociedad”, en su Capítulo I: “Derechos Fundamentales de la Persona”, se precisa en el artículo 2° que “Toda persona tiene derecho”, y en el numeral 24. se precisa que tiene derecho, “A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.”

el concejo municipal, donde la ciudadanía pueda incluso contribuir al rol fiscalizador del Concejo, siendo “los ojos” del alcalde, que es quién preside el Concejo Municipal.

Otro hecho importante a subrayar es que los dirigentes apostaban más que las autoridades y funcionarios, por crear nuevas relaciones entre el municipio y la población. Las autoridades y funcionarios entrevistados, si bien reconocen que el HR les aportó y cambiaron sus percepciones y prácticas, no señalan explícitamente que el HR significó la gesta de una nueva forma de gestión municipal.

De otro lado, uno de los aspectos centrales resaltados por autoridades, funcionarios, trabajadores y dirigentes sociales es que el HR permitió que la MPH no se “encerrase” en sí misma. Que sus decisiones no fueran tomadas, como hasta hacía poco, sólo por los funcionarios y en el local central, y en el mejor de los casos, socializando e informando de “sus” decisiones. La “salida” a la realidad por parte del recurso humano, electo y permanente de la MPH, a los barrios para allí tomar decisiones, marcó al conjunto de los participantes.

El HR logró descentrar la MPH. Así, para el dirigente Mendoza, tras el HR “ya no es pues como antes, que teníamos que llamar a la gente al salón Consistorial.” Históricamente, salvo excepciones, el eje del ejercicio del poder y de las decisiones de la MPH estuvo en el palacio municipal, en el gabinete, en las oficinas. Los espacios de diálogo y de acuerdos se llevaban a cabo casi exclusivamente entre autoridades, funcionarios y trabajadores. Esos espacios fueron la norma para la toma de decisiones institucionales más “cerradas”.

Lo social era lo externo, el “otro” desconocido y muchas veces, como se ha señalado, considerado en algunos casos como una amenaza, o eran el objeto de las decisiones, no el sujeto. No se incluía a la población en las decisiones, solo en el proceso eleccionario. La exclusión de la población en las decisiones se daba durante los cuatro años de gestión, en tanto que la inclusión era solo un momento, si bien importante, cuando el pueblo decide con su voto quién los va a representar. Esto se ha llamado democracia elitista.

Eso se invirtió con el HR. El eje de la gestión, por primera vez en su historia, estuvo en lo social. La población y sus necesidades, sus ideas, sus demandas. La gestión al salir, al no encerrarse, al ir al encuentro de lo social en los barrios, hizo que su accionar no esté enfocado en el diálogo entre autoridades y funcionarios sobre lo social, sino que lo social participó del diálogo entre autoridades y funcionarios.

Lo social no fue el espacio de validación de lo acordado en lo institucional, sino fue un actor más en el proceso de definición de la política pública institucional. La apertura a los barrios no fue la recepción de los barrios en la MPH, sino fue la presencia de la MPH en los barrios. Las decisiones se tomaban en los barrios. Se tomaba con los dirigentes y la población.

Otra conclusión importante es que para establecer un vínculo entre un municipio provincial, capital de un departamento, en este caso la MPH, y su población distrital, no son necesarios grandes recursos económicos. No es necesario regalar nada. No es necesario llevar proyectos, incluso ni ferias, aunque son muy importantes, para tener la confianza de la población.

Sí es fundamental la voluntad política, la capacidad técnica y la predisposición a la transparencia, a hacer un gobierno abierto. Debe uno invertir mínimos recursos para las reuniones de trabajo. Lo fundamental es tener la capacidad de dialogar, de interactuar, de negociar con la población en igualdad de condiciones. Y como se ha visto, es decisiva la presencia de funcionarios participacionistas con experiencia y, de otro lado, un mínimo de organizaciones de sociedad civil que encaucen el proceso participativo.

No se trata de abdicar sobre la responsabilidad de hacer gestión, sino de que tras transparentar la gestión, de informar sobre lo que se propuso en campaña y lo que se puede hacer con los recursos que hay, comprometer a la población. También se puede escuchar si hay mejores propuestas. El tema central es salir del ocultamiento de información, que es lamentablemente la norma en la gestión pública.

El tema central no son los recursos económicos, sino los recursos humanos. Incluso ni siquiera fue necesaria una propuesta definida, sino voluntad política y capacidades de gestión y técnicas. De acuerdo a la experiencia del HR la clave para lograr procesos de transformación de un municipio es el personal capacitado y comprometido con disposición a la participación ciudadana, a la transparencia, a un gobierno abierto. Por eso la decisión política de con quiénes trabajar es central para pasar de un municipio cerrado, burocrático, distante de la población, a un municipio abierto, participativo, inclusivo, vecinocéntrico (véase el punto 6.2.3).

El HR demostró que es muy importante para implementar mecanismos de participación ciudadana la capacidad de las autoridades y funcionarios de contar con habilidades blandas de manera que puedan relacionarse con amabilidad, transparencia y respeto, empoderando a los y las dirigentes. Ello crea un clima y un nexo subjetivo

necesario para la escucha mutua y la democracia, y son bases sólidas para cualquier trabajo conjunto.

Este factor subjetivo de un diálogo entre iguales, es un cemento para la mayor cohesión y participación ciudadana en la gestión pública. De esta manera, en la práctica el HR fue una escuela de ciudadanía, pues permitió desarrollar valores y virtudes cívicas como la “solidaridad, la responsabilidad, la tolerancia.” (Fung y Wrigth, 2003). Se logró tender lazos racionales y subjetivos en el primer año, cuyo impacto en la MPH y la sociedad civil se tradujo en la necesidad de darle continuidad a la relación.

Por eso fue posible armar un equipo y una propuesta política social novedosa. Si se quiere crear una buena relación con la población, se debe romper con los vínculos paternos, verticales e impositivos, que genera el ejercicio de la autoridad superficial, excluyente, discriminadora y autoritaria. Quizá la actitud y habilidades blandas de algunos funcionarios y trabajadores del equipo de gestión del primer año, se puede explicar por su vínculo con una entidad cristiana de apoyo a los que más sufren.⁵⁶¹

Estas evidencias de una experiencia relativamente exitosa de un mecanismo de participación ciudadana, ayuda a revelar que es posible, como se plantea en la parte teórica, que la democracia participativa pueda convivir con la democracia representativa. Es más, que la democracia participativa pueda contribuir a mejorar la gestión pública legitimada por la democracia representativa.

De otro lado, la implementación de este mecanismo ha contribuido a precisar que es posible promover espacios de corresponsabilidad en la gestión pública a partir de la democracia participativa. Y ha contribuido a que el actual precario Estado local pueda, mediante un mecanismo horizontal y democrático, involucrar a la población en la prestación de los servicios que ella se ve limitada a gestionar.

La corresponsabilidad es un mecanismo, como se ha demostrado en este estudio, que puede ser desarrollada en los pobladores, por la poca contribución económica que hacen al municipio y a la exigencia de que si no se contribuye no se puede exigir que la municipalidad destine recursos para efectuar obras y actividades. Ello además, por la conciencia de algunos dirigentes y sectores de la población, de que los problemas en

⁵⁶¹ Este factor religioso está presente sobre todo en Quispe, Ospina y Rojas, quienes trabajaron y tuvieron una relación muy estrecha con el Centro Loyola Ayacucho, una ONG creada por la Compañía de Jesús para atender las necesidades de los más pobres en la región de Ayacucho. Eso merecería otra investigación sobre la correlación positiva que habría en algunos trabajadores en relación con sus concepciones cristianas pro solidaridad con los pobres, y el trabajo político y social en su centro de trabajo.

los barrios no necesariamente son suscitados por la MPH sino por la propia población, y por tanto ella debe contribuir a su solución.

6.2.3. Una gestión vecinocéntrica

Por todo lo analizado, la construcción e implementación del HR, se asemeja al concepto de Alza (2009: 54) respecto de la política pública, para quién es un “proceso complejo de decisión, con actores múltiples; una red compleja de fuerzas que conducen a la autoridad a la toma de decisiones.” Por eso dirá que son “decisiones adoptadas con la fuerza de la autoridad pública, y destinadas a generar resultados valiosos para el ciudadano y la comunidad.” Y justamente por eso no “niega la participación ciudadana”, sino que “la reconoce expresamente junto a los grupos de interés, expertos, técnicos, organizaciones sociales, iglesias, emprendedores de política, entre otros.”

En ese sentido, el HR, tuvo centralmente dos aspectos. De un lado, implementar un mecanismo de participación ciudadana involucrando a la dirigencia barrial desde el diseño hasta la implementación del espacio, y construido en una relación horizontal, democrática y transparente, para llegar a acuerdos de corresponsabilidad. De otro lado, derivado del anterior, buscar la mejora de la calidad de vida del vecino a través del esfuerzo en la mejora de los servicios que presta la municipalidad. De esta manera se hizo una gestión “vecinocéntrica”.

Podríamos definir una gestión vecinocéntrica como aquella donde la gestión municipal diseña, gestiona y evalúa sus políticas públicas a través de espacios de debate y acuerdos vinculantes con participación del vecindario, donde se reconoce su actoría y corresponsabilidad en la prestación de los servicios públicos y en el pago de sus tributos e impuestos, logrando así la mejora de la calidad de los servicios y por tanto la mejora en la calidad de vida de las y los vecinos.

Así pues, generar un municipio vecinocéntrico es orientarse hacia la creación de un mayor valor público en la gestión local. Ello porque el impacto que el HR dejó en autoridades y funcionarios se tradujo en lograr planificar y asignar mejor los recursos y los insumos en la provisión de los servicios, de manera de generar mejores resultados, elevar la calidad de vida de la población, e impactar en la población de manera que se realice una corresponsabilidad en la gestión local recomponiendo la relación entre Estado y sociedad.

Y por la precariedad del sistema de partidos, por la inexistencia de partidos políticos sólidos, orgánicos, con base social, esta propuesta de crear un municipio vecinocéntrico no nace, no se origina, no es producto de la experiencia, razonamiento,

estrategia de algún partido político, especialmente de la izquierda⁵⁶², que creen en la democracia participativa, en la participación de las y los ciudadanos en la gestión local, sino una respuesta, desde un municipio “tomado” por convencidos participacionistas, al viejo problema de separación entre gobernantes y gobernados, autoridades y dirigentes, municipio y población.

Queda pendiente analizar en más detalle si una gestión vecinocéntrica se puede desarrollar en el largo plazo, sin que necesariamente configure un proceso de transformación del Estado local. ¿Colocar al vecino en el eje del diseño, organización, implementación y evaluación de las políticas públicas locales, presupone una reestructuración del actual diseño municipal? Otros estudios deben abocarse a analizar si una nueva perspectiva de desarrollo local, como la corresponsabilidad, tienen correlación positiva con el proceso de transformación del Estado local.

6.2.4. Limitaciones del HR

Una primera limitación señalada por Quispe, fue no haber capacitado previamente a los funcionarios y trabajadores en democracia participativa, mecanismos de participación ciudadana, entre otros temas. Ello trajo en muchos casos como consecuencia que algunos funcionarios y trabajadores, al no tener mayor conciencia de la importancia de la participación ciudadana, participaran a “la fuerza” en la implementación del HR.

Además, se debió haber elaborado una resolución de alcaldía conformando el equipo de conducción para el desarrollo del HR; pues la experiencia quedó como una actividad más social y de relación. Y al no ser formalizada a través de un acto resolutorio, careció de un instrumento legal mediante el cual los actores pudieran darle más sostenibilidad al trabajo luego de efectuarse algunos cambios en el personal del equipo de conducción.

La crisis de gestión del HR, producto del cambio de equipo de conducción, derivó en una debilidad y posterior abandono en la continuidad de la experiencia de participación ciudadana del primer año. Esa cortedad de tiempo hizo que muchas de las iniciativas de cambio de conducta y de cultura, no fuera posible. Para promover cambios

562 Cabe precisar que para Goldfrank (2006: 3) “De 1990 a 2005, el “presupuesto participativo” (PP) ha evolucionado de forma considerable. Lo que alguna vez fue un poco conocido proceso de participación popular, impulsado por algunos partidos latinoamericanos de izquierda, *como una forma de reinventar el socialismo*, se ha convertido en una “buena práctica” dentro de la caja de herramientas de buen gobierno promulgada por instituciones internacionales de desarrollo.” (cursivas añadidas). Quizá esta sistematización de un exitoso mecanismo de participación ciudadana en un municipio provincial, y capital de un departamento como Ayacucho y en una sociedad post CAI, anime a militantes del socialismo, como dice Goldfrank, a reinventarlo.

más profundos la experiencia tendría que durar por lo menos toda una gestión municipal de cuatro años.

Otra debilidad del primer año de gestión fue no haber promocionado más en los medios la experiencia, sobre todo publicando los testimonios de los actores tanto institucionales como sociales. La experiencia quedó más bien “encerrada” en las actividades del plan, pero no trascendió a la opinión pública local ni mucho menos regional. En ese sentido, no trascendió como una actividad de carácter inédita y novedosa de relación social y político con la población organizada del distrito de Ayacucho. Así, por ejemplo, se pudo invitar a algunos periodistas a los talleres en las zonas.

Adicionalmente, se tuvo la debilidad de que tras el cambio del equipo de conducción, aquellos funcionarios y trabajadores que participaron en la implementación del HR en el primer año, junto con el ex alcalde, no pudieron informar un poco más a los nuevos funcionarios sobre la importancia del HR para seguir profundizando el trabajo coordinado con la población.

Y para dar más sostenibilidad al HR inicial, se pudo haber promovido reuniones informativas más amplias entre autoridades, funcionarios y trabajadores de la MPH para socializar y crear un grupo más cohesionado en torno a los objetivos, estrategia, organización y metodología del HR. Así como compartir con ellos mismos, los resultados e impacto en todos los participantes. De manera que ellos luego puedan sustentar la continuidad del HR como estuvo inicialmente planteado.

Otra es no haber encargado la sistematización de la experiencia a fines del primer año de manera que más allá de las personas y cargos, el HR hubiera tenido una propuesta al interior de la MPH. Ello hubiera permitido que otros actores tengan algunas bases sobre las cuales darle sostenibilidad y continuidad. Además de lograr que los trabajadores se empoderen más de la experiencia.

Otra limitación fue no haber podido mantener una relación más fluida y activa de las autoridades y funcionarios con las dirigencias sociales, especialmente del CCL, para poder conocer mejor cómo ellos estaban replicando el HR en sus zonas, de manera de poder motivarlos para promover la institucionalización del HR.

Todas estas limitaciones contribuyeron a que no se institucionalice el HR y quede como una experiencia interesante y “bonita” para quienes participaron. Más allá de ello, no se crearon las condiciones para que pueda ser formalizada con los objetivos iniciales de corresponsabilidad, pueda tener sostenibilidad y finalmente pueda ser una política

pública institucionalizada, es decir, que sea una política de Estado con la legitimidad social implementada a través de una estructura jerárquica, reglamentada y formal en todo el distrito de Ayacucho. .

6.3. Lecciones para otras experiencias

El HR nació como una experiencia válida de espacio de diálogo y de impulso de la corresponsabilidad en la gestión local que buscaba ser institucionalizada en la MPH. Tras crear un cierto impacto, la validez de esta experiencia es que intenta superar lo que señala Díaz (2003a) en el sentido que la LOM incorpora “una gestión administrativa gerencial que no fortalece adecuadamente su dimensión política”, pues no recoge “las experiencias más avanzadas de democratización de la municipalidad y de participación de la ciudadanía”. (p. 113)

Por ello Díaz (2003a) recomienda “poner en marcha las opciones más democráticas, participativas, consistentes y claras de consejos de coordinación local, de participación y control ciudadanos”, y es que para él en la LOM hay “un serio error” en el artículo 97, pues se “considera que los planes y presupuestos participativos <tienen carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales.>”. (p. 129) Luego, Díaz (2003b) precisa que al reducir los “acuerdos concertados a simples <orientaciones>” se debilita la cultura del diálogo y se desconoce experiencias en donde “lo concertado era <obligatorio> (...) lo que era aceptado con la mayor naturalidad⁵⁶⁵.” (p. 183)

En la primera etapa el HR al ser una instancia resolutoria del quehacer de la gestión edil en los barrios, tenía un carácter vinculante. Además, como señala Welp⁵⁶⁶, y Fung y Wright⁵⁶⁷, en el espacio había una agenda acotada y específica por la cual tanto los funcionarios como los dirigentes conocían bien su origen y perspectivas, así como los cambios que pudieran hacerse para mejorar las políticas públicas trabajadas. Además, los actores tenían poder de decisión, y había un explícito reconocimiento de la entidad

565 En esa línea Díaz Palacios recomienda a las autoridades municipales “corregir este error en la ley retomando el principio de “acuerdo concertado es acuerdo respetado”, como expresión de una democracia sólida y estable.” (2003b: 183)

566 Welp (2016: 102) destaca que “...el modelo de democracia radical, la participación se entiende como la intervención directa de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos. Aquí, la participación, o el “procedimentalismo participativo”, implica un amplio proceso de intervención ciudadana con inclusión de diversos actores, donde es posible el debate sobre las reglas de la participación y la distribución de bienes públicos. Carole Pateman fue la precursora de la concepción que asume que la participación implica la toma directa de decisiones por parte de la ciudadanía, que se base en ciudadanos ordinarios u organizados, que establezcan la importancia de expandir las formas democráticas del ámbito político a otros de carácter social y laboral, con el fin de evitar que las desigualdades sociales y económicas se transfieran a la esfera política.”

567 Welp (2016: 103) señala que “En sus conclusiones, basadas en la observación de distintas experiencias, Fung y Wright señalan que las experiencias que empoderan a la ciudadanía muestran elementos comunes, tales como: i) el enfoque en problemas específicos y tangibles, ii) la participación de la gente común afectada por estos problemas y por funcionarios cercanos a ellos, y iii) el desarrollo deliberativo de soluciones a estos problemas.”

a los funcionarios y trabajadores que participaban, y por tanto eran respaldados en la decisión que se tomaba en ese espacio.

En ese sentido, Welp (2016) destaca que en un mecanismo de participación ciudadana se busca que este:

...i) sea capaz de cumplir con sus objetivos e influir (directa o indirectamente) en la definición de asuntos públicos, ii) permita a los ciudadanos ser parte de una deliberación y comunicación pública que incremente sus competencias, educación cívica y capital político, y iii) sea capaz de atraer a un número constante o creciente de participantes y/o pueda ser activada cuando es requerida. (p. 103)

El HR tuvo las condiciones planteadas por Welp, pues el espacio permitió que las dirigencias influyeran directamente “en la definición de asuntos públicos”. Las actas reflejan sus aportes y compromisos, los cuales contribuían a definir mejor los “asuntos públicos” presentados en los talleres. Como ha sido señalado tanto por funcionarios como por dirigentes, el HR permitió ser una escuela práctica de gestión y ciudadanía, que incrementó sus “competencias, educación cívica y capital político”.

Además, el HR fue “capaz de atraer a un número constante o creciente de participantes y/o pueda ser activada cuando es requerida”. Un dato es que hubo dos talleres en el año 2015 con la zona del centro histórico, y la participación se mantuvo constante. Y en las ferias y visitas, 2016 y 2017, la participación siempre fue constante como en el 2015. Y quizá queda pendiente validar que “pueda ser activada cuando es requerida”, pero por la experiencia del 2015, si las autoridades y funcionarios asumen el compromiso de impulsarla, todo hace prever que la población respondería positivamente.

El impacto del HR en autoridades y funcionarios dejó en los barrios tres legados, 1) la asignación presupuestal a un proyecto de participación ciudadana que está contribuyendo a restituir el tejido social de las zonas del distrito, 2) la institucionalización de 12 radios comunitarias, que hasta la actualidad vienen trabajando y que sirven con eficacia para la lucha contra la pandemia del COVID 19, y 3) la reconstitución del tejido social en las zonas, sectores y barrios del distrito de Ayacucho⁵⁶⁸

Se puede interpretar también que el HR continuó durante los cuatro años de gestión del médico Aedo, porque ya no parecía lejano e imposible implementar un mecanismo

568 En la entrevista con Luis Romero (diciembre 2019), él sostiene que en octubre 2019 se ha conformado una directiva de la zona norte, cuya reactivación de esa zona data de la experiencia del HR, y a la cual asistió el nuevo alcalde provincial, Arq. Yuri Gutiérrez Gutiérrez.

de participación ciudadana en una ciudad como Huamanga, donde se pudo haber supuesto que lo central y mejor para todos era el conflicto que resuelve los problemas generados por un Estado opresor, dominante y autoritario⁵⁶⁹, al cual se busca destruir vía el conflicto o la lucha de clases.

Pero además, a los criterios y condiciones que se derivan de la parte teórica - asumidos por el HR-, y que son los requisitos mínimos que se deben incorporar en una experiencia exitosa de mecanismo de diálogo y acuerdos con la población -como materias a contemplarse en el plan de trabajo., se deben desarrollar las condiciones favorables al interior de la municipalidad, entre el personal y en el entorno social, político, académico y comunicacional del distrito o provincia donde se ubique el municipio.

Por ello es importante, además de los criterios, la voluntad y conocimientos sobre participación ciudadana, lograr espacios de capacitación para autoridades, funcionarios y trabajadores de la municipalidad, así como explicarles el plan operativo. Esto es importante para el desarrollo de un mecanismo exitoso que, para ser sostenible, y ser luego institucionalizado, es necesario crear algunas condiciones. Una de ellas es generar al interior de la municipalidad un clima y espacios de difusión de la creación del espacio, en simultáneo con la capacitación al personal, aunque no tengan un trabajo directo en el proceso.

Por otro lado, se debe tener un plan comunicacional que permita posicionar el desarrollo de la experiencia tanto al interior de la municipalidad como especialmente en la opinión pública a través de establecer vínculos con periodistas o dueños de los medios. Ello es más importante en la medida que en general las autoridades y funcionarios locales a nivel nacional no tienen preparación en gestión de la participación ciudadana en el ámbito local. Y que además existe una sociedad civil y organizaciones barriales que están atentos al desarrollo de iniciativas que promuevan su actoría en la gestión local.

Otra lección aprendida, asociada a la anterior, es que tras establecer los vínculos con comunicadores sociales, y tener el plan comunicacional, es necesario colocar al interior del plan la realización de un lanzamiento de la experiencia e invitar a las y los comunicadores a ser observadores del proceso de desarrollo de los talleres en las zonas. Ello porque una movilización de recursos como el que se realizó en el HR no es común ni permanente en los gobiernos locales, ni para la prensa local.

569 Véase el Estado y la Revolución de Lenin.

Un punto que el HR no pudo trabajar y que es un tema a resolver, es el de tender puentes con la academia⁵⁷⁰, con investigadores o estudiosos del tema social, de manera que puedan contribuir con el desarrollo del mecanismo, así como darle mayor perspectiva y sostenibilidad. Lo central es generar condiciones favorables para su desarrollo, continuidad y posterior institucionalización, y ello muchas veces pasa por comprometer a la academia en el acompañamiento, evaluación y sistematización de la experiencia.

En general, se aprendió que el conflicto no es la única vía para resolver demandas cuando hay espacios que pueden facilitar avances sin el costo de la contención, de manera que tanto la MPH como la población comprendió, vía la experiencia del HR, que era innecesario dar el salto a la violencia, que hace mucho está fuera del horizonte en Huamanga, sino persistir en la democracia.

Quizá algunos funcionarios creían que los sectores populares buscaban el conflicto para lograr destruir el Estado. Ello porque como se abrió un espacio de diálogo, algunos funcionarios pensaban que la gente iba a demandar de todo para crear conflictos e incluso aprovecharlo para enfrentarse al propio Estado. El presente caso demuestra que esto no es necesariamente así, hay mucha más negociación y aprendizaje sobre la necesidad de ceder y llegar a consensos, que promover la confrontación y el disenso.

Como el Estado no puede satisfacer todas las expectativas de la población, siendo precario económicamente, en lugar de un entendimiento podían suceder más problemas y conflictos. Por eso algunos podían pensar que era mejor no hacer un espacio de diálogo y acuerdos. De allí que al haberlo realizado se generó un cambio en la concepción de lo que es la población en una ciudad como Huamanga.

Por las reacciones iniciales de algunas personas, tanto del Estado como de la sociedad civil, tras la propuesta de implementar un espacio de diálogo, se puede deducir que pensaban que el Estado es un ente de clase y por tanto al servicio de los poderosos, y eso debía cambiar con el conflicto. Por otro lado, para algunos dirigentes abrir espacios de diálogo con el Estado se veía como inútil, porque el municipio podía responder a una clase, a unos intereses, a un sector y no a la población. El HR cambió estas percepciones.

⁵⁷⁰ Debo precisar que este fue uno de los puntos en que hizo hincapié el representante de la OEA en el Perú, Sr. Pablo Zúñiga en las reuniones que tuvimos. Personalmente, por la recarga laboral, no pude implementar una reunión con académicos, de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, como de otras instituciones, que muy probablemente hubieron estado dispuestos a colaborar,

6.3.1. Más allá de la MPH

Mendoza señala que: “Para mí fue un logro fenomenal ese HR. La ex congresista Tania Pariona (2016-2019), también aprendió del HR. Ese HR se ha propagado a nivel nacional no sólo en Ayacucho”. Efectivamente, Pariona asumió el HR como “una buena práctica”⁵⁷¹, y optó por el HR “para que la gente se sienta convocada y cercana al evento”⁵⁷². Con su equipo Pariona realizaba “convocatorias abiertas” e invitación a los “decisores” de la temática que iban a tratar⁵⁷³ para dialogar sobre algunos temas o problemas en cuestión.

Pariona comenta que, al igual que en el HR de la MPH, arribaban a algunos acuerdos, porque “no se trataba solo de hablar.” Ellos ponían “una agenda que ayudaba a llegar a acuerdos. En algunos casos compromisos de lo que podíamos hacer. Y también de parte de ellos a qué se comprometen. Eso tenía resultados.” Además, para ella el HR era “un medio”, que genera “más compromisos, tareas.”⁵⁷⁴.

Por eso para Pariona, la participación ciudadana es un aporte a la gestión local y otros poderes, y cree que aporta “enormemente, porque creo que la razón de las decisiones, las argumentaciones, está en la gente, en la realidad.” Agrega que la participación ciudadana:

...hace que los instrumentos legales, normas, proyectos, y las decisiones tengan un fin y mejora las condiciones de vida de la gente. Es clave para fortalecer la democracia y para generar un desarrollo humano. No decides detrás de la gente. No decides por ellos o suponiendo lo que ellos requieren o lo que ellos ven como

⁵⁷¹ Ella escuchó por la radio “cuando convocaban al HR a los pobladores para conversar sobre la recaudación de pagos por arbitrios. Y como es que el dinero que los ciudadanos daban podían revertirse en su comuna, en su barrio. (...) La primera vez que yo escuché el término, se me hizo muy familiar. Además que lo había escuchado (...) en el ámbito comunitario, cuando se hace por ejemplo las asambleas comunales, también la gente se refiere a eso como rimanakuy nikanka, sikanka. Va a haber una asamblea grande. Qué interesante dije, se ha contextualizado esa modalidad de asamblea en un contexto urbano, en una institución. Me pareció muy creativa la forma de acercarse a la gente. Y Ayacucho es una zona quechuahablante cuando escuchas HR se siente familiar la convocatoria.”

⁵⁷² Agrega que lo “nuestro también tiene que ver con el enfoque que le dimos al trabajo parlamentario. No solo desde el espacio parlamentario, sino por mi experiencia de posicionar la lengua, de darle un valor agregado a las expresiones culturales y darle un sentido político, me parecía potente llamarlo HR.”

⁵⁷³ Además, hacía un HR como “rendiciones de cuenta, de balance o informe del primer periodo legislativo. Era como más amplio, y había un espacio obviamente de participación del público, y un espacio paralelo para recoger documentos, escritos adjuntando algún caso.” Ella encontró gente que realmente fiscalizaba: “...nosotros encontramos en algunos de los HR, gente que de verdad hacía fiscalización a las obras, traían fólderes con fotos, documentos, reportes. Ya ellos no estarían viajando 9 horas para traer esa documentación a la oficina. No era decirles póngalo en mesa de parte. El HR era como el trabajo en terreno. Acercar el despacho a la gente.”

⁵⁷⁴ Pero también para ella “Tiene un sentido la labor de representación usando estos mecanimos, porque cuando vas a representar al país o una región, tienes que tener conocimiento de causa”. Añade Pariona que ella buscaba saber “qué percepción tiene la gente, cual es el problema más impactante en las mujeres o de qué manera impactan en las mujeres en los agricultores. Eso lo vas a saber solo hablando con ellos, intercambiando con ellos, y un espacio como el HR lo puedes hacer a través de otros medios, pero tener esta convocatoria amplia, diversa, por lo menos dos horas con agenda, invitados, tienes más efectos porque es una gran asamblea.”

una respuesta a su problema. Tú no supones, más bien la gente te va dando luces. Es lo que no se entiende⁵⁷⁵.

Ella cree que hay un “temor” de los políticos de dar poder a la población⁵⁷⁶, pero “que en una democracia tan débil como la nuestra⁵⁷⁷, sí se hace necesario recuperar esa voz y poder desde la ciudadanía”.⁵⁷⁸ Como afirma Pariona, las posibilidades de dar poder a la población están en cuestionamiento. El HR, como expresión de compartir el poder con la población, ha sido una construcción propia, particular, inédita, realizada al interior de la MPH por sus autoridades, funcionarios, trabajadores y dirigentes sociales, sin intervención de terceras instituciones, ni ONGs. Se dio debido al apoyo político del alcalde provincial y la fortaleza inicial de un equipo de profesionales pro participación ciudadana.

Es poco usual encontrar un hecho social que involucre tanto a las autoridades y funcionarios, y que se desarrolle en el territorio que les es propio a los dirigentes: sus zonas.⁵⁷⁹ Su importancia es haberse planteado “ser un espacio de corresponsabilidad” que garantizó una mayor participación, por lo que luego continuó con visitas a las zonas y promoción de ferias de servicios.

6.3.2. Incentivo para crear mecanismos de participación ciudadana

Para el ex regidor R. de la Cruz, el HR fue una experiencia de diálogo sui géneris. Además, como se desprende del conjunto de testimonios, se puede concluir que es posible que su procedimiento de implementación pueda ser estandarizado, sus costos de operación son bajos, y su rentabilidad social es alta. Por ello esta propuesta podría

⁵⁷⁵ Añade que ella y su equipo “presentamos una ley para conformar las veedurías ciudadanas anticorrupción, que en otra forma, pero en un sentido similar, ha implementado la contraloría, para hacer fiscalización a través de la participación ciudadana. Y también cumplir el rol de supervisor en el nivel más local, donde se podían juntar de tres ciudadanos para arriba para conformar una veeduría y podía la contraloría dar asistencia técnica de cómo puede proceder que se les reconozca el gobierno regional o municipal. Darles una acreditación y que puedan hacer esa función. Y es que la gente no accede a la información, y por transparencia tienes derecho a la información, pero te limitan. Los congresistas dieron un grito al cielo, dijeron que aperturar más participación de la gente era retardar los procedimientos, que para qué si nosotros los congresistas teníamos el poder de trasladar sus voces, por qué a los ciudadanos vamos a darles más tareas, déjenlos tranquilos, ellos tienen que vivir, trabajar. Me quedé sorprendida de su lógica, viendo a los ciudadanos sin capacidad, sin discernimiento, y como nada, objetos de asistencia. No sé, no entendía para nada. Ni siquiera los más demócratas, me parecía muy impresionante. Quién apoyó algo fue Gino Costa, dijo es interesante, pero esas veedurías pueden prestarse a un juego político con ese pretexto pueden atacar al alcalde, para vacar un alcalde. Pero no era para eso, sino para fiscalizar una obra donde hay una sospecha de corrupción. No fue comprendido ni aprobado, y hay el deber de profundizar esto.”

⁵⁷⁶ Ella señala que “una vez que tú le das poder a la ciudadanía, puede convertirse en una herramienta contraria a tus intereses en una lógica más política. (...) Creo que hay un temor, y responde a la poca madurez política. E incluso a no entender que una democracia no solo es representativa sino participativa. (...) los ciudadanos tienen derechos y también deberes de participar, y no solo de participar en temas en los cuales nosotros decidimos, en este caso los políticos o decisores. Aquí sí pueden aquí no. Y eso quién dice. Y quién lo define.”

⁵⁷⁷ Jorge Aragón editor del libro “Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate. (2016: 20) precisa en la introducción que “...se podría traer a esta discusión lo que algunos autores han comentado sobre la suerte y el futuro de las democracias actuales, en particular, que el estado natural y habitual de las democracias es la crisis.”

⁵⁷⁸ Ella agrega que por “ejemplo para elegir al Defensor del Pueblo, para elegir a los miembros del Tribunal Constitucional, siempre se exige, y nuestro planteamiento es participación ciudadana mínimamente, que la gente conozca quienes van a ser los magistrados, quienes van a ser la gente que va tomar decisiones sobre fallos y sentencias importantes en nuestro país. Hay temor por ese lado, que yo no lo comparto”.

⁵⁷⁹ Entrevistas a José y L. Romero, dirigente del barrio “La Picota” y miembro de la MPH, respectivamente.

ser incorporada, añade de la Cruz, como un mecanismo de participación ciudadana en el Plan de Incentivos, de manera que las municipalidades puedan concursar una vez implementado, para acceder a más fondos. Así de la Cruz señala que:

... en esta circunstancia del Estado se podría incluso enmarcarla en un proceso quizá de plan de incentivos. Por ejemplo, para que los Estados locales, los gobiernos locales tengan la necesidad, no de que la población le toque la puerta, sino que ellos toquen las puertas de los asentamientos barriales. Yo me plantearía meterlo en un plan de incentivos. Una meta: cantidad de eventos realizados de acuerdo a la envergadura del gobierno local y con la cantidad de servicios que brinde el gobierno local. Esto te permitiría fortalecer la institucionalidad.

Para ello de la Cruz plantea que tras el HR hacer una sistematización más grande, en “un laboratorio no tan chiquito” como la MPH. Así señala:

... que ésta (la sistematización) esté acompañada de un ente más grande, en todo caso dentro del Estado quizá la PCM,⁵⁸⁰ que le interesa mucho a la PCM el tema de la gobernabilidad, de la gobernanza, quizá allí hay actores y hay aliados que no los estamos viendo. Estamos centrando todo en vivienda o infraestructura, lo que nos permitiría sistematizar la experiencia, y que esta puede ser replicable o tener cosas mucho más concretas, o meter la idea dentro del plan de incentivos, y que te permita a los Estados subnacionales tener una idea. Eso te permitiría incluso tener un laboratorio no tan chiquito, sino uno más grande y ver cómo funciona.

La propuesta es ambiciosa, pero no deja de ser interesante. Especialmente en lo que se refiere a que la municipalidad no debe esperar que los vecinos “toquen su puerta” sino salir a tocar la puerta de los vecinos. Demostrar genuino interés en resolver conjuntamente los problemas de la población. Para ello qué mejor que la PCM pudiera hacer una experiencia más amplia.

6.3.3. Triángulo con base

Del análisis de la información, corroborada por las opiniones de autoridades, funcionarios y dirigentes sociales, se puede desprender que había una racionalidad orientada a la cogestión en la MPH. Esto porque la experiencia partía de plantear algunos temas piloto que tenían mayor impacto cotidiano en la población: recojo de residuos sólidos y limpieza de las calles, seguridad ciudadana, transportes, defensa civil, cuidado de la anemia, la problemática de los ambulantes.

580 Presidencia del Consejo de Ministros.

Asimismo, había la intencionalidad de crear un espacio más sostenido y permanente de diálogo y corresponsabilidad que permita cambios en la gestión municipal. En ese sentido el HR habría buscado ser una instancia con un “triángulo con base” por lo menos en la primera etapa descentralizada.⁵⁸¹ La decisión era tripartita: autoridad, funcionarios y dirigentes.

Esta experiencia planteó implícitamente en la práctica que los dirigentes eran personas capaces de poder evaluar las políticas públicas que la MPH venía promoviendo. Además, la propuesta asumía intrínsecamente que los dirigentes y población estaban capacitados para poder criticar y aportar nuevas ideas sobre los servicios que prestaba la MPH. Y que no todo lo que se diseñaba en gabinete era correcto.

Asumía también que los líderes sociales, al margen de saber si eran o no analfabetos en castellano, tenían capacidades para desarrollar procesos de corresponsabilidad. Además, muchas de las autoridades y funcionarios éramos semi analfabetos o analfabetos completos del runa simi (quechua), y por ello no suponemos que hayamos sido inferiores a quienes hablan y escriben en runa simi.

Incluso en algún momento las reuniones se hicieron en runa simi y hubo que traducir para quienes no entendíamos bien. Y, como señala T. Pariona, se dio de alguna manera estatus de idioma oficial al runa simi al poner el nombre del conversatorio en ese idioma. Y ello daba estatus de ciudadanía a todas y todos los que hablan ese idioma.

Así, a diferencia de una cultura donde se exige títulos, idioma, color de la piel, etc., como requisitos para ser ciudadanas y ciudadanos, el HR exigía sólo reconocimiento social de su condición de dirigente o líder. Lo que se entendía al inicio y después en el HR era que la gente, como decía Vicente, conoce su zona mejor que otros, y están en condiciones de aportar para mejorarla.

6.3.4. Experiencia para seleccionar personal

Se puede plantear que el HR puede ser una herramienta para seleccionar a los funcionarios. En la gestión pública los altos cargos de gestión son “de confianza”. Y por tanto se pide la lealtad a la autoridad que lo ha designado. Así, los funcionarios de “confianza”, son quienes la autoridad puede “confiar”. No se trata de lealtad a una propuesta, a una entidad, sino a una persona.

581 Avila (2003) analiza la experiencia huantina de construcción de la Mesa de Concertación que sirvió más bien para apetitos personales y no para contribuir a consolidar un tejido social desarticulado por el conflicto armado interno. De allí que él usara el concepto acuñado por Cotler de triángulo sin base. Para mayor información del proceso de constitución de la Mesa de Concertación de Huanta, una de las experiencias “pioneras” de espacios de diálogo, revisar su texto.

Esta lealtad hacia el alcalde y líder, pasa por la persona no por la institución y menos por lealtad a los vecinos, ni muchas veces son designados para ponerse al servicio de los vecinos. Así se genera más lealtades y compromisos entre autoridades y funcionarios, y no de estos con la población. Y entonces el alcalde evalúa a su personal, muchas veces más por su lealtad, que por su eficiencia.

En ese sentido, José propone un nuevo criterio para evaluar a los funcionarios. Si los funcionarios no cumplen sus tareas y responsabilidades acordadas en el HR, la población está en condiciones para plantear su cambio al alcalde:

... por eso hemos tratado (con el alcalde) una meta (a los funcionarios). Tienen 3 o 4 meses, evalúen sus funcionarios en qué situación están iniciando y cómo van a terminar. Si realmente no hacen su trabajo, bien ya pues señor alcalde, hay que mover estos funcionarios. Le hemos dicho al mismo alcalde en su oficina misma. Entonces creo que algunos funcionarios decían, “nos han pedido esto, y el alcalde se ha comprometido a eso, entonces vamos a trabajar sino el alcalde nos va a mover”, algo así.

La propuesta de José es que en 3 o 4 meses los acuerdos rubricados en el acta sobre compromisos mutuos, en la cual firmaba el propio alcalde, debían ser cumplidos o los funcionarios debían explicar por qué no pueden cumplir. De lo contrario la población podía decirle al alcalde que tal funcionario no está cumpliendo el compromiso y pedían su cambio.

Ya no es sólo la lealtad al alcalde el eje de la permanencia del funcionario, sino su capacidad de atender la problemática de la población. El eje se desplazaba hacia la lealtad al trabajo institucional con la población. En realidad la propuesta de José es que a través de la lealtad con el trabajo y el servicio a la población se rubrica la lealtad al alcalde. Esto por supuesto asumiendo que la autoridad desea mejorar la calidad de vida de la población y no sólo mantener a alguien en el puesto por conveniencia, alianza, favoritismo, etc.⁵⁸²

6.3.5. Un laboratorio a ser replicado

Un rasgo importante del HR es que ha abierto la posibilidad de que sí es posible implementar un mecanismo de participación ciudadana en una ciudad como Huamanga,

⁵⁸² En ese sentido, esta iniciativa tiene también una desventaja que las autoridades deben evaluar, pues si por diversas razones la autoridad no cambia a un funcionario porque puede aducir que es por presión política, aunque tenga algunos sustentos, se puede abrir oportunidades para que opositores políticos organicen campañas en contra que puedan acabar en revocatorias. Si bien es importante abrir las puertas del municipio, es verdad también que el problema de abrir demasiadas puertas que generen intentos de revocatorias, puede ser un factor que incentive la inestabilidad política, sobre todo teniendo oposiciones poco leales al sistema político.

aún discriminadora y post CAI. Y a pesar de esa realidad, se puede lograr involucrar a la ciudadanía en la perspectiva de un trabajo conjunto democrático por el bienestar de la población. (Anexo N° 06)

Como ha sido una experiencia pionera, un laboratorio, en un municipio sin experiencia de creación de un mecanismo de participación ciudadana con la sociedad civil, podría ser recibida por algunos con escepticismo, desconfianza, debido a que se puede presuponer que fue hecho por intereses políticos solamente, o para lograr objetivos personales, más que institucionales.

En ese sentido, el presente estudio hecho a profundidad, con el método del process tracing, puede ser evaluado comparativamente con otras experiencias. Así, con relación a otros casos revisados⁵⁸³, el HR tiene en común lo siguiente: 1) se promovió desde el municipio la participación ciudadana en la gestión local, 2) el alcalde fue un actor clave y central, 3) se tomaron decisiones vinculantes, 4) hubo cambios en la forma de relación entre municipio y población. Ello supone que el HR se realizó en una perspectiva más institucional que personal.

Se conoce que en algunas experiencias se planteó que el mecanismo era un CCL ampliado, porque no sólo participaba el 40% de la representación social del distrito o provincia, sino se incorporaba a otras dirigencias por la cual la composición del CCL era mayoritariamente compuesta por dirigentes sociales. Y la minoría eran los representantes del Estado.

Lo que sí no se ha encontrado son estudios más detallados y específicos sobre la reconstrucción de la experiencia, el carácter, la estrategia, la metodología, los impactos que tuvo, entre otros aspectos, que se emplearon en los otros casos estudiados, de manera de poder hacer un estudio más comparativo. De los otros casos estudiados no se conoce con mayor precisión si la formación de los equipos de conducción participaron solo las autoridades y funcionarios o también participaron en el diseño e implementación de la propuesta los dirigentes vecinales. No se tiene información si las reuniones o talleres fueron realizadas en el local municipal o en los barrios. Si se dividió el distrito o se trabajó con toda la población. Si se realizaron talleres participativos o se hicieron asambleas mensuales, trimestrales, etc., donde se llegaban a acuerdos.

Los estudios son hechos en grupos de entre 5 a 12 casos⁵⁸⁴ mediante los cuales se extrae algunas similitudes que podrían determinar algunas tendencias. O también

⁵⁸³ Díaz Palacios (2008), Arroyo e Irigoyen (2005), Prodes (2009).

⁵⁸⁴ En el subtema 1.2.3. se da cuenta de tres textos consultados para evaluar casos similares al del HR. 1, Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas. Evaluación Rápida de Campo 2009. USAID / PERU

brindar algunas explicaciones comparativas de su desarrollo y su contexto. Pero no se ha encontrado estudios de casos individuales a profundidad para extraer de ellas algunos aportes.

Cabe destacar que muchos estudios sobre los mecanismos de participación ciudadana se centran en las debilidades del proceso, las limitaciones de su implementación, la falta de presupuestos y apoyo de los operadores del Estado, su débil institucionalización, entre otros aspectos normativos, de poder y administrativos⁵⁸⁵. Pero hay pocos estudios de casos nuevos en municipios de la sierra peruana, con poca o nula tradición de participación ciudadana en sociedades post CAI, y sobre experiencias que aportan nuevas formas de implementar mecanismos de participación ciudadana en la gestión local.

6.4. Desafíos y réplica

Finalmente, esta investigación deja muchas interrogantes, las cuales deberían ser procesadas en otras sistematizaciones. Por ejemplo, cuáles son las variables explicativas respecto de la capacidad de los dirigentes para asumir con rapidez una propuesta de diálogo con las autoridades. O también la hipótesis que se puede hacer respecto de que es muy difícil que puedan surgir organizaciones sólidas y dirigencias proactivas en los barrios sin el apoyo de la municipalidad, debido a la apatía, los conflictos internos, los obstáculos al interior de la dinámica social, los actos de corrupción revelados en diversas gestiones, entre otros factores.

Un tema que no se ha abordado en esta tesis es la ausencia de los partidos políticos en la dinámica social, o mejor la instrumentalización por los partidos de las organizaciones sociales solo en campañas electorales. Ello porque en el proceso de constitución, organización e implementación del HR, en sus diversas etapas, han estado ausentes los partidos o movimientos políticos. No se ha confirmado la existencia de vínculos orgánicos y permanentes entre los políticos y las organizaciones barriales. Es un tema que se debería abordar en nuevas investigaciones.

Si bien la experiencia del HR pudo superar la desconfianza entre autoridades y funcionarios con la población y superar la apatía que muchas dirigencias tienen respecto de los mecanismos de participación ciudadana, un desafío pendiente es cómo lograr

ProDescentralización. 2. Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización. Una lectura a partir de doce experiencias” Juan Arroyo y Marina Irigoyen. 3. Estudios de caso sobre buenas prácticas municipales en “Participación Ciudadana en los Procesos de Descentralización en el Perú”. Julio Díaz Palacios. Véase en [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/51449F6F2B3419FA05257CDE0019F6AC/\\$FILE/estudio-caso-buenas-practicas.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/51449F6F2B3419FA05257CDE0019F6AC/$FILE/estudio-caso-buenas-practicas.pdf)

585 Véase los informes de Propuesta Ciudadana, Red Perú, entre otros, o libros de especialistas como María Isabel Remy (2005a), Julio Díaz Palacios (2007), entre otros.

la institucionalización de mecanismos como el HR tanto en la vida institucional de un gobierno municipal, como en la vida social de las organizaciones barriales. Incluso, como se ha podido observar, la legalización del HR no recogió lo sustancial del proceso de dar poder a las dirigencias. Es un tema que algunos funcionarios no pudieron percibir como importante, por lo que no tuvieron las capacidades para plasmarlo en una norma.

A continuación proponemos algunas orientaciones para replicar el HR en otras latitudes y climas. Pero se debería analizar mucho más cuáles son las variables que explicarían bajo qué condiciones podría (1) instalarse una propuesta similar de forma exitosa, y (2) cómo ésta podría mantenerse en el tiempo, a través de la institucionalización. El segundo punto podría ser parte de algunas recomendaciones en términos de consideraciones para futuras políticas públicas en el marco de la incorporación de la democracia participativa en la democracia representativa.

Se ha superado el gran desafío de implementar el HR en un momento de una marcada apatía por los mecanismos de participación ciudadana, en una sociedad post CAI, estamental y discriminadora, en un municipio sin experiencia previa de implementar nexos de participación ciudadana efectiva, en un medio donde había un débil tejido social, y al empezar el ejercicio de un nuevo gobierno local que siempre es complejo y difícil.

Lo que no se pudo comprobar fue el objetivo que el HR se planteó de lograr un impacto en la cultura de participación ciudadana tanto en la MPH como en la sociedad. Como señaló José, cabría preguntarse qué cambios más se habrían podido producir si el HR se hubiera mantenido los cuatro años. Allí se habría podido evaluar si el mecanismo colisiona o no con la función ejecutiva y legislativa del municipio.

La experiencia del HR se dio como una política del ejecutivo de la MPH, en la cual algunos miembros del legislativo participaron más como veedores y animadores. Una pregunta que plantea esta experiencia es que si tras el diálogo más permanente de la MPH con la población ésta pueda ir más allá y plantear críticas, sugerencias, etc., a la marcha del ejecutivo y legislativo. De manera que en tanto las funciones del ejecutivo y legislativo giran alrededor de la población, éstas no son ajenas a ellos. Porque ahora se ejerce un poder sobre ellos sin que ellos tengan poder para opinar, sugerir, proponer cotidianamente soluciones u observaciones en relación a las políticas públicas.

Esta inquietud surge a partir de la perspectiva, del ex regidor de la Cruz que destaca que el HR fue:

...una experiencia mucho más de carácter político y de gestión social, o sea permitir que la gente pues tome el poder de las decisiones. Y esto debería ser quizá, en este proceso paulatino, ir planteando experiencias por ejemplo de que en cada HR la población tenga la posibilidad de tener una función mucho más ejecutiva dentro de la determinación de los recursos o de los presupuestos, por ejemplo, para que la población te pueda ir planteando la priorización de las agendas o las demandas.

Efectivamente, en el primer año el HR tuvo un “carácter más político”, de “permitir que la gente pues tome el poder de las decisiones” pero estaba circunscrito a las políticas públicas específicas, como señala Wright y Fung, que eran materias acordadas entre la MPH y las dirigencias. De la Cruz avanza un poco más planteando un nivel más ejecutivo del espacio, pero ello tendría que ser tras modificaciones legislativas respecto del rol de los espacios de participación ciudadana en la función ejecutiva de los municipios.

Ello porque la perspectiva del HR fue la de compartir el poder, e intentó crear ese contrapeso para que el ejercicio del poder no siga siendo vertical, impositivo, autónomo, excluyente, sino sea horizontal, concertado, inclusivo. Porque además si le otorgamos algo de poder a la sociedad, está podría hacer frente a la corrupción reduciendo su margen de operación. El poder que pueden tener las y los vecinos, siempre es un constrictor de los actos de corrupción, pues busca la transparencia, la corresponsabilidad, la honestidad en la gestión.

Como se ha visto, el periodo del HR donde se han extraído las principales conclusiones, duró un año. Por consiguiente, al no haberse podido desarrollar la experiencia en un tiempo mayor, no se conoce si una excesiva participación hubiera generado un entrapamiento o dificultad en la gestión municipal.

Por otro lado, queda pendiente conocer si un mecanismo de participación ciudadana como el HR puede plantearse como objetivo la transformación del Estado local. Ello en tanto para Vich (2005: 11), el objetivo de la participación política y ciudadana es la “transformación sustancial de la sociedad peruana”, es decir del Estado y de la sociedad civil. Para eso, como precisa Henríquez (2005b), se requiere una reforma de la relación entre Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo ésta no sería posible con el actual modelo democrático representativo sin población (Arroyo e Irigoyen. 2008: 54), ni con un Estado meramente contemplativo. Con un Estado débil y ausente no se podrá revertir la tendencia autoritaria aún presente en las instituciones del Estado a través de autoridades y

funcionarios que conciben la gestión municipal como de continuidad del modelo heredado y no de transformación del mismo.

Pero además Vich (2005) señala que "...el Estado se equivoca cuando intenta realizar políticas únicas o uniformes sin tener en cuenta la diversidad (cultural y económica) del país." Y por eso "es necesario (además de urgente) imaginar una nueva relación política con los ciudadanos." (p. 11) Nueva relación, que como precisa Kliksberg (2004: 34), deberían ser estructuras sociales horizontales y participación ciudadana, para fortalecer la densidad del tejido social, y por tanto crear más "presión ciudadana por un funcionamiento eficiente de los servicios básicos."

Si bien esto último se canalizó a través del HR, logrando que fueran mecanismos democráticos y participativos los que coadyuven al mejor funcionamiento de los servicios públicos, queda pendiente validar si el objetivo de un mecanismo como el del HR pueda ser el de la transformación del Estado local al haber compartido el poder de decisión de las políticas públicas. En ese sentido, queda pendiente de validación de la afirmación de Henríquez (2005) respecto de que experiencias como éstas deben primero "apuntar" al "diseño" de una reforma institucional de la "gestión pública" y segundo de la relación "entre el Estado y los diversos circuitos y sectores de la sociedad civil".

De acuerdo a la literatura revisada y a las entrevistas a los actores del HR, no se ha encontrado evidencia de que el mecanismo haya sido creado conscientemente para transformar el Estado local haciéndolo más potente y fuerte para el gobierno de la ciudad o para promover que éste solo sea una institución que favorezca el desarrollo de la iniciativa individual y empresarial, y donde el ciudadano sea instrumentalizado al servicio de un Estado mínimo.

Como señalamos líneas arriba, el proceso de institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana comenzó el 2003, en una sociedad post CAI, y post régimen autoritario y clientelista. Si bien el enfoque de complementariedad de la democracia representativa con la democracia participativa es casi un consenso, así como lo es la necesidad de implementar la participación ciudadana (véase Ballón 2009: 76), no lo es la orientación y finalidad de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.

Para Panfichi (2007: 32), el impulso de la participación ciudadana en la transición democrática (nov 2000 – julio 2001), no tomó en cuenta que ella debía también luchar contra las políticas económicas neoliberales presentes en las entidades del Estado, herederas del fujimorismo. Sólo se buscó la participación en la gestión gubernamental. No se evaluó un conflicto entre las dos propuestas de participación ciudadana, la neoliberal cuya participación ciudadana es un aporte a un Estado reducido a una mesa

de partes donde la población hace llegar sus puntos de vista para ver si serán o no atendidas sus demandas, con la democrática participativa que buscaría contribuir a transformar un Estado heredero de una tradición oligárquica y autoritaria, en un Estado más inclusivo, democrático, justo, equitativo.⁵⁸⁶

Para Ballón (2009) *grosso modo* hay dos enfoques: la participación como respuesta al «déficit democrático», y la otra como respuesta al «déficit socio-económico y de gestión pública» que es una “manera piadosa de nombrar a la desigualdad.” (p. 81) En esa perspectiva Remy (2011:22) señala que “Las idas y vueltas, avances y retrocesos, que vienen caracterizando los procesos de participación ciudadana, expresan la dificultad, pero sobre todo la falta de claridad de los proyectos de gobernabilidad en juego detrás de los mecanismos puestos en marcha.”

Por eso Ballón (2009) dirá...“...la gran mayoría de formas y mecanismos de participación existentes no enfrentan (no pretenden hacerlo) los límites estructurales que afectan cualquier intento de participación institucionalizado en el país.” (p. 86) Agrega que “...no sorprende que la participación —que no es parte de proyecto político alguno—, sea de baja intensidad y no se constituya en un campo de disputa real.” (p. 91) “La cuestión de fondo hacia delante es cómo y desde dónde se logra que la participación sea una herramienta de transformación, y, por lo tanto, sea parte de la esfera de poder.” Remata señalando que el Estado tiene una propuesta “desde arriba y homogeneizante” de la participación y “será siempre instrumental.”

En ese sentido una hipótesis sería que el HR o experiencias similares, pueden ser herramientas de transferencia de poder a los ciudadanos con el objetivo de lograr implementar transformaciones en el Estado local en la perspectiva de lograr un municipio ampliamente participativo, transparente y equitativo.

6.4.1. Condiciones y recomendaciones para replicar el HR

Finalmente, presentamos algunas condiciones básicas para la replicabilidad del HR, considerando que toda experiencia puede aportar, pero también toda municipalidad es una realidad distinta, y por tanto debe asumir creativamente los aportes de otras experiencias fuera de su contexto.

- ✓ Realizarse al inicio de la gestión o crear en los primeros meses de gestión las condiciones para su implementación.
- ✓ Realizarse bajo liderazgo político y técnico, e incorporar en igualdad de condiciones el factor social.

⁵⁸⁶ Puede consultarse también a Álvarez et al (2017), que actualiza esa discusión a nivel latinoamericano.

- ✓ Contar con un equipo mínimo con experiencia local (capital social en la región, no foráneos) y que tengan preferencias participativas.
- ✓ Para iniciar el proceso se debe fortalecer capacidades en todos los funcionarios que participarán de la experiencia, hayan tenido o no una formación en participación ciudadana o realizar alguna pasantía a algún municipio con alguna experiencia exitosa.
- ✓ Realizar visitas a las zonas con los dirigentes para evaluar si estarían dispuestos a ser parte de un mecanismo de diálogo y participación ciudadana que podría institucionalizarse en el municipio y recoger aportes y sugerencias que permitan diseñar y planificar el mecanismo.
- ✓ Si se cuenta con recursos se puede organizar con las y los dirigentes ferias de servicios que permitan un mayor involucramiento de la población para la creación del mecanismo. Además de permitir mostrar lo que hace, produce o brinda la municipalidad. Es decir, exponer sus funciones, proyectos, tareas, actividades, servicios, etc., que se pone a disposición de la población.

Tomando en cuenta que la mayoría de municipios tiene problemas similares, entregamos estas recomendaciones, para que esta experiencia que sí funcionó en Huamanga pueda desarrollarse en otras localidades. (Anexo N° 07) Lo primero es que a las características particulares del alcalde seguramente de carisma, relación con las bases, respaldo de un sector del distrito, entre otras, se les debe agregar que es central que tiene que tener voluntad política para dialogar y llegar a acuerdos con todas y todos, incluidos los opositores.

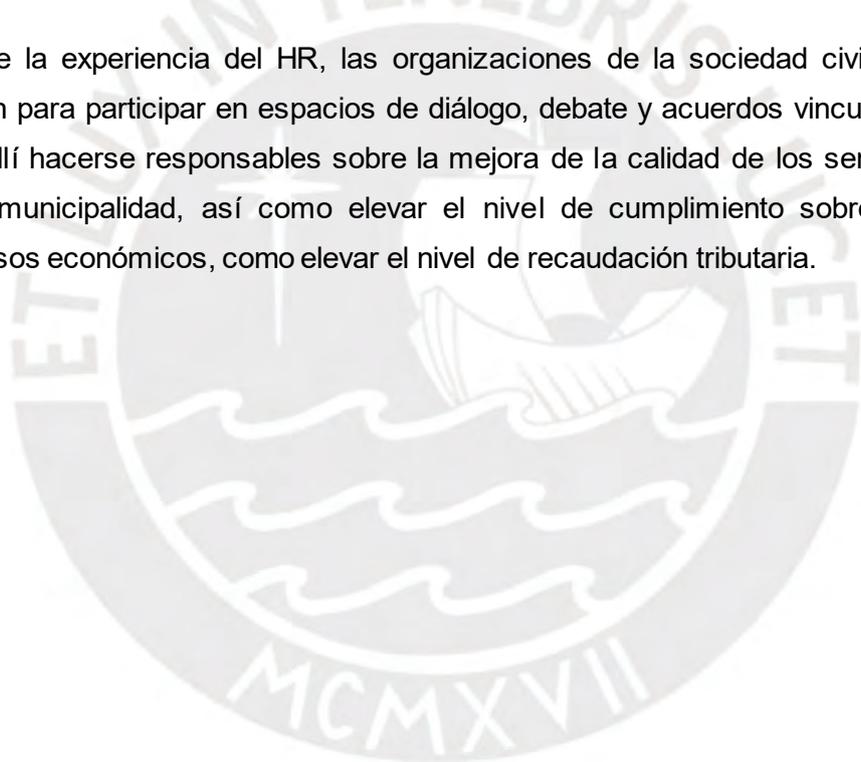
Luego es importante que las autoridades planteen como punto central para la creación de estos espacios, el compromiso y capacidad técnica - administrativa de la gerencia municipal, órgano que deberá conducir el proceso. Y un tercer elemento es que desde la concepción y diseño de la propuesta de mecanismo, debe incorporarse en el equipo que conducirá el proceso de diseño e implementación del mecanismo, a las y los dirigentes del CCL u otros líderes barriales del distrito. Esto es central porque en el proceso de desarrollo del mecanismo es fundamental la participación social, de manera de legitimar a las dirigencias, empoderarlos del proceso mismo, desarrollar una escuela de ciudadanía en la práctica y lograr que el espacio sea legítimo ante la población por la participación de sus dirigentes. Es central compartir el poder de decidir sobre el mecanismo.

Además, se debe dividir el distrito en sectores o zonas afines por geografía, características, temporalidad, entre otros criterios, y realizar las reuniones en esos

sectores o zonas, no en el local municipal. Y la metodología de las reuniones debe ser de taller, donde exista la exposición sobre no más de cinco políticas públicas por parte de los representantes del municipio con transparencia. Además la oficina de rentas o de ser el caso del Servicio de Administración Tributaria, debe exponer sobre el nivel de aporte y morosidad en los sectores. Luego se abrirá un trabajo en grupos sobre cada tema donde participan los representantes del municipio y los dirigentes.

Y en una plenaria se recogen los acuerdos de los grupos y con los ajustes de todas y todos, firman las autoridades y funcionarios así como los dirigentes, un acta de los compromisos, de carácter vinculante, que tanto el municipio como la población asumen, sobre los acuerdos arribados. Lo importante es que en todo el proceso los dirigentes son co responsables, de manera que al final se da la corresponsabilidad en la implementación de las políticas públicas.

Desde la experiencia del HR, las organizaciones de la sociedad civil están en disposición para participar en espacios de diálogo, debate y acuerdos vinculantes, y a partir de allí hacerse responsables sobre la mejora de la calidad de los servicios que brinda la municipalidad, así como elevar el nivel de cumplimiento sobre aquellos compromisos económicos, como elevar el nivel de recaudación tributaria.



Bibliografía

- ✓ Aguirre, Carlos; Drinot, Paulo (editores). 2018. La revolución peculiar. Repensando el gobierno militar de Velasco. Instituto de Estudios Peruanos. Lima - Perú.
- ✓ Álvarez, Sonia; Rubin, Jeffrey; Thayer, Millie; Baiocchi, Gianpaolo; Laó-Montes, Agustín. Editors. Beyond Civil Society. Activism, Participation, and Protest in Latin America. Duke University Press Durham and London 2017.
- ✓ Ama usuchisqa kanapaq runayananchikpaq. Para ser ciudadanos y no ser discriminados". 2011. Pontificia Universidad Católica del Perú. RIDEI PUCP, Red Internacional de estudios Interculturales – PUCP. Lima – Perú.
- ✓ Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). (2012) Documentos de Debate 6. Informe anual del proceso de descentralización 2011. Lima, Perú.
- ✓ Arroyo, Juan e Irigoyen, Marina. 2005. Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización. Una lectura a partir de doce experiencias.
- ✓ Arroyo, Juan. 2006. La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿Exceso o insuficiencia de participación? Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 36, octubre, 2006, pp. 1-24 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela
- ✓ Arroyo, Juan e Irigoyen, Marina. 2008. Beneficios y Costos de la Democracia Participativa. CARE y OXFAM. Lima, Perú.
- ✓ Augusto Meléndez, María Claudia; Dargent Bocanegra, Eduardo; Rousseau, Stéphanie. 2017. Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). Pontificia Universidad Católica del Perú. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04>
- ✓ Ayacucho Siglo XXI. Paz Justicia y Desarrollo. 1988. Compilación: Javier Iguíñiz y Pedro Francke. Fundación Friedrich Ebert. Lima, octubre de 1988.
- ✓ Ayala Huaytalla, Roberto. Compilador. 2013. "Entre la región y la nación. Nuevas aproximaciones a la historia ayacuchana y peruana." Instituto de Estudios Peruanos, IEP, y Centro de Estudios Históricos Regionales Andinos.
- ✓ Ávila, Javier. 2003. Discursos y prácticas (des)centralistas en la "periferia" rural de Ayacucho: el caso de Luricocha. Instituto de Estudios Peruanos. Tomado de la Web. <https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/discursos-y-practicas-des-centralistas-en-un-distrito-rural-de-ayacucho.pdf> consultado el 10 de febrero de 2020.
- ✓ Ballón Echegaray, Eduardo. 2009. Participación y poder. Una reflexión general. Perú Hoy no. 16. Luces y sombras del poder. Lima. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo Editorial.

- ✓ Bardález, Elsa; Tanaka, Martín; Zapata, Antonio. 1999. Repensando la política en el Perú. Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú. Lima, Perú.
- ✓ Borja, Jordi. 1984. Movimientos Populares, Municipios y Estado. En Pensamiento Iberoamericano. (Enero-Junio). Revista patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana ICI, de España y la Comisión Económica para América Latina CEPAL, de las Naciones Unidas. (141-155)
- ✓ Burt, Jo-Marie. 2011. Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori. 2ª. ed. Lima, IEP; Asociación SER, Equipo Peruano de Antropología Forense, EPAF, 2011. (Ideología y Política, 31)
- ✓ Cáceres, Eduardo. 2005. Incidencia política: participación y ciudadanía. En, InWent/DED/Grupo Pachacamac. Descentralización, Desarrollo local y ciudadanía. InWent-Oficina Regional para los Países Andinos. Lima, Perú.
- ✓ Cameron, Maxwell A.; Luna, Juan Pablo. 2010. Democracia en la región andina. Instituto de Estudios Peruanos, IEP Editorial. Lima, Perú.
- ✓ Carrión, Ana. 2004. Participación ciudadana y descentralización en el Perú. <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/fieldreports/carrion04.pdf>
- ✓ Chambí, Gina. 2001. Participación ciudadana en el gobierno local. Presupuesto Participativo. Un Ejercicio de Descentralización y Democratización de los Gobiernos Locales. Centro Ideas. Lima, Perú. (pp. 51-81)
- ✓ Collier, David. 2011. Understanding Process Tracing. PS: Political Science and Politics, Vol. 44, No. 4 (October 2011), pp. 823-830. Published by: American Political Science Association. Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/41319974>
- ✓ Contreras Carlos, (1999). Centralismo y descentralismo en la Historia del Perú Independiente, Serie JCAS- IEP, Lima, Perú.
- ✓ Contraloría General de la República. (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Apoyo Consultoría. Estudio auspiciado por: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Lima, Perú.
- ✓ Coronel, José; Del Pino, Ponciano; Theidon, Kimberly; Caro, Iván; y Degregori, Carlos Iván. 1999. Actores sociales y ciudadanía en Ayacucho. Grupo de Iniciativa de Institucionalidad Democrática de Ayacucho, GIIDA. Ayacucho – Perú.
- ✓ Correa, Enrique. Noé, Marcela. Editores. 1998. Nociones de una Ciudadanía que crece. Santiago, Chile: FLACSO-Chile. 382 p. Serie libros FLACSO.
- ✓ Crisóstomo Meza, Mercedes A. 2012. Legítimos y radicales. Una aproximación al estudio del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, PUCP.
- ✓ Díaz Palacios, Julio. 2003a. Ley Orgánica de Municipalidades: Las competencias y funciones municipales. En “Ley Orgánica de Municipalidades Sumillada,

- Concordada y Comentada. Para una gestión municipal por el desarrollo local”.
Publicación de: Alternativa, Calandria, CARE-Perú, Coordinadora Rural, IDEAS, ITDG, PRODES, Participa Perú, RED PERÚ y SER. Lima. (p. 107-129)
- ✓ Díaz Palacios, Julio. 2003b. La Participación en la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades. En “Ley Orgánica de Municipalidades Sumillada, Concordada y Comentada. Para una gestión municipal por el desarrollo local”. Publicación de: Alternativa, Calandria, CARE-Perú, Coordinadora Rural, IDEAS, ITDG, PRODES, Participa Perú, RED PERÚ y SER. Lima. (p. 175-197)
 - ✓ Díaz Palacios, Julio. 2005. Situación y perspectiva de los gobiernos locales en el Perú. En, InWent/DED/Grupo Pachacamac. (2005). Descentralización, Desarrollo local y ciudadanía. InWent-Oficina Regional para los Países Andinos. Lima, Perú. (p. 47-57)
 - ✓ Díaz Palacios, Julio. 2009. Participación Ciudadana en los Procesos de Descentralización en el Perú. En el Programa CAPACIDES. Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWent para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia) 2007 - 2009.
 - ✓ Díaz Palacios, Julio. S/f. Estudios de caso sobre buenas prácticas municipales en “Participación Ciudadana en los Procesos de Descentralización en el Perú”. En Programa CAPACIDES. Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWent para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia) 2007 - 2009.
 - ✓ Diez Hurtado, Alejandro. 2003. Élités y Poderes Locales: Sociedades regionales ante la descentralización 2. Élités y Poderes Locales: los casos de Puno y Ayacucho. Lima, Perú. ISBN: Hecho el Depósito Legal N° ©Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional DFID. Lima – Perú.
 - ✓ Del Pino, Ponciano. 2017. En nombre del gobierno. El Perú y Uchuraccay: Un siglo de política campesina. Editorial Estación la cultura. La Siniestra ensayos. Lima – Perú.
 - ✓ Degregori, Carlos Iván. 2011. Qué difícil es ser Dios. El Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso y el conflicto armado interno en el Perú: 1980-1999. Instituto de Estudios Peruanos, IEP. Lima – Perú.
 - ✓ Experiencias de Reforma Institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos. 2010. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Congreso de la República. www.congreso.gob.pe. Proyecto USAID/Perú ProDescentralización
 - ✓ Fórum Ayacucho Siglo XXI. Conclusiones y recomendaciones. El Pueblo por su Desarrollo. Del 3 al 8 de diciembre 1984. Sede: Ayacucho. 1985.

- ✓ Fung, Archon; y Olin Wright, Eric. 2003. Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Colombia.
- ✓ Flores Galindo, Alberto. 1992. Región y regionalismo, en Obras Completas Tomo IV. Editorial Sur Casa de Estudios del Socialismo, Lima, Perú.
- ✓ Gallegos Heredia, Poll. 2019. Instituto Raúl Porras Barrenechea. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima-Perú. "Ni capitalista, ni comunista: apuntes sobre las bases ideológicas del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada del Perú (1968-1975). © Fondo Editorial – Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann, Tacna – Perú. Consultado el 30/07/2022. <https://revistas.unjbg.edu.pe/index.php/vyh/article/download/790/843/1492>.
- ✓ Gamarra Carrillo, Jeffrey. 2010. Generación, memoria y exclusión. La construcción de representaciones sobre los estudiantes de la Universidad de Huamanga (Ayacucho): 1959 - 2006. Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga. (Proyecto Hatun Ñan UNSCH). Ayacucho – Perú.
- ✓ Goldfrank, Benjamín. 2006. Los procesos de "Presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. Revista de ciencia política / volumen 26 / Nº 2 / 2006 / 03 – 28 Artículos Universidad de Nuevo México, Estados Unidos.
- ✓ Gonza Castillo, A. 2020. Discurso y política indígena en el Oncenio de Leguía. Espiral, Revista de Geografías y Ciencias Sociales, 2(3), 069-076. <https://doi.org/10.15381/espiral.v2i3.17731> Consultado el 26 abril de 2021.
- ✓ Gonzáles de Olarte, Efraín. 1998. La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia (Bruno Revesz (ed.), Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización. Piura Lima: CIPCA – IEP.
- ✓ Grey, Carlos. 2005. Presupuestos participativos. En, InWent/DED/Grupo Pachacamac. Descentralización, Desarrollo local y ciudadanía. InWent-Oficina Regional para los Países Andinos. Lima, Perú.
- ✓ Guía de los Roles y Funciones de los Consejos de Coordinación Local. "Juntos en los CCL por el desarrollo y buen Gobierno". 2007. Calandria- Cosudeapoder – Red Perú – Separ. Lima, Perú.
- ✓ Han, Byung Chul. 2019. La expulsión de lo distinto. Editorial Herder. Barcelona – España.
- ✓ Han, Byung Chul. 2019. Sobre el poder. Editorial Herder. Barcelona – España.
- ✓ Heilman, Jaymie Patricia. 2018. Rebeliones inconclusas. Ayacucho antes de Sendero Luminoso, 1895-1980. La Siniestra Ensayos. 1ra. Ed. Lima, Perú.
- ✓ Henríquez Ayín, Narda. 2005a. Red de redes para la concertación. La experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Lima. Perú.

- ✓ Henríquez Ayín, Narda. 2005b. Experiencias participativas y brecha institucional. Palestra Portal de Asuntos Públicos de la PUCP. Lima.
http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/11879/experiencias_participativas_Henriquez.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Consultado el 01 de marzo de 2020
- ✓ Henríquez, Narda Coordinadora. 2014. Conflicto social en los andes. Protestas en el Perú y Bolivia. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima - Perú.
- ✓ Huber, Ludwig Coordinador. 2003. Centralismo y descentralización en Ayacucho— Lima: IEP, (Estudios de la Sociedad Rural, 22) Centralismo / Descentralización / Transición Democrática / Perú / Ayacucho
- ✓ Huber Stephens, Evelyne. 1983. El gobierno militar peruano, la movilización obrera y la fuerza política de la izquierda. Cuadernos Políticos, Número 37, México, D.F., Editorial Era, julio –septiembre de 1983, pp. 81-104.
- ✓ Huerta, Gino. 2001. Participación ciudadana en el gobierno local. Participación ciudadana. Definiciones, Marcos Legales y Experiencias. Centro Ideas. Lima, Perú. (pp. 13-36)
- ✓ Illich, Vladimir (Lenin). S/f. El Estado y la revolución. La doctrina marxista del Estado y las tareas del proletario en la revolución. Editorial Progreso Moscú. S/f.
- ✓ Informes anuales de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- ✓ Juventud y gobiernos locales. Fortaleciendo la participación de la mujer en los espacios públicos. 2013. Documento de sistematización. Centro Loyola Ayacucho. Ayacucho – Perú.
- ✓ La Puente Tapia, Juan Carlos. 2010. Desde Ayacucho. Una aproximación histórica a la participación ciudadana. Centro Loyola Ayacucho. Ayacucho – Huamanga.
- ✓ Lechner, Norbert. 1982. ¿Qué significa hacer política?”. DESCO. Lima, Perú.
- ✓ Legoas, Jorge. 2017. Exclusión social y subjetivación en contexto neoliberal altoandino. Ponencia presentada en el seminario internacional “Horizontes sociales y políticos desde los países andinos” de la Pontificia Universidad Católica del Perú, PUCP, 2 al 4 de mayo 2017.
- ✓ Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 se promulgó el a los seis días del mes de mayo de dos mil tres.
- ✓ López, José Luis. 2002. La descentralización en un país centralizado. Revista Quehacer. No 138, octubre del 2002. Lima, Perú.
- ✓ Martuccelli, Danilo. 2007. “Gramáticas del individuo”. Buenos Aires, Argentina. Editorial Losada.

- ✓ Municipalidad de Miraflores. 2018. Aprender haciendo. Aportes de la Municipalidad de Miraflores para el buen gobierno. Municipalidad de Miraflores y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- ✓ McNulty, Stephanie 2019. "Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo". Revista de Ciencia Política y Gobierno 6(11), 2019 (pp. 7-30).
- ✓ Olivera Cárdenas, Luis; Piazza, María del Carmen; y Vergara, Ricardo. 1991. Municipios: desarrollo local y participación. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. DESCO. Lima – Perú.
- ✓ Panfichi, Aldo. 2007. Participación Ciudadana en el Perú. Disputas, confluencias y tensiones. Fondo Editorial de la PUCP. Lima.
- ✓ Panfichi, Aldo y Coronel, Omar. 2014. Régimen político y conflicto social en el Perú. En Henríquez, Narda (Coordinadora). Conflicto social en los andes. Protestas en el Perú y Bolivia. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima - Perú. (pp. 13-64)
- ✓ Pease, Henry. 1982. Nuevos espacios y tiempos políticos en la experiencia peruana actual. Del libro ¿Qué significa hacer política? DESCO.
- ✓ Pease, Henry. 1984. Movimientos Populares, Municipios y Estado. En Pensamiento Iberoamericano. (Enero-Junio). Revista patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana ICI, de España y la Comisión Económica para América Latina CEPAL, de las Naciones Unidas. (127-139)
- ✓ Pease García, Henry; Villafranca, Luis. Editores. 2009. Aula Magna. Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima – Perú.
- ✓ Pensamiento Iberoamericano. 1984 (Enero-Junio). Revista patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana ICI, de España y la Comisión Económica para América Latina CEPAL, de las Naciones Unidas.
- ✓ Pereyra Chávez, Nelson. 2021. "Entre la guerra y el liberalismo: Aproximaciones a la independencia en Huamanga (1814-1824)". Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga. Publicado en la Revista Argumentos del Instituto de Estudios Peruanos.
- ✓ Peruzzotti, Enrique. 2008. La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación. En Debates en Sociología Nº 33. Recuperado el 22 de setiembre de 2021. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/2539>
- ✓ Poder Municipal. 1986. Debate de candidatos a la alcaldía de Lima. Publicado por Intercampus.

- ✓ Programa Pro Descentralización. PRODES. 2006. Elecciones regionales y locales. La descentralización en agenda. Lima, Perú.
- ✓ Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. 2009, Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas Evaluación Rápida de Campo. Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Lima, Perú.
- ✓ Red Participa Perú XI Ciclo de Formación. 2008. Curso virtual regionalización, herramienta clave para la descentralización y la gestión territorial.
- ✓ Red Perú. 2000. Concertación Local: camino para articular la democracia y el desarrollo. Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local. (memorias, conclusiones y acuerdos principales de los Encuentros Nacionales de las Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local. Lima.
- ✓ Remy, María Isabel. 2005a. Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos, IEP. Lima, Perú.
- ✓ Remy, María Isabel. 2005b. “Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En “El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia”. (111-136) IEP Editor. Lima. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20150116052600/remy.pdf> Consultado el 290220
- ✓ Remy, María Isabel. 2011. Cuadernos Descentralistas 28. Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, Perú.
- ✓ Remy, María Isabel. 2013. Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional”. En Revista Argumentos, año 7 n.º 1. Marzo 2013. Disponible en <http://www.revistargumentos.org.pe/revocatorias.html> ISSN 2076-7722
- ✓ Reynaga Farfán, Gumercinda. 1996. Cambios en las relaciones familiares campesinas a partir de la violencia política y el nuevo rol de la mujer. Documento de Trabajo N° 75 Serie Talleres N° 3. Instituto de Estudios Peruanos. IEP Ediciones. Lima – Perú.
- ✓ Rojas, Rolando. 2016a. La idea de igualdad liberal en el Perú del siglo XIX. En: Participación, competencia y representación política: contribuciones para el debate. Colección Ciencia Política. Serie Estudios electorales. Jorge Aragón Trelles, editor. Lima – Perú.
- ✓ Rojas, Rolando. 2016b. La reforma agraria y Sendero Luminoso. Revista Argumentos. Revista de análisis y críticas. Edición N° 4, Año 10, Diciembre 2016 <https://argumentos-historico.iep.org.pe/wp->

content/uploads/2017/03/ROJAS_DICIEMBRE2016.pdf Consultado el 25 abril de 2021.

- ✓ Romero, Rocío, y De los Ríos, Carmen. 2009. Ayacucho y la Agenda Wari. Instituto de Diálogo y Propuestas -IDS y Centro Loyola Ayacucho. Perú.
- ✓ Rühling, Markus. 2002. El proceso de descentralización en el Perú. En Aportes al debate N 2. Proceso de descentralización en el Perú: análisis, retos y perspectivas. Fundación Friedrich Ebert, Lima, Perú.
- ✓ Schneider, Cecilia. 2007. La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona. Doctorado en Teoría Política y Social. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra. Barcelona. Consultado el 03 de marzo de 2020.
- ✓ Seifert Bonifaz, Manuel. 2014. Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Las elecciones regionales y municipales 2002-2010. Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. 1ª. Edición, marzo 2014. Lima, Perú.
- ✓ Sol Arriaza, Ricardo. 2012. El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos /, edit. – 1ª. ed.—San José, C.R. : FLACSO.
- ✓ Sousa Santos, Boaventura de. 2004. (Coordinador) “Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa”. Fondo de Cultura Económica. México.
- ✓ Stojnic Chávez, Lars; Sanz Gutiérrez, Pilar. 2007. Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE). PROEDUCA-GTZ. Lima, Perú.
- ✓ Tanaka, Martín. 2007. La participación ciudadana y el sistema representativo. PRODES. Lima, Perú.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F33BC3949A46EF1205257CD7007AD1D4/\\$FILE/La Participacion Ciudadana y el Sistema Representativo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F33BC3949A46EF1205257CD7007AD1D4/$FILE/La%20Participacion%20Ciudadana%20y%20el%20Sistema%20Representativo.pdf) consultado el 12/02/20
- ✓ Tanaka, Martín. 2010. El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, Perú.
- ✓ Távara, Gerardo. 2007. La participación ciudadana en el contexto de la descentralización. En Grompone, Romeo (ed.) La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados, nuevos enfoques. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú. Pp. 152 - 153.

- ✓ Vegas Morales, Raúl. 2022. Ayacucho en rock mayor. Editado por el autor. Ayacucho – Perú.
- ✓ Vich, Víctor. 2005. El estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. Perú Problema, 30. Política de Desarrollo/Democracia/Diversidad Cultural/Rol Del Estado/Perú. IEP Ediciones
- ✓ Welp, Yanina. 2008. La participación ciudadana en la encrucijada: Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. Iconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 31, Quito, mayo 2008, pp. 117-130 © Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador.
- ✓ Welp, Yanina. 2016. La participación ciudadana como compromiso democrático. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 10, julio-diciembre de 2016, Ciudad de México. pp. 97-121. Consultado el 29/02/20 en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/11122/13138>
- ✓ Zavaleta, Mauricio. 2014. Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral. Lima, Institutos de Estudios Peruanos, IEP, (Ideología y Política, 41).

Relación de anexos:

Anexo N° 01:

Relación de funcionarios designados el 2015 por el alcalde Hugo Aedo Mendoza



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA
LEY N° 24682
AYAUCUCHO: "CAPITAL DE LA EMANCIPACION HISPANOAMERICANA"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

RESOLUCION DE ALCALDIA N° 002 -2015-MPH/A

Ayacucho, 05 ENE. 2015

VISTO:



La juramentación del Sr. Dr. Salomón Hugo Aedo Mendoza como alcalde de la Municipalidad Provincial de Huamanga, para el periodo 2015 – 2018 y la propuesta sobre la designación de los funcionarios de confianza, y;

CONSIDERANDO:

Que, los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, conforme lo establece el artículo 194° de la Constitución Política del Estado, modificado por la Ley de reforma Constitucional N° 28607 y en concordancia con el Artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972;

Que, conforme lo establece el Decreto Legislativo N° 276, y su reglamento el Decreto Supremo N° 005-90-PCM en el estamento público se encuentran consideradas plazas de confianza conforme lo establece el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) de las instituciones públicas;

Que, mediante Ordenanza Municipal N° 003-2012-MPH/A se aprueba la Estructura Orgánica de la Municipalidad provincial de Huamanga; considerando que la Estructura Orgánica del Gobierno Local, es la representación gráfica de todas las unidades orgánicas que integran la Municipalidad Provincial de Huamanga, indicando sus aspectos más importantes como las relaciones jerárquicas de comunicación y coordinación. Siendo así, la Municipalidad Provincial de Huamanga en su condición de entidad pública dentro de su cuadro de Asignación de Personal (CAP) tiene prevista distintas plazas con cargo de confianza, y que es menester cubrir para la continuidad de las labores propias de la institución edil;



Por los que, haciendo uso de las facultades conferidas en los incisos 6 y 17 del artículo 20° de la Ley Orgánica de Municipalidades;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- DAR POR CONCLUIDO, a partir de la fecha de expedición del presente acto resolutorio la designación y/o encargatura de los siguientes funcionarios de confianza que a continuación se detallan, dándole las gracias por los servicios prestados a la institución; debiendo hacer entrega de cargo conforme a Ley.

- | | |
|--------------------------------------|---|
| 1. Ing. Percy Obed Azpur Gómez | Gerente Municipal. |
| 2. Abog. José Luis. Tomateo Gallardo | Secretario General. |
| 3. Prof. Tabita Llacsá Gutiérrez | Jefe de Trámite Documentario. |
| 4. Bach. Linder Jauregui Yalli | Jefe de Comunicación e Imagen. Institucional. |
| 5. Abog. Alfredo Pomasonco Velarde | Jefe de la unidad de Recursos Humanos. |
| 6. CPC. Gladis Esther Vila Espinoza | Jefe de la Unidad de Abastecimiento. |
| 7. Lic. Maricela Gil Galindo | Jefe de Bienes Patrimoniales y Servicios Generales. |
| 8. CPC. Thania Bedriñana Quispe | Jefe de la Unidad de Tesorería |
| 9. Lic. Alejandro Bautista Prado | Director de Planeamiento y Presupuesto. |
| 10. Ing. Luis García Godos Ochoa | Jefe de Racionalización y Estadística. |



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA

LEY N° 24682

AYAUCUCHO: "CAPITAL DE LA EMANCIPACION HISPANOAMERICANA"

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"



- | | |
|---|--|
| 11. Econ. Julio Caveró Esparza | Jefe de Programas e Inversiones. |
| 12. Ing. Pedro Edgardo Velásquez Samamé | Gerente de Desarrollo Territorial. |
| 13. Bach José Luis Aparcana Chacaltana | Sub Gerente de Planeamiento y Catastro Urbano. |
| 14. Ing. Pedro Velásquez Samame | Sub Gerente de Obras. |
| 15. Econ. Aurora Castro Luque | Sub Gerente de Estudios y Proyectos. |
| 16. Ing. Javier Arones Lagos | Sub Gerente Control Urbano y Licencias. |
| 17. Arq. Edgar Gargurevich Saavedra | Sub Gerente de Centro Histórico. |
| 18. Abog. Martín Salvador Molina Cárdenas | Gerente de Desarrollo Humano. |
| 19. Obst. Víctor Rubén Carrión Calderón | Sub Gerente de Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Bienestar Social. |
| 20. Prof. Ingrid M. Llantoy Crispin | Sub Gerente de Educación, Cultura, Deporte y Recreación. |
| 21. Abog. Edwin Javier Pillpe Ayala | Sub Gerente de Registro Civil. |
| 22. Lic. María Luz Quicaño Barrientos | Sub Gerente de Participación Vecinal. |
| 23. Lic. William Arturo Condorpuza Zea | Sub Gerente de Programa de Alimentación y Nutrición. |
| 24. Blgo. Marco Antonio Chipana Gonzales | Gerencia de Servicios Municipales. |
| 25. Ing. Hernán Alexander Vallejos Berrocal | Sub Gerencia de Ecología y Medio Ambiente. |
| 26. Bach. Jorge Luis Ccaulla Ramírez | Sub Gerente de Comercio, Mercados y Policía Municipal. |
| 27. Lic. Adm. Arturo Chuchón Huamán | Gerente de Desarrollo Económico. |
| 28. Econ. Ana Isabel Mendieta Callirgos | Sub Gerente de Promoción de Mypes y Desarrollo Productivo. |
| 29. Lic. Liliana Frenée Sosa Chávez | Sub Gerente de Turismo y Artesanía. |
| 30. Ing. Rumir Mítma Gómez | Sub Gerente de Sistemas y Tecnología. |



ARTÍCULO SEGUNDO.- DESIGNAR, a partir del 06 de enero del 2015, a los siguientes funcionarios, debiendo asumir sus funciones conforme a Ley.

- | | |
|--|--|
| 1. Lic Adm. Jesús Ospina Salinas | Gerente Municipal. |
| 2. Abog. Luis Alberto Quicaño Escalante | Secretario General. |
| 3. Lic Adm. Ana María Vilca Ayala | Directora de Planeamiento y Presupuesto. |
| 4. CPC. Rihivilinda Hilarío Lucana | Jefa de la Unidad de Racionalización y Estadística |
| 5. Ing. Luis Felipe García Godos Ochoa | Jefe de la Unidad de Programación e Inversiones. |
| 6. Sra Karol Lucia Riveros Taco | Jefe de la Unidad de Trámite Documentario y Archivo. |
| 7. Bach. Buddy Richard Gonzales Hinostrza | Jefe de la Unidad de Comunicaciones e Imagen Institucional. |
| 8. CPC. Williams Felices Bautista | Jefe de la Unidad de Tesorería. |
| 9. Abog. Renán Pavel Flores Buendía | Jefe de la Unidad de Recurso Humanos. |
| 10. CPC. Henry Esteban Escalante Roca | Jefe de la Unidad de Abastecimiento. |
| 11. Lic Adm. Lizt Yanett Mendoza Castro | Jefe de la Unidad de Bienes Patrimoniales y Servicios Generales. |
| 12. Ing. Antonio Ladislao Pinedo Ortiz | Gerente de Desarrollo Territorial. |
| 13. Ing. Adolfo Bonilla Jeri | Subgerente de Obras. |
| 14. Ing. Vicente Rocha Andía | Subgerente Planeamiento Urbano y Catastro. |
| 15. Ing. Cesar Washington Ballena Palomino | Subgerente de Centro Histórico. |
| 16. Ing. Jose Carlos Huamán Quicaño | Subgerente de Control Urbano y Licencia. |
| 17. Prof. Katia Loayza Guillen | Gerencia de Desarrollo Humano. |



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA

LEY N° 24682

AYAUCUCHO: "CAPITAL DE LA EMANCIPACION HISPANOAMERICANA"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

- | | |
|---|---|
| 18. Obst Lidya Huicho Oriundo | Subgerencia de la Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Juventud y Bienestar. |
| 19. Prof. Ivan Flores Ataurima
Recreación. | Subgerencia de Educación, Cultura, Deporte y Recreación. |
| 20. Asist. Soc. María Luisa Campos Gutiérrez | Subgerencia de Programas de Alimentación y Nutrición. |
| 21. Abog. Máximo Villagaray Yance | Subgerencia de Participación Vecinal. |
| 22. Abog. Celmira Cornejo Zaga | Subgerente de Registro Civil. |
| 23. Ing Ericson Cesar castro Ayala | Gerente de Servicios Municipales. |
| 24. Ing. Cesar Palomino Gutiérrez | Subgerente de Ecología y Medio Ambiente. |
| 25. Prof. Fredy Sarmiento Reinaga | Subgerencia de Comercio y Mercados y Policía Municipal. |
| 26. Ing. Gilmer García Gómez | Gerente de Desarrollo Económico. |
| 27. CPC. Magaly Bautista Pizarro | Subgerencia de Promoción de MYPES y Desarrollo Productivo. |
| 28. Bach. Teófilo Clay Quicaño Malcco | Subgerente de Turismo y Artesanía. |
| 29. Ing. Cesar de la Torre Ugarte Coronado | Subgerencia de Estudios y Proyectos. |
| 30. Ing. Marleny Navarro Gonzales | Subgerencia de Sistemas y Tecnología. |



ARTICULO TERCERO.- DÉJESE SIN EFECTO, todo acto resolutivo que se oponga al presente acto resolutivo.

ARTÍCULO CUARTO.- NOTIFÍQUESE a los interesados, Sala de Regidores, Gerencia Municipal, Unidad de Recursos Humanos y demás órganos estructurados de la Municipalidad conforme a ley.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



Relación de dirigentes elegidos para el CCL periodo 2014-2016



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA AYACUCHO: "CAPITAL DE LA EMANCIPACIÓN HISPANOAMERICANA" LEY N° 24682

"Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

RESOLUCION DE ALCALDIA N° 073-2014-MPH/A

Ayacucho, 05 FEB. 2014

VISTO:

El oficio N° 05-2014-MPH/17.18-CARI, de fecha 24 de Enero del 2014, presentado por el Lic. Cristian Ramirez Inca, en su condición de Responsable de proyecto de la unidad de Presupuesto y Planes, sobre corrección de resolución de alcaldía, y;

CONSIDERANDO:

Que, los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, conforme lo establece el Artículo 194° de la Constitución Política del Estado, modificado por la Ley de Reforma Constitucional N° 28607 y en concordancia con el Artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972;

Que, a través del informe del visto se pone en conocimiento la existencia de errores de carácter tipográficos en la resolución de alcaldía Nro. 733-2013 de fecha 28 de noviembre, al existir errores en los apellidos y nombres de los representantes, lo que debe corregirse con un acto administrativo de igual jerarquía

Que, conforme lo señala la Ley del Procedimiento Administrativo General, las Resoluciones administrativas pueden ser modificados en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de su decisión;

Por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, y en uso de las atribuciones conferidas por el numeral 6° del artículo 20° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972;

SE RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- CORREGIR EL artículo primero de la resolución de alcaldía Nro. 733-2013 de fecha 28 de noviembre del 2013, debiendo quedar redactado de la siguiente manera:

ARTICULO PRIMERO.- RECONOCER como representantes de las organizaciones de la Sociedad Civil ante el Concejo de Coordinación Local Distrital (CCLD) para el periodo 2013-2015 a los siguientes ciudadanos:

MIEMBROS TITULARES	DNI	ORGANIZACIÓN QUE REPRESENTA
MENDOZA AUQUI, REMIGIO	28235402	Comunidad de Andamarca
VERA PRETELL, ANDRES	28220849	AA HH Quinuapata
QUISPE GOMEZ, MARCIAL	28224823	AA.HH. Cuchipampa
MARTINEZ CHINO, LEONOR	23869752	AA.HH. Señor del Huerto
ANDRES QUISPE PALOMINO	28214821	Barrio de Andamarca
GALINDO HUAMANI, VICTOR	28236211	Federación de Discapacitados

Quedando subsistente e incólume en todo lo demás que la contiene.

NOTIFICAR el presente acto administrativo a los representantes de la sociedad Civil del Concejo de Coordinación Local, a la oficina Nacional de Procesos electorales (ONPE), Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Gerencia de Desarrollo Humano, Sub Gerencia de Participación Vecinal Oficina de Planeamiento y Presupuesto y demás órganos estructurados de la Municipalidad Provincial de Huamanga con las formalidades de ley

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA
ALCALDIA
HUMAYUNI
ALCALDE

Relación de actas y análisis de los talleres en cada zona

PRIMERA REUNIÓN DEL HATUN RIMANAKUY

ACTA DE COMPROMISO CON REPRESENTANTES DE LA ZONA SUR

En la localidad de Santa Ana del distrito de Ayacucho siendo, las 12 del medio día (Sábado) 10 de octubre del 2015, al final del taller de socialización de los puntos críticos de la zona Sur del distrito de Ayacucho con la participación de los dirigentes de la sociedad civil y funcionarios de la Municipalidad Provincial de Huamanga se llegó a los siguientes acuerdos y compromisos, en el marco de la promoción de la economía local:

DEFENSA CIVIL

- Para la limpieza de las quebradas la MPH apoyará con maquinaria, promoviendo la descolmatación y recuperación de quebradas, y de las vías de acceso.
- Se harán campañas de sensibilización por la MPH, y la comunidad se compromete a involucrar a la población en las acciones conjuntas.
- La MPH promoverá la reforestación de la parte alta de la zona Sur, y los dirigentes apoyarán la reforestación.
- La MPH promoverá la formación de la Comisión inter sectorial, logrando el compromiso del gobierno regional, fiscalía de prevención de delitos, entre otros, para la descolmatación de ríos y quebradas

LIMPIEZA Y HORNATO

- La MPH promoverá la ampliación de servicio de recolección de residuos sólidos.
- Se mejorará los horarios adecuados para el recojo de residuos sólidos en coordinación con la población.
- Trabajar en conjunto la Municipalidad y los vecinos
- Implementación de contenedores y tachos
- Talleres de trabajo para el adecuado uso de residuos sólidos.
- Promoción de acciones de reforestación de Parques y quebradas en la zona Sur.
- Promoción de campañas para la erradicación de canes

SEGURIDAD CIUDADANA

- Promoción de la MPH y de los dirigentes de la zona Sur del ordenamiento de las mototaxis, a través de sus Asociaciones, lográndose ordenar paraderos fijos de los mototaxis.
- La MPH coordinará para la ampliación del servicio urbano de transporte público para el cumplimiento de su ruta
- Promoción conjunta de la organización comunal
- Coordinación conjunta para la mejora y uso de casetas de seguridad
- Promoción de charlas de capacitación en temas de seguridad ciudadana
- Promoción del trabajo articulado con PNP, Fiscalía, Serenazgo y la Población
- Coordinación por la MPH con las instancias respectivas, y con apoyo de la población de la mejora del alumbrado público en la zona Sur.

DESNUTRICION Y ANEMIA

Acciones a realizar por los vecinos

- Asistir al Centro de Salud, que todas las madres y padres lleven a sus hijos para que realicen sus exámenes de hemoglobina y descarte de anemia.
- Promoción de la mejora del acceso de los alimentos que tienen mayores nutrientes para combatir la anemia y la desnutrición.
- Participación en las capacitaciones en los centros salud sobre nutrición.

Acciones a realizar por parte de la MPH

- Promover la distribución del Programa Pescado para todos.
- Promoción de campañas de sensibilización.
- Coordinar conjuntamente con la población para solicitar un médico a la posta y para que se dote de más medicamentos.

SEGUNDA REUNIÓN HATUN RIMANAKUY 2015

ACTA DE COMPROMISO CON REPRESENTANTES EN EL CENTRO HISTORICO

En el Salón Consistorial de la Municipalidad Provincial de Huamanga siendo, las 07:30 de la noche del día (sábado) 17 de octubre del 2015, al final del taller de socialización de los puntos críticos del Centro Histórico de la ciudad, con la participación de los dirigentes y/o representantes de la sociedad civil y funcionarios de la Municipalidad Provincial de Huamanga se llegó a los siguientes acuerdos y compromisos, en el marco de la promoción de la economía local:

TRANSPORTES:

- La MPH se compromete a llevar a cabo un control más eficaz de la revisión técnica de los vehículos de forma permanente.
- La MPH se compromete a actualizar las normas locales de tránsito
- La MPH se compromete a adquirir equipos modernos para el control técnico de los vehículos
- La MPH se compromete a la revisión y actualización de las normas de descongestión vehicular y su respectivo cumplimiento
- Que la MPH y los Vecinos contribuyan a que se respete las normas municipales sobre ruidos
- Que la MPH y los vecinos hagan cumplir las normas
- En alianza con la Junta Vecinal se habilitará un correo electrónico para que se cuelguen las fotos de los vehículos estacionados en zonas rígidas.
- En alianza con la Junta Vecinal se colocarán calcomonías de alto poder adhesivo en los vehículos que se estacionen en zonas rígidas.

LIMPIEZA Y HORNATO:

- La MPH avisos sobre los horarios de sacar los residuos sólidos con advertencias y multas a los vecinos.
- La MPH coordinará con la empresa del Drenaje Pluvial para que apoye en el cumplimiento del recojo de los residuos sólidos en los puntos de acopio.
- La MPH en coordinación con los vecinos multará a los vecinos que no cumplan con cuidar la ciudad.

- La MPH con apoyo de los vecinos se comprometen a sensibilizar sobre la selección de los residuos sólidos en la casa.
- Los dirigentes de las Juntas Vecinales del Centro Histórico coordinarán con la MPH para sensibilizar a los demás vecinos sobre los horarios para sacar sus residuos sólidos, y la MPH se compromete con los vecinos para el adecuado paso y recojo de los residuos sólidos por parte de los camiones recolectores.
- La MPH en coordinación con los vecinos, promoverán la captura y esterilización de canes y se trabajará para identificar a los vecinos que tienen canes en abandono.
- La MPH conjuntamente con los vecinos trabajarán para lograr eliminar las rampas que se han colocado en los jirones del centro Histórico
- La MPH con respaldo de los vecinos, restituirán las áreas verdes del Centro Histórico.

SEGURIDAD CIUDADANA:

- La MPH y los vecinos del Centro Histórico promoverán reuniones de trabajo con el poder judicial para evaluar las sentencias judiciales a favor de centros de entretenimiento.
 - La MPH y los vecinos promoverán la organización comunal, formándose los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana.
 - La MPH se compromete a coordinar con las entidades públicas como Electro centro, para mejorar la iluminación de las arterias y calles.
 - La MPH se compromete a evaluar el pago de impuesto de aquellas empresas que tiene como centro de operaciones en el Centro Histórico.
 - La MPH, con el apoyo de los vecinos se compromete a realizar acciones de sensibilización y capacitación a los vecinos.
 - La MPH, promoverá con apoyo de los vecinos, una ordenanza para restringir el consumo del alcohol en las vías públicas de la ciudad de Huamanga, específicamente en el Centro Histórico.

COMERCIO Y MERCADOS:

- La MPH, con apoyo de los vecinos, se comprometen a hacer cumplir las ordenanzas municipales en relación específicamente a los centros de diversión, tipo internet.
- La MPH, se compromete a iniciar acciones para ubicar un espacio para la reubicación de los centros nocturnos de entretenimiento, elaborando previamente un plan.
- La MPH, se compromete a promover la construcción de un mercado modelo.
- Los vecinos se comprometen conformar las Juntas Vecinales en el Centro Histórico.
- La MPH, con el apoyo de los vecinos, se comprometen a la instalación de más cámaras de vigilancia.
- La MPH, conjuntamente con los vecinos se comprometen a planificar y realizar acciones para la erradicación de los ambulantes en el Centro Histórico y su posible reubicación en algún otro lugar de la ciudad.

SAT:

- La MPH, a través del SAT promoverá reuniones de trabajo con los vecinos de las cuadras del Centro Histórico para mejorar los índices bajos de recaudación.
- La MPH, conjuntamente con los vecinos del Centro Histórico evaluarán el principio de equidad de las tasas de arbitrios para el 2016.

Finalmente, para la evaluación de los acuerdos hoy firmados, se convocará una siguiente reunión dentro de 45 días, para el sábado 28 de noviembre a las 3:00 p.m. (ver última acta donde se concreta la reunión planificada en esta acta)

TERCERA REUNIÓN DEL HATUN RIMANAKUY

ACTA DE COMPROMISO CON REPRESENTANTES DE LA ZONA OESTE

En el Institución Educativa Corazón de Jesús, siendo las 06.30 de la noche del día (sábado) 24 de octubre del 2015, al final del taller Hatun Rimanakuy zona oeste del distrito de Ayacucho, con la participación de los dirigentes y/o representantes de la sociedad civil y funcionarios de la Municipalidad Provincial de Huamanga se llegó a los siguientes acuerdos y compromisos:

LIMPIEZA Y ORNATO

N°	PROBLEMA IDENTIFICADO	COMPROMISOS DE LA MUNICIPALIDAD	COMPROMISOS DE LA SOCIEDAD CIVIL ZONA OESTE
01	Falta de cultura de cuidar el medio ambiente	Capacitación a los vecinos y conformación de las brigadas, (jóvenes)	
02	No hay conciencia de los vecinos en votar basura. Votan Basura en las quebradas	Presentar un ruteo en la zona, para determinar el horario de recojo de basura.	Vecinos elevaran propuestas para definir horarios.
03	Falta recorrido de los vehículos para recojo de basura.	Recolección segregada de Residuos Sólidos.	Enviar documentos para solicitar la recolección segregada en su barrio.
04	Las compactadoras de basura no llegan y no cumplen el recojo de basura.	Traer sus compactadoras para realizar faenas de limpieza	Convocar a faenas de limpieza en su sector.
05	Faltan normas que favorecen el cuidado del medio ambiente.	Ordenanza para cuidar el medio ambiente con compromiso de vecino	
06	Falta mantenimiento de áreas verdes.	Implementar áreas verdes en la zona oeste.	Cuidar las áreas verdes
07	Reducida - tributación de los vecinos	Aumentar el registro en el SAT de los vecinos.	Identificar a los vecinos en cada sector para inscribirles en el SAT.

SEGURIDAD CIUDADANA

Nº	PROBLEMA IDENTIFICADO	COMPROMISOS DE LA MUNICIPALIDAD	COMPROMISOS DE LA SOCIEDAD CIVIL ZONA OESTE
01	Robos, asaltos y atracos.	Implementar la seguridad Ciudadana	Organización Comunal a través de los COVIS
02	Concentración de personas en zonas solitarias.	Acreditar para la implementación con equipos de seguridad.	Reconocimiento a las COVIS, según norma, para las garantías personales.
03	Los Serenos en caso de auxilio llegan tarde.	Realizar Patrullajes inopinados.	Las COVIS deben identificar zonas de riesgo. (cantinas, bares, prostíbulos)
04	Las Cabinas de Internet atienden toda la noche a puerta cerrada	Clausuras estas cabinas de internet y cantinas, pero de manera definitiva.	Sensibilizar para el pago de tributos.
05			

DEFENSA CIVIL

Nº	PROBLEMA IDENTIFICADO	COMPROMISOS DE LA MUNICIPALIDAD	COMPROMISOS DE LA SOCIEDAD CIVIL ZONA OESTE
01	Reducción de la faja marginal por construcción de viviendas y arrojamiento de desmontes	Crear ordenanzas respecto a la construcción de viviendas zonas de riesgo.	Vigilancia comunal
02		Construcción de muros de contención	Gestionar el apoyo de maquinaria para descolmatar quebradas
03		Dotar de herramientas y materiales.	Gestionar proyectos para tratamiento de quebradas
		Dirección técnica para trabajos de prevención	Reforestación de las quebradas
		Sensibilización a la población respecto a defensa civil.	

SALUD - DESNUTRICIÓN:

N°	PROBLEMA IDENTIFICADO	COMPROMISOS DE LA MUNICIPALIDAD	COMPROMISOS DE LA SOCIEDAD CIVIL ZONA OESTE
01	Falta de conocimiento con respecto a la nutrición.	Activar los Centros de Vigilancia Nutricional y estimulación nutricional, para niños menores de 5 años	Llevar al Centro de Salud a los niños para su control y dosaje de hemoglobina.
02	Falta de interés por parte de la familia	Gestionar una capacitación para el vaso de leche.	Cumplir con la consejería profesional de la posta
03	Desinterés de los padres en llevar a la posta.		Práctica de lavado de mano e higiene de los alimentos.
04	Falta de personal de salud		Mejor Calidez de atención en la posta.
05	Escasa práctica de higiene.		
06	Falta de recursos económicos.		

1. PARTICIPACIÓN EN PLENARIA EN EL TEMADE LIMPIEZA Y ORNATO

- Los vehículos recolectores de basura tocan sus claxon de aviso de recojo de basura.
- Los funcionarios tienen que estar en presentes en este taller.
- Necesitamos la presencia de los regidores en nuestras zonas.
- Los trabajadores no prestan servicios con respeto a las personas y dejan las basuras.
- El carro recolector de basura no llega a la zona alta.
- El participante hace mención que se aprueba esta ordenanza de cuidado de medio ambiente.
- Los vecinos botan su basura en por la vía los libertadores.

La responsable Residuos sólidos expresa sus propuestas de mejora.

2. PARTICIPACIÓN EN PLENARIA EN TEMADE DEFENSA CIVIL

- Que levanten documento que las partes reconocidas que ya no estén en rojo, y que permita la ejecución de proyecto de mejora.

- Solicita apoyo con costales para la prevención de alud

3. PARTICIPACIÓN EN PLENARIA EN TEMADE SEGURIDAD CIUDADANA

- Por la zona de Killa hay peleas.
- No llegan los Serenos cuando se les llama.
- La Municipalidad debe retribuir con oportunidades de trabajo a los representantes de las COVIS.
- Existe Cevichería que atienden como cantinas.
- Por el local de Escorpio hay muchos accidentes, los carros corren a velocidad alta. Es importante colocar rompe muelles por esta zona.
- Solicitan semáforos en la zona de Piscotambo o baypaz.

El sub gerente de Comercio y Mercado, solicita el apoyo de la población para actuar con transparencia, y trabajar de la mano con la población.

4. - PARTICIPACIÓN EN PLENARIA EN TEMADE SALUD

- Que se active el Centro de vigilancia nutricional.
- También se atiente a los comités de vaso de leche que solicitan el apoyo.

La Responsable de Munisalud: Manifiesta que si se hace el trabajo a través de campañas, así mismo se hace trabajo con el vaso de leche.

Que el proyecto de mejoramiento paisajístico de la entrada los libertadores se sugieren su revisión.

CUARTA REUNIÓN DEL HATUN RIMANAKUY

ACTA DE COMPROMISO CON LOS REPRESENTANTES DE LA ZONA NORTE

En el Colegio Bolivariano de Venezuela, ubicado en la zona norte del distrito de Ayacucho, y siendo las 08 de la noche del día (sábado) 07 de noviembre del 2015, al final del taller de la zona Norte, con la participación de los dirigentes y/o representantes de las Juntas Vecinales, y funcionarios de la Municipalidad Provincial de Huamanga, MPH, se llegó a los siguientes acuerdos y compromisos, en el marco de la promoción del desarrollo humano en el distrito, y con base de 3 principios, respeto inter asociaciones vecinales, participación cooperativa, y oportunidad y recursos:

DEFENSA CIVIL

- La MPH con apoyo de la población, y del gobierno central y regional, intervendrá para limpiar las quebradas, promoviendo la descolmatación y recuperación de quebradas, y de las vías de acceso.
- La MPH en coordinación con los dirigentes delimitarán la faja marginal y promoverán acciones de reforestación en zonas identificadas como críticas.
- La MPH con el apoyo de la población construirá muros con costales terreros.
- Se harán campañas de sensibilización entre la MPH y la comunidad para prevenir los desastres naturales.

- Con el apoyo de la población, la MPH se compromete a habilitar cunetas en las calles de los Asentamientos Humanos, y la población se compromete a habilitar espacios para su implementación.
- La comunidad promoverá acciones de vigilancia hacia los vecinos que mediante sus carros arrojan desmontes a las quebradas.
- La MPH y los dirigentes realizarán intervenciones para desalojar a los vecinos que han construido sus casas en el cauce de las quebradas.

LIMPIEZA Y ORNATO

- Se acuerda como compromiso entre la MPH y las autoridades civiles, promover el trabajo conjunto permanente entre la Municipalidad y los vecinos de las diferentes zonas, porque limpieza y ornato es tarea de todos.
- Los dirigentes se comprometen a hacer incidencia para que los socios cumplan con el pago del impuesto predial y arbitrios.
- La MPH con apoyo de la población promoverá espacios de televisión para la mayor difusión de los horarios y acciones en relación al recojo de residuos sólidos.
- La MPH junto con la población promoverá las brigadas ambientales.
- La MPH promoverá la ampliación del servicio de recolección de residuos sólidos.
- La MPH mejorará y definirá los horarios adecuados para el recojo de residuos sólidos en coordinación con la población, y realizarán acciones conjuntas de vigilancia.
- La MPH implementará en coordinación con los vecinos contenedores en zonas estratégicas.
- La MPH en coordinación con la población realizará acciones de capacitación para el adecuado uso de residuos sólidos.
- La MPH y los dirigentes promoverán campañas para la sensibilización de crianza de perros, la coordinación con la esterilización de canes, y continuarán trabajando la dación de normas para sancionar a vecinos que crían perros de manera irresponsable.
- La población se compromete a sancionar a los pobladores que arrojan residuos sólidos en lugares no contemplados para ello, y también si lo hacen fuera de los horarios establecidos.
- Se promoverá de manera conjunta el ordenamiento de talleres de mecánicos ambulatorios de las calles, porque contaminan el medio ambiente.
- La MPH y los dirigentes se comprometen a coordinar con los comerciantes del mercado Nery García para evitar que sus residuos contaminen el ambiente.

SEGURIDAD CIUDADANA

Continuar fortaleciendo el trabajo conjunto iniciado con este taller entre la MPH y los dirigentes, por la seguridad ciudadana, toda vez que es la primera vez en la historia de la zona Norte que se realiza un trabajo articulado.

Compromisos de la comunidad:

- Promoción de las organizaciones sociales de la zona Norte, y fortalecer las juntas vecinales en todos los asentamientos humanos, logrando que funcionen efectivamente, a través de la implementación de silbatos y otras herramientas.
- Promover la cesión de uso de locales para la implementación de personal de seguridad ciudadana, como el uso de casetas de seguridad.

- Lograr la promoción de actividades recreativas para los jóvenes, evitando así que puedan hacer malas acciones.
- Impulsar el ejercicio de los derechos democráticos por parte de la población y los dirigentes.

Compromisos de la MPH:

- Seguir promoviendo mayores acciones de capacitación a las juntas vecinales.
- Continuar impulsando una mayor coordinación con la PNP, Ministerio Público para mejorar los operativos e intervenciones.
- Coordinar con la población la identificación de los puntos críticos, logrando constituir mayores Comités de Vigilancia Social, COVIS, y logrando el mayor reconocimiento de las más juntas vecinales.
- Comprometer a todas las instituciones y sectores que están vinculados al proceso de mejora de la seguridad ciudadana.

SALUD: DESNUTRICION Y ANEMIA

Compromisos de los dirigentes y vecinos:

- Promover acciones para que todos los padres y madres lleven a sus hijos e hijas al Centro de Salud, para que realicen sus exámenes de hemoglobina y descarte de anemia.
- Promover en padres y madres el consumo de alimentos que tienen mayores nutrientes para combatir la anemia y la desnutrición.
- Contribuir con personal y contrapartida entre 3% y 5% de contrapartida para la implementación de obras de agua y saneamiento.
- Participación en las capacitaciones promovidas por el Centros de Salud Los Libertadores, sobre nutrición y anemia.
- La población promueva la firma de un memorial para que el personal del Centro de Salud de los Licenciados atienda con calidad y calidez, sin maltrato.
- Junto con la MPH lograr que las personas que tienen dinero no sean beneficiarios del vaso de leche.

Compromisos de la MPH:

- Promover acciones de sensibilización y capacitación en coordinación con el Sector salud, específicamente con los Centros de Salud de la zona.
- Garantizar progresivamente el saneamiento básico de la zona norte, con apoyo del gobierno regional y gobiernos locales.
- Promoción del trabajo articulado entre los Centros de Salud de la zona norte con la comunidad.
- Acciones de coordinación para que los Centros de Salud de la zona norte cumplan con implementar políticas en materia de salud en beneficio de la población más pobre, y coordinar para que mejoren la calidad de su trabajo.
- Coordinar con EPSASA para la dotación de más horas de agua en la zona de San Felipe.
-

QUINTAREUNIÓN DEL HATUN RIMANAKUY 2015

ACTA DE COMPROMISO CON REPRESENTANTES DE CENTROS POBLADOS DE LA ZONA RURAL

En el local de la Junta de Usuarios de Agua de la Centro Poblado de Huascaura, siendo las 11.00 am, del día domingo 22 de Noviembre de 2015, al finalizar el taller Hatun Rimanakuy en el Centro Poblado de Huascaura, con la participación de los dirigentes y/o representantes de la sociedad civil y funcionarios de la Municipalidad Provincial de Huamanga se llegó a los siguientes compromisos:

LIMPIEZA Y ORNATO

N°	COMPROMISOS DE LA MUNICIPALIDAD	COMPROMISOS DE LA SOCIEDAD CIVIL
01	Análisis y coordinación con la comunidad de Huascaura para definir la disposición adecuada de Residuos Sólidos	Delimitar una estrategia de incentivos por parte de la Municipalidad de Centro Poblado, para las personas que favorecen el cuidado del ambiente.
02	Cumplir con el compromiso de horarios de recojo de Residuos Sólidos previa coordinación con la comunidad de Huascaura del cumplimiento del pago de sus arbitrios.	Reunión el martes 01 diciembre en la oficina de Gerencia de Desarrollo Territorial.
03	Convenio de la MPH y la Municipalidad de Huascaura para la recolección de basuras que tenga un destino saludable	Que los alumnos de los colegios (secundaria) se encarguen del cuidado de parcelas de los parques.
04	Convenio con las empresas de transporte interprovincial para difundir mensajes de cuidado del ambiente (no botar basura en las carreteras).	Difusión en el Centro Poblado de disposición de Residuos Sólidos.
05	Difusión en la carreteras a través de mensajes, para que las empresas no boten basura en las carreteras.	El alcalde del Centro Poblado delimitara áreas prohibidas para la alimentación de animales, dentro del Centro Poblado de Huascaura.
06	Sensibilización a la población para la disposición adecuada de Residuos Sólidos.	
	Reunión de coordinación el día Sábado 19 de diciembre a las 8.00 am para coordinar los temas	

SEGURIDAD CIUDADANA

N°	COMPROMISOS DE LA SOCIEDAD CIVIL	COMPROMISOS DE LA MUNICIPALIDAD
01	Implementación del Comité de Vigilancia en el Centro Poblado de Huascaura, encabezado por el alcalde del Centro Poblado.	Capacitación a los Comités de Vigilancia.
02	Implementación de caseta de auxilio rápido, atendido por el Comité de Vigilancia.	Implementación logística de los Comités de Vigilancia
03	Sensibilización a la población para prevenir actos delincuenciales.	Rondas Temporales de Serenazgo.
04	Mapeo de zonas de riesgo.	Difusión en lugares estratégicos con mensajes de estar organizados y teléfonos de auxilio.

DEFENSA CIVIL

N°	COMPROMISOS DE LA MUNICIPALIDAD	COMPROMISOS DE LA SOCIEDAD CIVIL
01	Elaborar ordenanzas que reglamenten la construcción en zonas seguras.	No construir viviendas en zonas de alto riesgo.
02	Facilitar herramientas y materiales para trabajos de prevención.	Apoyo con mano de obra para la limpieza de las zonas de riesgo.
03	Eliminar los desmontes de las zonas de riesgo.	Gestionar Maquinaria al Gobierno Regional.

Estando de acuerdo con los compromisos, los presentes firmamos al pie del presente documento.

REUNIÓN COMPLEMENTARIA DEL HATUN RIMANAKUY CENTRO HISTÓRICO

ACTA DE REUNION DE CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS DEL TALLER HATUN RIMANAKUY ENTRE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA Y LOS REPRESENTANTES Y VECINOS DE LOS JIRONES DOS DE MAYO, 9 DE DICIEMBRE Y ASAMBLEA

En el Despacho de la Gerencia General de la Municipalidad Provincial de Huamanga, siendo las 03.50 de la tarde del día 28 de noviembre, estando presentes los dirigentes y vecinos de las juntas vecinales de los jirones dos de Mayo, 9 de Diciembre y Asamblea, se dio por inicio la reunión cuya agenda es la evaluación de los avances de los acuerdos del Taller HATUN RIMANAKUY Espacio de Encuentro, Dialogo y Compromisos de la sociedad Civil y el Gobierno local, llevada a cabo el pasado sábado 17 de octubre del presente año.

Tomo la palabra el Sr. Gerente Municipal para informar a los vecinos sobre la convocatoria a Rendición de Cuentas programada para el día 4 de diciembre, así como las acciones que se viene planificando para promover el pago del impuesto predial. Finalmente, darle la palabra al Ing. Julio Sulca, Subgerente de Control Técnico de Transporte, para informar sobre los avances en relación al transporte de vehicular.

EN RELACION A TRANSPORTE

En cuanto a la revisión técnica, el Ing. Sulca manifestó que se ha realizado una serie de operativos a los vehículos en la ciudad. En lo referido a la actualización de las normas locales de tránsito, se viene cumpliendo las modificaciones tomando en cuenta los trámites para su aprobación por la municipalidad. Sobre el particular tomó la palabra la Sra. Tula Alarcon, haciendo su observación sobre la falta de atención en cuanto al control vehicular en dos de mayo, a su vez que se evite dar amnistía tributaria. Por otra parte la sra. Nany Cruzat pidió que se amplíe nuevas rutas de transporte. El Ing. Sulca dio una explicación de la forma que en gestiones municipales anteriores presuntamente violó normas municipales. Finalmente, se acordó se haga un estudio técnico para ver la adjudicación de rutas. Por otro lado, uno de los vecinos preguntó porque no se retira los vehículos que votan humo, sobre el particular se indicó que ello podría motivar que los transportistas denuncien a la municipalidad por abuso de autoridad y por restringir el transporte público.

Sobre el particular se acordó:

- Que se haga una ordenanza para evitar el ingreso de vehículos pesados al Centro Histórico.
- Se haga un estudio para ver si los vecinos pueden apoyar con la vigilancia para evitar el ingreso de vehículos pesados mediante filmaciones y fotografías.
- Hacer una llamada de atención a la Subgerencia de Ecología y Medio Ambiente por la excesiva bulla en el local ex local del teatro Caveró.
- Finalmente, se acordó realizar una reunión sobre el tema transporte para el día 12 de diciembre a horas 3 pm para entregarles las ordenanzas respecto a transportes y capacitación para uso del correo electrónico de la MPH.

EN RELACIÓN A LIMPIEZA Y ORNATO:

- Que la MPH coloque un letrero en las calles donde se indique el horario de recojo de residuos sólidos, una vez que se tenga validado lo planteado en las microrutas y macrorutas.
- Que a partir del día 15 de diciembre la MPH coordine con las juntas vecinales sobre las capacitaciones, socialización de rutas de recojo de residuos sólidos.
- Que la MPH reubique la papelería pública de cinco esquinas por ser foco de contaminación, ya que es un lugar de expendio de alimentos por ambulantes.
- Que la MPH en el Jr. Dos de mayo (antes de llegar al colegio Fátima) haga una filtración al rompemueller para evitar la acumulación de agua.
- Recomienda brindar la capacitación en una mejor prestación del servicio de recolección y barrio al personal operativo del servicio.
- Evaluar el carro recolector que circule de acuerdo a las calles en la ciudad de Ayacucho.
- Coordinar sobre los residuos sólidos en las áreas verdes y el personal de barrido para garantizar la limpieza de los espacios públicos

EN RELACIÓN A COMERCIO Y MERCADOS:

- La MPH convoque al Ministerio Público, las juntas vecinales y los funcionarios de la MPH a una reunión para coordinar acciones en referencia a las discotecas.
- La MPH coordine con la Dirección Regional de Salud para formalizar los ambulantes de comida.
- Los vecinos acuerdan emitir un documento de respaldo a la MPH para cierre de discotecas.
- Que la MPH emita una resolución municipal de felicitación a la Junta Vecinal del Jr. 9 de diciembre por traer a la ciudad de Ayacucho al Coro Nacional por las festividades del 9 de Diciembre.

Firman este acuerdo los representantes de la MPH y de las juntas vecinales del centro histórico de la ciudad de Ayacucho, convocándose una siguiente reunión para el último sábado del mes de enero del 2016.

ANÁLISIS DE LAS ACTAS

Si bien el proceso de diseño, planificación y organización del HR duró meses, entre abril a setiembre 2015, la implementación se dio entre los meses de octubre y noviembre. La primera reunión se realizó en la zona sur el sábado 10 de octubre (9.00 am), la segunda en el centro histórico el sábado 17 de octubre (5.30 pm), el tercero en la zona oeste el sábado 24 de octubre (4.30 pm), el cuarto en la zona norte el sábado 7 de noviembre (6.00 pm), y el quinto en la zona rural que abarcaba los centros poblados de Ranca, Ccorihuilca chico y anexos el domingo 22 de noviembre (9.00 am).

Los horarios y los lugares donde se harían las reuniones, fueron elegidos por la propia población, pues por ejemplo en la zona rural no era posible hacerla en la semana

ni siquiera el sábado. Eso daba confianza a la población de estar en su territorio y de que por fin se iban a revertir la condición “normal” de que la población iba a la MPH, no había horarios, salvo contados casos donde algún dirigente o junta directiva lograba una cita⁵⁸⁷, ni agenda sino que se debía esperar la disposición de la autoridad o funcionario.

Los formatos de las actas fueron variando, como expresión de una mayor claridad respecto de los acuerdos mutuos. En la primera acta, zona sur, los compromisos de la MPH y la población estaban en un mismo párrafo en tres temas, Defensa Civil, Limpieza y Hornato y Seguridad Ciudadana. Por ejemplo, en el tema de Defensa Civil, se señala en el punto 2, que “Se harán campañas de sensibilización por la MPH, y la comunidad se compromete a involucrar a la población en las acciones conjuntas.” En el tema de Desnutrición y Anemia, sí se distinguió y se puso “Acciones a realizar por los vecinos”, y Acciones a realizar por parte de la MPH”. El acta al final es la expresión del trabajo de los grupos, y si allí se hacía la distinción, en la plenaria esa redacción se plasmaba en los acuerdos.

En esta acta de la primera reunión, hay también algunos vacíos. Así, se dice en el tema Limpieza y Hornato, punto 4, “Implementación de contenedores y tachos”. Se entiende que será la MPH la que los implementará, pero no se tiene claridad de cómo apoyará la sociedad y su rol tras la instalación, así como el rol de la MPH en el mantenimiento. En el tercer punto se señala que “Trabajar en conjunto Municipalidad y los vecinos”. Que más parece una orientación que una tarea o actividad en el marco de los compromisos.

En la segunda acta, zona del centro histórico, en los cuatro temas, Transportes, Limpieza y Hornato, Comercio y Mercados y Seguridad Ciudadana, los compromisos están en un mismo párrafo. Así, en el tema de Comercio y Mercados, en el primer punto se dice: “La MPH, con apoyo de los vecinos, se comprometen a hacer cumplir las ordenanzas municipales en relación específicamente a los centros de diversión, tipo internet.”

En la tercera acta, la de la zona oeste, hay un cambio por el cual se hizo la distinción en el acta de aquellos compromisos que debían cumplir la MPH y los que asumían la población. Se tuvo más claridad respecto de los compromisos tanto de la MPH como de la población. Y sólo en esta zona, se agregó la columna “Problema identificado”, en el cuadro respectivo. En esta zona vive el dirigente J. José, que es el

⁵⁸⁷ Como señala L. Martínez, las autoridades y funcionarios solo recibían a las personas de cuello y corbata, y a quienes eran sus comadres o compadres, y al resto la dejaban esperando.

único, de los que participó en el diseño y planificación del HR que tuvo formación de una ONGs en relación a gestión local.

Sin embargo, en la cuarta acta, zona Norte, se vuelve a tener una redacción unificada de los compromisos de la MPH y la población en dos temas, Defensa Civil y Limpieza y ornato. En cambio en los acuerdos de Seguridad Ciudadana y nutrición y anemia, se especifica con claridad los acuerdos de uno y de otro.

Finalmente en la quinta acta, en los acuerdos de los tres temas consignados, se hace la distinción entre los compromisos de la MPH y los de la población, en Defensa Civil, Seguridad Ciudadana y Limpieza y ornato. En cambio en la última reunión, los acuerdos se incluyen en un cuadro de tres columnas, donde la primera es para numerar los acuerdos, la segunda para los “COMPROMISOS DE LA MUNICIPALIDAD” y la tercera para los “COMPROMISOS DE LA SOCIEDAD CIVIL”. Ejemplo:

N°	COMPROMISOS DE LA MUNICIPALIDAD	COMPROMISOS DE LA SOCIEDAD CIVIL
01	Elaborar ordenanzas que reglamenten la construcción en zonas seguras.	No construir viviendas en zonas de alto riesgo.

Así, en la zona Sur, Centro Histórico, Oeste, Norte, y Rural, se plantearon desarrollar los temas de Seguridad Ciudadana, Defensa Civil, Salud (anemia) y Limpieza pública. Y como un enfoque transversal de cada una de las temáticas a tratar estaba la educación preventiva. En tanto en la zona Centro se planteó Seguridad Ciudadana, Salud, Limpieza Pública y Comercio Ambulatorio. CHEQUEAR EL DATO

Acuerdos como expresión del diálogo

El diálogo fluido y horizontal entre autoridades, funcionarios y trabajadores de la MPH con las autoridades, dirigentes y población en general es evidente por los acuerdos. Sobre todo porque la redacción de los acuerdos es expresión del trabajo en grupos, donde había autoridades, funcionarios y trabajadores de la MPH y dirigentes y población en general, que fueron llevados a la plenaria y allí consolidados en acuerdos. La redacción es obra del diálogo, donde ambas instancias asumen cada una responsabilidades en relación a sus posibilidades, competencias y recursos.

Poder de decisión

Se percibe que hay una capacidad de poder de decisión de ambas partes. Como decía Aedo, él delegaba a sus funcionarios y trabajadores decidir lo mejor. Por parte de la MPH había, como señala Fung y Wrigt poder de decisión delegada. Esto está refrendado en que Vicente toma plena conciencia del HR por la presentación de algunos dirigentes de las actas en cuya zona no se habían cumplido en su totalidad los acuerdos por parte de la MPH, y la población pedía su cumplimiento. Ante esta situación no hubo un desconocimiento del acta, sino ver su cumplimiento. Hubo un reconocimiento de la MPH que los acuerdos adoptados fueron institucionales y por tanto vinculantes y resolutivos.

Diálogo sobre políticas públicas

Los acuerdos fueron una expresión de pedidos de la población. Eran factibles y realizables, como señalan sobre todo F. Quispe y E. Vicente, “sencillos”, “simples” de fácil cumplimiento por parte de los órganos de línea, porque respondían al desarrollo de la política pública, responsable la MPH a través de sus unidades orgánicas. Por tanto estaban incorporadas en sus planes operativos o proyectos, o de lo contrario se le podían agregar.

Ello también obedecía a que como experiencia piloto, se plantearon sólo cinco temas de importancia para los barrios: defensa civil, limpieza y ornato, comercio y mercados, seguridad ciudadana, transportes, salud: desnutrición y anemia. Además, se impulsó la cultura tributaria informando sobre su nivel de aporte y morosidad, así como la subvención que la MPH hacía, y aún hace a la población por el no pago de sus impuestos y tributos. Temas que fueron aprobados en el equipo de conducción del cual formaban parte los dirigentes del CCL y de las zonas.

Sobre el tema de salud: anemia y desnutrición crónica

Este tema se trabajó sólo en tres de las cinco zonas: en las zonas sur, oeste y norte. En las actas de la zona Sur y Oeste, no se toma en cuenta que la anemia tiene también entre una de sus causas más importantes las enfermedades diarreicas, producidas en gran medida por el consumo de agua entubada, contaminada o insalubre. Y entonces, si la población tiene agua segura, sistemas de agua y desagüe domiciliarias, se contribuye significativamente a reducir los índices de anemia y desnutrición de los niños.

Y es solo en el acta de la zona Norte donde se señala el compromiso de la población en “Contribuir con personal y contrapartida entre 3% y 5% de contrapartida para la implementación de obras de agua y saneamiento.” Y el compromiso de la MPH de “Garantizar progresivamente el saneamiento básico de la zona norte, con apoyo del gobierno regional y gobiernos locales.”

Sobre participación del SAT-H

En la primera acta, de la zona Sur, no hay ninguna referencia al pago de sus impuestos y arbitrios. No hay ningún compromiso tampoco ni de la MPH ni de la población. En la segunda acta, zona Centro Histórico, donde están presentes acuerdos entre el SAT-H y la población. Solo en esta acta se pone los acuerdos como un tema aparte. Y uno de los acuerdos es que “La MPH, conjuntamente con los vecinos del Centro Histórico evaluarán el principio de equidad de las tasas de arbitrios para el 2016.” En la zona del Centro Histórico habitan quienes tienen un mayor conocimiento respecto de normas y leyes, y también de experiencia en temas tributarios. Y de allí puede haber surgido este acuerdo, de evaluar si hay o no equidad en la asignación de los arbitrios.

Pero además, seguro se constató en la reunión que esa zona tenía deudas, cuando se suponía que debían ser los mejores pagadores por su condición económica y porque reciben todos los servicios, más que algunas otras zonas. Por eso se acordó que “La MPH, a través del SAT promoverá reuniones de trabajo con los vecinos de las cuadras del Centro Histórico para mejorar los índices bajos de recaudación.” No se decía que algunos barrios tenían baja recaudación, sino todo el Centro Histórico.

En la tercera acta, zona Oeste, en dos temas se acuerda compromisos de la población. El primer tema es en “Limpieza y ornato”, donde en el acuerdo 07, primero se identifica el problema: “Reducida tributación de los vecinos”. Y el compromiso de la MPH fue “Aumentar el registro en el SAT de los vecinos.” En tanto que el compromiso de la población fue “Identificar a los vecinos en cada sector para inscribirlos en el SAT.”

El segundo tema fue en “Seguridad ciudadana”, concretamente en el punto 04, cuya identificación del problema fue “Las Cabinas de Internet atienden toda la noche a puerta cerrada”. Siendo el compromiso de la MPH: “Clausuras estas cabinas de internet y cantinas, pero de manera definitiva.” Y el compromiso de la población fue “Sensibilizar para el pago de tributos.”

En la cuarta acta, de la zona Norte, sólo aparece un compromiso relacionado al SAT-H en el tema de “Limpieza y ornato”, específicamente en el punto 02, “Los dirigentes se comprometen a hacer incidencia para que los socios cumplan con el pago

del impuesto predial y arbitrios.” Así, el común denominador fue que la MPH hacía algo en la zona y los dirigentes y la población iba a contribuir a elevar la recaudación fiscal.

Como señalan las autoridades y funcionarios la población tomó a bien la información de su escasa contribución económica. No hubo reacciones negativas ni desmedidas sobre la información que se brindaba. Por el contrario permitió sensibilizar y que los dirigentes y población tomen conciencia de la necesidad de aportar, y reducir la brecha de la subvención que la MPH hacía a la población, y que eso impedía un mejor servicio de la MPH.

Sobre seguimiento de los acuerdos

En la zona del centro histórico se tiene dos actas. La segunda el reunión de “cumplimiento de compromisos del Taller Hatun Rimanakuy”. El acta, a diferencia de las anteriores, refleja en su primera parte, el ánimo y los temas del diálogo que aterrizan en acuerdos. Se percibe que los acuerdos son sobre aspectos de la política pública del tema a tratar. La reunión no es con todos los vecinos del centro histórico sino de los jirones Dos de Mayo, 9 de diciembre y Asamblea. En la primera parte se describe el diálogo:

En cuanto a la revisión técnica, el Ing. Sulca manifestó que se ha realizado una serie de operativos a los vehículos en la ciudad. En lo referido a la actualización de las normas locales de tránsito, se viene cumpliendo las modificaciones tomando en cuenta los trámites para su aprobación por la municipalidad. Sobre el particular tomó la palabra la Sra. Tula Alarcon, haciendo su observación sobre la falta de atención en cuanto al control vehicular en dos de mayo, a su vez que se evite dar amnistía tributaria. Por otra parte la sra. Nany Cruzat pidió que se amplíe nuevas rutas de transporte. El Ing. Sulca dio una explicación de la forma que en gestiones municipales anteriores presuntamente violó normas municipales. Finalmente, se acordó se haga un estudio técnico para ver la adjudicación de rutas. Por otro lado, uno de los vecinos preguntó porque no se retira los vehículos que votan humo, sobre el particular se indicó que ello podría motivar que los transportistas denuncien a la municipalidad por abuso de autoridad y por restringir el transporte público.

Luego de intervenir el subgerente de transportes, y dos vecinas (quizá más pero el acta recoge esas dos intervenciones), “Finalmente, se acordó se haga un estudio técnico para ver la adjudicación de rutas.” Esta, que es una función de la MPH, de su gerencia de transportes, tras esta reunión se “acordó” hacer un nuevo o quizá

actualización, no queda claro del acta eso, pero sí un “estudio técnico para ver la adjudicación de rutas.” Entonces las decisiones ya no se toman solo en gabinete, sino con la población que vive la implementación de esa política.

En esa línea se puede rescatar el acuerdo: “Que a partir del día 15 de diciembre la MPH coordine con las juntas vecinales sobre las capacitaciones, socialización de rutas de recojo de residuos sólidos.” Se generaron nuevos actores en la implementación de la política pública: las juntas vecinales. Con ellos se “coordinará” las “capacitaciones” y “socialización de rutas de recojo de residuos sólidos.” Es decir, toda intervención de la MPH debe pasar por las juntas vecinales.

“Los vecinos acuerdan emitir un documento de respaldo a la MPH para cierre de discotecas.” En el centro histórico por años funcionan discotecas, cuyas autorizaciones fueron puestas en duda. Hubo ideas para crear una zona de entretenimiento en las afueras de la ciudad y llevar allí las discotecas, pero nunca prosperó ni en anteriores gestiones ni en la de Aedo. Por eso acuerdo en la primera reunión del HR fue: “La MPH, se compromete a iniciar acciones para ubicar un espacio para la reubicación de los centros nocturnos de entretenimiento, elaborando previamente un plan”. En el 2015, a pedido de la población, se inició un trabajo coordinado de todos los involucrados en la MPH para el cierre o traslado de las discotecas. De allí el acuerdo de apoyo a la labor de la MPH para resolver un tema complejo, antiguo y que trajo luego para la gestión problemas de corrupción.

Propuestas de ampliación de la política pública

En diversos temas que se trabajaron entre la MPH y la población, hubo posibilidades de ampliación y mejora, tanto de la prestación de los servicios que brinda la MPH, como de la aplicación de normas para el ordenamiento de la ciudad. Ejemplo de esto último es el acuerdo sobre la “Promoción de la MPH y de los dirigentes de la zona Sur del ordenamiento de las mototaxis, a través de sus Asociaciones, lográndose ordenar paraderos fijos de los mototaxis.” Para la MPH, como para muchas municipalidades, el ordenamiento de las mototaxis es un reto muy grande, por su número, su informalidad, su “autonomía”, entre otros problemas.

Por ello la población empezó con el HR a ser un actor activo y participativo con relación al diseño e implementación de las políticas públicas de la MPH. Comenzó a ser corresponsable de las políticas que la MPH emanaba de sus órganos competentes a nivel del ejecutivo. Comenzó a validarlas y a introducir modificaciones, aportes, y sobre

todo a plantear, implícitamente, que sin su opinión la política pública no estaba bien adecuada a la realidad.

Nuevas normas legislativas

Hubo hasta cuatro propuestas de creación de ordenanzas en las cinco reuniones descentralizadas y en la reunión complementaria del centro histórico. La primera propuesta fue en la reunión descentralizada del centro histórico, donde se acordó en el tema de seguridad ciudadana que “La MPH, promoverá con apoyo de los vecinos, una ordenanza para restringir el consumo del alcohol en las vías públicas de la ciudad de Huamanga, específicamente en el Centro Histórico.”

En la reunión de la zona Oeste se identificó, en el tema de limpieza y ornato, el problema de que “Faltan normas que favorecen el cuidado del medio ambiente.” Por lo que se planteó generar una “Ordenanza para cuidar el medio ambiente con compromiso del vecino”.

En la zona Oeste en el tema de defensa civil, el problema identificado fue la “Reducción de la faja marginal por construcción de viviendas y arrojo de desmontes”. El compromiso de la MPH fue “Crear ordenanzas respecto a la construcción de viviendas zonas de riesgo.” Y como compromiso de la población hacer “Vigilancia comunal”. E igualmente, en la zona rural se planteó en el tema de defensa civil, como compromiso de la MPH, “Elaborar ordenanzas que reglamenten la construcción en zonas seguras.” Y el compromiso de la población fue “No construir viviendas en zonas de alto riesgo.”

Finalmente, la cuarta norma propuesta se dio en la reunión complementaria del centro histórico, en la se planteó en el tema de transportes, “Que se haga una ordenanza para evitar el ingreso de vehículos pesados al Centro Histórico.”

De esta manera el HR se convirtió también en un espacio para alimentar de propuestas al legislativo en relación a las normas que la ciudad requiere. Al igual que el ejecutivo, el legislativo requiere tener mayor nexo, vínculo, relación con la población. Y cabe destacar que sólo dos regidores estuvieron más activos en la implementación del HR en el año 2015, Zonia Araujo y Richard de la Cruz. Algunos más estuvieron presentes en algunas reuniones pero no fue constante ni activa su participación. Entendemos que sí hubo una mayor participación de regidores y regidoras en las Ferias de Servicios.

Promoción de la vigilancia

Por otra parte, en la reunión descentralizada de la zona Norte, hubo una crítica de algunos vecinos y vecinas, sobre la presencia de personas que teniendo recursos económicos eran beneficiarios del programa Vaso de Leche. Y se acordó por ello, trabajar juntos para evitar las filtraciones que hacen que muchas personas pobres y en pobreza extrema no fuera beneficiarias y sí lo eran quienes hasta carros tenían. El acuerdo fue que “Junto con la MPH lograr que las personas que tienen dinero no sean beneficiarios del vaso de leche.” Lo que faltó plantear fue que ello debía hacerse en coordinación con la oficina del MIDIS en Ayacucho.

Máxima autoridad y rol complementario

Los municipios, según la LOM, son la máxima autoridad en el territorio, y tiene responsabilidad compartida sobre la salud de su población, en tanto el ente rector es el MINSA. Muchas autoridades no asumen ese rol doble, de máxima autoridad y de corresponsable de la salud de su población. En ese sentido, el HR permitió asumir ese rol de manera puntual en el tema de la salud.

En la reunión descentralizada de la zona Norte, diversas vecinas y algunos vecinos afirmaron que en el Centro de Salud se trataba mal a sus pacientes. Por eso se acordó que un compromiso de la población era el de promover “la firma de un memorial para que el personal del Centro de Salud de los Licenciados atienda con calidad y calidez, sin maltrato.” Y del lado de la MPH el compromiso fueron:

Promover acciones de sensibilización y capacitación en coordinación con el Sector salud, específicamente con los Centros de Salud de la zona.

Promoción del trabajo articulado entre los Centros de Salud de la zona norte con la comunidad.

Acciones de coordinación para que los Centros de Salud de la zona norte cumplan con implementar políticas en materia de salud en beneficio de la población más pobre, y coordinar para que mejoren la calidad de su trabajo.

De esta manera la MPH asumía el rol de máxima autoridad y promovía el “trabajo articulado entre los centros de salud de la zona norte con la comunidad”. No mandaba, pues no tiene esa potestad, pero sí de promover que mejore la calidad del servicio y ello debía pasar por una mejor coordinación entre los centros de salud. Además, se coordinaba para que los centros de salud “cumplan con implementar

políticas en materia de salud en beneficio de la población más pobre”, y esa coordinación también implicaba incidir en que “mejoren la calidad de su trabajo”.

El HR se convirtió en una herramienta para el cumplimiento de la LOM, pues en los siguientes días la gerencia municipal convocó a todos los centros de salud del distrito para que, tomando el ejemplo de la zona Norte, haya una mejor coordinación con la población, se implemente políticas hacia los más pobres y mejoren la calidad de su servicio. Se ejerció el rol de máxima autoridad y se cumplió con el rol complementario en el tema de la salud de la población. Todo ello por la incidencia de la población usando el HR.

Impulso a coordinaciones con el gobierno regional y otras entidades

Por función la MPH está facultada para realizar coordinaciones con otras entidades del estado, del nivel nacional, regional y local. Y en el HR surgieron una serie de pedidos y de asignación de responsabilidades tanto para la MPH como para la población. Así, en la zona Sur, en el tema de Defensa Civil, se acordó que “La MPH promoverá la formación de la Comisión inter sectorial, logrando el compromiso del gobierno regional, fiscalía de prevención de delitos, entre otros, para la descolmatación de ríos y quebradas.” En ese mismo tema, se acordó la “Promoción del trabajo articulado con PNP, Fiscalía, Serenazgo y la Población.

En el Centro histórico, en el tema de seguridad ciudadana, se acordó que “La MPH y los vecinos del Centro Histórico promoverán reuniones de trabajo con el poder judicial para evaluar las sentencias judiciales a favor de centros de entretenimiento.” Además, en ese mismo tema “La MPH se compromete a coordinar con las entidades públicas como Electro centro, para mejorar la iluminación de las arterias y calles.”

A su turno, en la zona Norte, en el tema de Defensa Civil “La MPH con apoyo de la población, y del gobierno central y regional, intervendrá para limpiar las quebradas, promoviendo la descolmatación y recuperación de quebradas, y de las vías de acceso.” Además, en la zona Rural, sobre Defensa Civil, se planteó que la MPH logre “Eliminar los desmontes de las zonas de riesgo.” Y para ello se planteó que la población pueda “Gestionar Maquinaria al Gobierno Regional.”

En temas, como Defensa Civil o seguridad ciudadana, donde la MPH, como muchas municipalidades, no tiene suficiente maquinarias o capacidad para atender una compleja problemática, es necesario realizar alianzas y gestiones antes otras instituciones. Lo interesante es que tanto en el centro histórico como en las zonas Norte y Rural, la población también hacía gestiones para el logro de las alianzas o trabajos

coordinados. Y en el caso de la zona Rural la población se iba a hacer cargo de gestionar maquinarias ante el gobierno regional.

Conclusión

Las actas son un reflejo muy claro del diálogo entre la MPH y la población. Expresión de una voluntad política de llegar a acuerdos de corresponsabilidad. Como se aprecia desde el primer momento esta corresponsabilidad se dio en la zona Sur. Una interpretación que se puede hacer es que la población estaba preparada para asumir responsabilidades en el desarrollo de las políticas públicas. Pues en cada zona fue una novedad el establecimiento de un espacio de diálogo. Y como se dijo en la zona Norte, este era un hecho histórico, pues por primera vez se hacía una reunión de ese tipo en la zona. Igual se podría decir de las otras zonas.

Entonces, no fue producto del HR la capacidad de la población para negociar y asumir acuerdos de corresponsabilidad, sino que ya había una preparación, seguro por todo el trabajo social por temas, como las juntas de barrios para incidir en la titulación, en la implementación de proyectos de agua y desagüe, de pistas y veredas, etc. Así como en organizaciones sociales de base por sus reivindicaciones como el Vaso de Leche, comedores, etc. O por organizaciones de micro empresarios como los artesanos, o de negocios como los mecánicos, etc. El HR fue la plataforma a través de la cual los dirigentes sociales pudieron expresar sus capacidades de diálogo y acuerdos.

Y en todas las zonas, quizá menos en la zona rural, siempre se encontró dirigentes profesionales o con experiencia en gestión local. Especialmente en el centro histórico, pero no solo allí. También hubo dirigentes que conocían la cosa pública, como José, cuya preparación no sólo fue en la práctica, sino a través de ONGs interesadas en promover actorías en los barrios.

Lo cierto es que es parte de una siguiente investigación el análisis del nivel de preparación de los dirigentes del distrito de Ayacucho, sus preferencias, sus intereses, sus relaciones con privados o entidades públicas. Su nivel de conflicto o unidad al interior de las zonas.

Anexo N° 04.

Asignación presupuestal al Hatun Rimanakuy año 2020

DEPENDENCIA		finalidad	rubro	GENERICA	PIM	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	TOTAL		
07.2.4 Subgerencia de Participación Vecinal y Ciudadanía		0204732. Realizar Acciones De Participación Vecinal Y Ciudadanía, Distrito De Ayacucho, Huamanga - Ayacucho	00.Recursos Ordinarios	2.1.	27,049	0	0	0	0	9,304	0	0	9,633	0	0	8,105	27,043		
				2.3.	4,578	0	0	0	0	1,526	0	0	0	0	0	1,526	0	3,052	
				07.Fondo De Compensación Municipal	2.1.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
					2.3.	10,552	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,526	1,526	0	3,052
				08.Impuestos Municipales	2.1.	9,364	0	0	0	0	0	0	0	1,199	0	8,163	0	0	9,362
					2.3.	29,371	2,516	1,561	1,526	126	0	0	0	1,526	1,826	0	2,103	0	11,185
				09.Recursos Directamente Recaudados	2.1.	131,146	10,762	10,694	20,554	9,333	0	8,163	8,715	0	2,398	9,362	1,040		81,022
				18.Canon Y Sobre canon, Regalías, Renta De Aduanas Y Participaciones	2.3.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
							212,060	13,278	12,255	22,080	9,459	10,830	8,163	11,440	11,459	12,087	14,517	9,145	134,716
				0251657. Realizar	00.Recursos Ordinarios	2.3.	6,065	0	0	0	0	0	0	0	0	6,064	0	0	6,064
				Procesos De Hatun Rimanakuy, Distrito De Ayacucho-	07.Fondo De Compensacion Municipal	2.3.	16,532	0	0	0	0	0	0	0	0	7,002	0	6,872	13,874
					08.Impuestos Municipales	2.3.	550	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

	Huamanga-Ayacucho	18.Canon Y Sobrecanon, Regalias, Renta De Aduanas Y Participaciones	2.3.	17,288	0	0	0	0	0	0	0	0	16,000	0	0	16,000
				40,435	0	0	0	0	0	0	0	0	29,065	0	6,872	35,937
	0026277. Fortalecimiento de capacidades para participación ciudadana	07. Fondo de compensación municipal	2.6.	1,080	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
				1,080	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0290093. Sensibilización y comunicación del riesgo	18.canon y sobre canon, regalias, renta de aduanas y participaciones	2.3.	245,080	0	0	0	0	0	0	0	0	2,500	31,337	19,450	53,287
			2.6.	3,880	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	940	940
				248,960	0	0	0	0	0	0	0	0	2,500	31,337	20,390	54,227
	Total 07.2.4 Subgerencia de Participación Vecinal y Ciudadanía			502,535	13,278	12,255	22,080	9,459	10,830	8,163	11,440	11,459	43,652	45,854	36,408	224,881

Anexo N° 05.

Ordenanza municipal de legalización del Hatun Rimanakuy



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA
AYACUCHO "CÁPITAL DE LA EMANCIPACION HISPANOAMERICANA"
 * LEY No. 24682
 "Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"



ORDENANZA MUNICIPAL N° 012-2018-MPH/A

Ayacucho, 05 de abril de 2018.

EL ALCALDE DE LA HONORABLE MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA;

POR CUANTO:

El Concejo Municipal de la Municipalidad Provincial de Huamanga, en Sesión Ordinaria de fecha 26 de marzo de 2018, mediante Acuerdo de Concejo N° 034-2018-MPH/CM de fecha 26 de marzo de 2018, sobre la Ordenanza Municipal que Institucionaliza el "Hatun Rimanakuy" en el Distrito de Ayacucho de la Provincia de Huamanga; y;

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 194° de la Constitución Política del Perú y su modificatoria por la Ley N° 30305, de fecha 10 de marzo de 2015, concordante con el Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, se establece que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, y que dicha autonomía radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico;

Que, el Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos; que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización;

Que, la Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional "Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado", establece el compromiso de construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos;

Que, el Artículo 17° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas. Sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la Ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a Ley;

Que, asimismo, la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece que la finalidad fundamental del proceso de modernización de la gestión del Estado es la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, con el objetivo de que el Estado tenga, entre otras metas, canales efectivos de participación ciudadana. Así, el Artículo 8° de la citada Ley proclama que el





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA
AYACUCHO "CAPITAL DE LA EMANCIPACION HISPANOAMERICANA"

LEY No. 24682

"Año al Diálogo y la Reconciliación Nacional"



Estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, a través de mecanismos directos e indirectos de participación;

Que, según lo dispuesto en el Artículo IX del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, manifiesta que el sistema de planificación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, consistencia las políticas nacionales, especialización de las funciones, competitividad e integración; del mismo modo, el Artículo 97° de la citada Ley, refiere que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local, conforme al Artículo 31°, 197° y 199° de la Constitución Política del Estado;

Que, en el mismo sentido, el Artículo 3° de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, establece que "Son derechos de control de los ciudadanos los siguientes: a) Revocatoria de Autoridades; b) Remoción de Autoridades; c) Demanda de Rendición de Cuentas; y, d) Otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales";

Que, Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, en su Artículo 1° establece que el proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones de Estado - Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos;

Que, asimismo, mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública; precisándose en su Noveno Objetivo Específico asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades;

Que, la participación, por parte de la sociedad civil, en los asuntos públicos es un derecho fundamental, reconocido por los tratados y pactos internacionales suscritos por el Estado peruano, los cuales establecen que toda persona tiene derecho a participar en los asuntos públicos de su país. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno del país directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Asimismo, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, suscrita el 2009 señala como mecanismos participativos fundamentales aquellos que permiten intervenir en las distintas fases de la formulación e implementación de las políticas públicas;

Que, la participación ciudadana es el conjunto de sistemas o mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos y la sociedad civil en su conjunto, pueden tomar parte de las decisiones públicas, o incidir en las mismas, buscando que dichas decisiones representen sus intereses, ya sea de ellos como particulares o como un grupo social; por tanto, es necesario que el Estado como actor y principal gestor de las políticas públicas, promueva la participación ciudadana de las personas en la toma de decisiones públicas, a fin que dichas políticas sean la base de un desarrollo sostenible;

Que, en ese marco, siendo la participación ciudadana un principio y fundamento de la gestión pública y del proceso de descentralización, la Municipalidad Provincial de



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA
AYACUCHO "CAPITAL DE LA EMANCIPACION HISPANOAMERICANA"
 LEY No. 24682
 "Año el Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Huamanga ha venido promoviendo espacios de participación y diálogo con la población a través del "Hatun Rimanakuy", el cual se constituye como un espacio de concertación, diálogo y vigilancia entre la sociedad y la autoridad local, que permite garantizar a todos los ciudadanos la participación activa en el proceso de planeamiento estratégico local, en la asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos a los problemas priorizados, en el control de la eficiencia del gasto de recursos asignados, y el acceso a bienes y servicios públicos de calidad, de manera equitativa, oportuna y pertinente para las poblaciones vulnerables de las zonas más alejadas;

Que, por tanto, siendo de prioridad para la presente gestión edil lograr mayores niveles de eficiencia de la gestión municipal en la atención a la población y el uso de los recursos públicos, es necesario institucionalizar el "Hatun Rimanakuy" como un espacio y mecanismo que canalice los requerimientos ciudadanos para mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos y de mayor atención a sus demandas;

Por lo tanto, estando a lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 8) del artículo 40º de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y contando con el voto UNÁNIME de los Regidores del Concejo Municipal, se aprueba la siguiente:

ORDENANZA MUNICIPAL QUE INSTITUCIONALIZA EL "HATUN RIMANAKUY" EN EL DISTRITO DE AYACUCHO, PROVINCIA DE HUAMANGA.

ARTÍCULO PRIMERO.- APROBAR la institucionalización del "HATUN RIMANAKUY", como un espacio y mecanismo de concertación, diálogo y vigilancia, en el marco del cual se deberá realizarse el proceso de planeamiento local, el presupuesto participativo, la rendición de cuentas y la feria de servicios, de manera permanente y descentralizada en las zonas urbanas y rurales del Distrito de Ayacucho de la Provincia de Huamanga.

ARTÍCULO SEGUNDO.- DISPONER, la constitución de una Mesa Técnica de Trabajo para la concertación y articulación entre las autoridades, líderes y representantes de la sociedad civil, en el marco de la presente Ordenanza.

ARTÍCULO TERCERO.- ENCARGAR, a la Gerencia Municipal, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Gerencia de Desarrollo Humano y Subgerencia de Participación Vecinal y Ciudadanía, desarrollar las acciones pertinentes para garantizar la ejecución y cumplimiento de la presente Ordenanza.

ARTÍCULO CUARTO.- AUTORIZAR a la Oficina de Secretaría General la publicación del texto aprobatorio de la presente Ordenanza en el Diario Oficial de mayor circulación de la localidad y encargar a la Subgerencia de Sistemas y Tecnología de la Municipalidad Provincial de Huamanga la publicación del íntegro de este documento de gestión en el portal institucional (www.munihuamanga.gob.pe) para su difusión.

ARTÍCULO QUINTO.- DISPONER la vigencia de la presente Ordenanza Municipal al día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la ciudad y en la página web de la Municipalidad Provincial de Huamanga.

POR TANTO:

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚPLASE.

 **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA**
ALCALDIA
 Ayacucho
 Mer. S. Hugo Aedo Mendoza
 ALCALDE



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA
AYACUCHO "CAPITAL DE LA EMANCIPACION HISPANOAMERICANA"

LEY No. 24682
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"



REGLAMENTO DEL "HATUN RIMANAKUY"

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

ARTÍCULO 1º.- OBJETO

El presente Reglamento permite regular, complementar y establecer mecanismos para la ejecución del "Hatun Rimanakuy" en el Distrito de Ayacucho, Provincia de Huamanga.

ARTÍCULO 2º.- FINALIDAD

Establecer lineamientos para el desarrollo y proceso del "Hatun Rimanakuy", a fin que sirva de herramienta para la toma de decisiones y propiciar la participación activa y concertada de la sociedad civil, en el proceso del planeamiento local, la priorización de acciones y proyectos vinculados a la solución de sus necesidades, el control de la eficiencia del gasto público y el acceso a servicios itinerantes.

ARTÍCULO 3º.- ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las disposiciones del presente Reglamento se aplican para la ejecución del "Hatun Rimanakuy" en el Distrito de Ayacucho, para efectos de garantizar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas.

ARTÍCULO 4º.- DEFINICIONES BÁSICAS

Para la aplicación de la presente Ordenanza se considera lo siguiente:

- a) **El Hatun Rimanakuy.**- Es una expresión en el idioma Quechua, que significa conversación y/o diálogo grande - trascendente entre la sociedad civil organizada y el gobierno local, el cual se constituye como un espacio de concertación, diálogo y vigilancia entre la sociedad y la autoridad local, orientada a lograr una gestión transparente, participativa y con corresponsabilidad de la sociedad civil organizada; por ello, el Hatun Rimanakuy, es la expresión de la voluntad política de la gestión liderada por el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huamanga, con la finalidad de promover el proceso de fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, no sólo en el impulso de mecanismos de vigilancia, sino sobre todo de involucramiento ciudadano en la formulación y ejecución de las políticas públicas.
- b) **Planeamiento Estratégico Local.**- El planeamiento estratégico constituye el primer pilar de la Gestión Pública para resultados. Es la construcción colectiva, que implica la participación activa y propositiva de diferentes actores, en cada uno de los momentos del proceso de formulación. La participación es un requisito fundamental para la formulación del Plan de Desarrollo Concertado Local y constituye un principio orientador del proceso, definido de ese modo en el marco normativo de los procesos de planificación. La participación parte de la identificación de los diversos actores, ello permite determinar a cuáles convocar, así como los momentos y los espacios para que participen. Una buena identificación de los actores garantizará entonces el logro de consensos, alianzas estratégicas, y compromisos respecto al plan que se está formulando y a su implementación.
- c) **Plan de Desarrollo Concertado.**- Instrumento de Gestión, que contiene la visión desarrollo del distrito, sus objetivos estratégicos y las metas por cumplir a corto y mediano





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA
AYACUCHO "CAPITAL DE LA EMANCIPACION HISPANOAMERICANA"

* LEY No. 24682

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"



plazo; así como las actividades y proyectos a realizar; todo esto deberá ser concertado entre las autoridades y la sociedad civil.

d) **Presupuesto Participativo.**- Es un proceso de concertación a través del cual la ciudadanía dispone de un espacio institucional para participar en la determinación del presupuesto del gobierno local. Así, la sociedad civil puede proponer sus necesidades y aspiraciones prioritarias, de modo que sean consideradas para la respectiva asignación presupuestal y concretizadas en su respectiva jurisdicción.

e) **La Rendición de Cuentas.** Es el acto mediante el cual la autoridad local y funcionarios se dirigen a la ciudadanía para mostrar los avances, dificultades y resultados de su gestión en el logro de los objetivos de desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población. En este acto se debe dar cuenta del manejo de los recursos del Estado en función al cumplimiento de los objetivos trazados, y en el marco de los principios de transparencia, honestidad y legalidad.

f) **Agentes Participantes.**- Son quienes participan activamente en el proceso de planeamiento estratégico local, en la discusión, definición, priorización y toma de decisiones respecto de los resultados a ser priorizados en el proceso del presupuesto participativo, así como en la evaluación del logro de dichos resultados, y en la ejecución de la feria de servicios.

g) **Feria de Servicios.** Es un servicio estandarizado colectivo que permite el acercamiento de los servicios de la municipalidad hacia la comunidad, siendo éste una actividad descentralizada, en las zonas menos favorecidas. Los servicios que se brindan pertenecen a las distintas gerencias y unidades del municipio.

h) **Equipo Técnico Institucional.** Son los funcionarios de la municipalidad que tienen la misión de brindar soporte técnico, preparación de información, capacitación, desarrollo de talleres, la evaluación técnica y presupuestal de las propuestas, la consolidación de resultados, y ejecución de las ferias de servicios descentralizados.

i) **Mesa Técnica de Trabajo.**- Es una plataforma municipal con enfoque multisectorial, que busca crear sinergias para focalizar y atender las necesidades de la población. Está integrado por los funcionarios de la municipalidad y los representantes de la sociedad civil, debidamente acreditada. La agenda de trabajo se construye en forma conjunta entre sus miembros y se definen las prioridades de acuerdo a las necesidades y disponibilidad de recursos, en las zonas focalizadas de mayor vulnerabilidad.

DE LOS PARTICIPANTES

CAPÍTULO II

ARTÍCULO 5°.- DEL EQUIPO TÉCNICO INSTITUCIONAL

El Equipo Técnico Institucional estará integrado por los funcionarios de la municipalidad, quienes son los encargados de promover, planificar, ejecutar y evaluar el proceso de desarrollo del "Hatun Rimankuy".

ARTÍCULO 6°.- El Equipo Técnico Institucional estará integrado por:

- a) Gerente Municipal, quien lo preside;
- b) Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, como Órgano Técnico;
- c) Gerente de Desarrollo Humano;





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA
AYACUCHO "CAPITAL DE LA EMANCIPACION HISPANOAMERICANA"

LEY No. 24582

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"



- d) Gerente de Desarrollo Económico y Ambiental
- e) Gerente de Desarrollo Territorial
- f) Gerente de Transportes
- g) Gerencia de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil
- h) Director de la Oficina de Administración y Finanzas
- i) Director de la Oficina de Asesoría Jurídica
- jj) Jefe de la Unidad de Gestión de Residuos Sólidos.
- k) Jefe de la Unidad de Ejecutoria Conectiva
- l) Jefe de la Unidad de Relaciones Públicas e Imagen Institucional
- m) Gerente del SAT-Huamanga
- n) Gerente de la Beneficencia Pública
- o) Gerente de SEDA



ARTÍCULO 7°.- AGENTES PARTICIPANTES

Los Agentes Participantes son los representantes de la sociedad civil organizada, debidamente reconocida y acreditada por la Subgerencia de Participación Vecinal y Ciudadana, quienes integrarán la Mesa Técnica de Trabajo.



ARTÍCULO 8°.- Son responsabilidades de los Agentes Participantes:

- a) Representar a su comunidad ante la Mesa Técnica de Trabajo.
- b) Participar activamente en las diferentes actividades programadas en el marco del proceso de "Hatun Rimanakuy".
- c) Contribuir con opiniones y aportes en la Mesa Técnica de Trabajo.
- d) Suscribir el Acta de Acuerdos y Compromisos, en la cual se recopilan las propuestas deliberadas y aprobadas en los diferentes procesos del "Hatun Rimanakuy".
- e) Participar en los diferentes talleres de trabajo, capacitación y coordinación, planteando sus propuestas, iniciativas y aportes para el desarrollo del proceso.
- f) Presentar propuestas de proyectos de inversión de impacto en su zona. Para ello deben sustentar el proyecto.
- g) Participar con voz y voto en la discusión y toma de decisiones; actuando con respeto en todas las actividades a realizarse.
- h) Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y compromisos asumidos en el proceso del "Hatun Rimanakuy".
- i) Apoyar en la convocatoria y garantizar la participación de la población en las diferentes ferias de servicios y otras actividades ejecutadas en el marco del "Hatun Rimanakuy" en las diferentes zonas del distrito.



ARTÍCULO 9°.- MESA TÉCNICA DE TRABAJO

La Mesa Técnica de Trabajo tendrá por objeto realizar acciones de coordinación técnica para el desarrollo del "Hatun Rimanakuy"; identifica la problemática y propone las medidas de solución que correspondan; la coordinación con los Agentes Participantes para el cumplimiento de dichas acciones; proponer un plan de trabajo que atienda las prioridades recomendadas por la Mesa; y, otras que sean determinadas por los integrantes de la Mesa Técnica de Trabajo.



La Mesa estará integrada por el Equipo Técnico Institucional y los Agentes Participantes acreditados.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA
AYACUCHO "CAPITAL DE LA EMANCIPACION HISPANOAMERICANA"
 LEY No. 24682
 "Año el Diálogo y la Reconciliación Nacional"



DESARROLLO DEL HATUN RIMANAKUY

CAPITULO III

ARTÍCULO 10º.- DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO ESTRÁTEGICO LOCAL

El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a la municipalidad con la población.



El Plan de Desarrollo Concertado Local, es un instrumento orientador del desarrollo que expresa los acuerdos sobre la visión compartida del mismo y los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo de la comunidad, en concordancia con los planes nacionales y sectoriales. Como herramienta de planificación debe ser elaborada en forma participativa y concertada.

El proceso de formulación del Plan de Desarrollo Concertado Local se desarrollará de acuerdo a las normas específicas en la materia, garantizando la participación de los actores institucionales y Agentes Participantes, en las zonas o lugares que establezca el Equipo Técnico, de acuerdo a las fases establecidas en los lineamientos para tal fin.



ARTÍCULO 11º.- DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto participativo es un proceso que se desarrolla en el ámbito del gobierno local, regulado por la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056 y por su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 142-2009-EP.

El proceso del Presupuesto Participativo, de acuerdo a las fases establecidas, deberá realizarse de manera descentralizada, los cuales serán definidas en la Mesa Técnica de Trabajo, con la finalidad de garantizar la participación activa de la población para priorizar sus necesidades.



ARTÍCULO 12º.- DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La Rendición de Cuentas es un mecanismo a través del cual la autoridad local informa públicamente a la población sobre los indicadores de los logros y resultados conseguidos, así como el presupuesto ejecutado.



La rendición de cuentas, además de ser una obligación legal, es una oportunidad para recuperar o reforzar la confianza de la población. Es un espacio que permite mantener la proximidad entre autoridades y ciudadanos y ciudadanas.

Este proceso se ejecutará conforme a la normatividad vigente para tal fin, en la fecha y lugar establecido, previo acuerdo en la Mesa Técnica de Trabajo.

ARTÍCULO 13º.- FERIA DE SERVICIOS

La Feria de Servicios, en el marco del "Hatun Rimanakuy", se desarrollará de manera descentralizada y permanente en la zona urbana y rural del distrito de Ayacucho, a propuesta del Equipo Técnico Institucional o a iniciativa de los Agentes Participantes.



La municipalidad a través de sus gerencias y unidades orgánicas llevará servicios diversos a la comunidad, previo acuerdo con los Agentes Participantes y el Equipo Técnico Institucional, priorizando las zonas más vulnerables, pudiendo para tal fin coordinar y articular con otras instituciones públicas y privadas para su participación con los servicios que brindan.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAMANGA
AYACUCHO "CAPITAL DE LA EMANCIPACION HISPANOAMERICANA"
 LEY N° 24682

"Año del Diálogo y de la Reconciliación Nacional"



DESARROLLO DEL HATUN RIMANAKUY

CAPITULO III

ARTÍCULO 10°.- DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO LOCAL

El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a la municipalidad con la población.



El Plan de Desarrollo Concertado Local, es un instrumento orientador del desarrollo que expresa los acuerdos sobre la visión compartida del mismo y los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo de la comunidad, en concordancia con los planes nacionales y sectoriales. Como herramienta de planificación debe ser elaborada en forma participativa y concertada.

El proceso de formulación del Plan de Desarrollo Concertado Local se desarrollará de acuerdo a las normas específicas en la materia, garantizando la participación de los actores institucionales y Agentes Participantes, en las zonas o lugares que establezca el Equipo Técnico, de acuerdo a las fases establecidas en los lineamientos para tal fin.



ARTÍCULO 11°.- DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto participativo es un proceso que se desarrolla en el ámbito del gobierno local, regulado por la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056 y por su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 142-2009-EP.



El proceso del Presupuesto Participativo, de acuerdo a las fases establecidas, deberá realizarse de manera descentralizada, los cuales serán definidas en la Mesa Técnica de Trabajo, con la finalidad de garantizar la participación activa de la población para priorizar sus necesidades.

ARTÍCULO 12°.- DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La Rendición de Cuentas es un mecanismo a través del cual la autoridad local informa públicamente a la población sobre los indicadores de los logros y resultados conseguidos, así como el presupuesto ejecutado.



La rendición de cuentas, además de ser una obligación legal, es una oportunidad para recuperar o reforzar la confianza de la población. Es un espacio que permite mantener la proximidad entre autoridades y ciudadanos y ciudadanas.

Este proceso se ejecutará conforme a la normatividad vigente para tal fin, en la fecha y lugar establecido, previo acuerdo en la Mesa Técnica de Trabajo.

ARTÍCULO 13°.- FERIA DE SERVICIOS

La Feria de Servicios, en el marco del "Hatun Rimanakuy", se desarrollará de manera descentralizada y permanente en la zona urbana y rural del distrito de Ayacucho, a propuesta del Equipo Técnico Institucional o a iniciativa de los Agentes Participantes.



La municipalidad a través de sus gerencias y unidades orgánicas llevará servicios diversos a la comunidad, previo acuerdo con los Agentes Participantes y el Equipo Técnico Institucional, priorizando las zonas más vulnerables, pudiendo para tal fin coordinar y articular con otras instituciones públicas y privadas para su participación con los servicios que brindan.

Anexo N° 06.

Fotos de algunos de los talleres del año 2015



. Foto de la primera reunión del centro histórico en el local del palacio municipal, oficina de la gerencia municipal



Reunión del centro histórico. Expone el ing. Ronald Domínguez, subgerente de comercio y mercados. Se aprecia al alcalde Aedo sentado a la derecha con saco y corbata y a los dirigentes del CCL, Mendoza (camisa blanca) y Quispe (chompa ploma)



Trabajo en grupo sobre transporte en reunión del centro histórico



Reunión en la zona rural

Anexo N° 07

Relación de indicadores cuantitativos y sus resultados

N°	Temática	Hipótesis	Indicadores / factores	Resultados
1	Cómo surgió el HR en una municipalidad sin antecedentes eficaces de mecanismos de participación ciudadana.	El HR fue posible debido a la ambición política del alcalde y regidores, y a los conocimientos en democracia participativa y capacidades técnicas y administrativas de gestión del equipo participacionista.	N° de postulaciones del alcalde Aedo. N° de funcionarios del equipo participacionista con conocimientos en democracia participativa y con capacidades técnicas y administrativas de gestión.	2 alcaldía distrital 2 alcaldía provincial 3 funcionarios del más alto nivel
2	Impacto en las percepciones y prácticas de autoridades y funcionarios.	El HR a través de los diálogos y acuerdos, impactó en las percepciones y prácticas de las autoridades y funcionarios que asumieron formas de participación, consulta, y trabajo articulado y horizontal con respeto a las organizaciones sociales. Tras ver la utilidad del mecanismo de	N° de autoridades y funcionarios que señalan cambios en la percepción de la población de conflictivos a democráticos. N° autoridades y funcionarios que declaran cambios en la percepción de sentir desconfianza a confianza con la población. N° de autoridades y funcionarios que declaran haberse	2 autoridades y 6 funcionarios 2 autoridades y 8 funcionarios 2 autoridades y 5 funcionarios

		participación, se comenzó a financiar un proyecto elaborado el 2014, orientado al desarrollo de las organizaciones barriales.	sensibilizado con la situación de la población. N° de autoridades y funcionarios que señalan su aprendizaje en saber dialogar y escuchar a la población. N° de autoridades y funcionarios que señalan el reconocimiento de que la población es colaboradora y corresponsables de la gestión local. N° de autoridades y funcionarios que afirman que el HR ayudó a dar más presupuesto a proyectos y actividades priorizadas por la población.	1 autoridad y 9 funcionarios 3 autoridades y 10 funcionarios 1 autoridad y 4 funcionarios
3	Impacto en las percepciones y prácticas de los dirigentes sociales.	El HR modificó ideas previas de los dirigentes sociales sobre la inutilidad de la participación y diálogo con los funcionarios locales, generándose, tras su participación en el	N° de dirigentes que afirman la utilidad del espacio por la posibilidad de incorporar sus agendas en la MPH. N° de dirigentes que señalan que los acuerdos vinculantes	4 dirigentes 3 dirigentes

		<p>diseño e implementación del mecanismo, la idea de que la participación es útil para posicionar su agenda en las actividades, proyectos y presupuesto del municipio. Los dirigentes evaluaron que su participación podía generar mejoras en sus barrios, porque las decisiones que se tomaban eran vinculantes y en ese proceso fueron superando sus iniciales desconfianzas. En ese sentido, el HR contribuyó a reducir las iniciativas que se estaban generando para producir desde la sociedad civil un proceso de revocatoria.</p>	<p>podían mejorar la vida de sus barrios. N° de dirigentes que afirman que se inició el restablecimiento de la confianza tras el HR. N° de dirigentes que afirman que el HR contribuyó a eliminar el proceso de revocatoria.</p>	<p>4 dirigentes</p> <p>1 dirigente</p>
--	--	--	--	--