

**PONTIFICA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE POSGRADO**



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

**“EL ROL DE LOS ESPACIOS DE CONCERTACIÓN Y LA  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO  
LOCAL: EL CASO DEL DISTRITO DE PAUCARTAMBO –  
CUSCO, ENTRE LOS AÑOS 2007-2012”**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social con  
mención en Gerencia del Desarrollo Económico Local**

Autor

**CLAUDIA MARÍA HINTZE MARTÍNEZ**

Asesor

**MARIA AMELIA FORT CARRILLO**

Miembros del Jurado

**RITA ZEGARRA QUINTANILLA**

**JORGE VARGAS TORRES**

LIMA, PERÚ  
2016



## Resumen Ejecutivo

El objetivo de la presente investigación es conocer e identificar los espacios de concertación y de participación ciudadana y su importancia para el desarrollo local, a partir del estudio de caso del distrito de Paucartambo, en la provincia del mismo nombre, de la región Cusco, durante el período del 2007 al 2012. A partir de esta experiencia, se busca plantear algunas propuestas que permitan mantener la vigencia del espacio de concertación en beneficio del desarrollo local y su posible réplica en otras localidades, con similares características a las del distrito de Paucartambo.

Para el estudio de caso se aplicó una metodología de tipo cualitativa, en donde se buscó describir y comprender un escenario social determinado: el espacio de concertación y participación en el distrito de Paucartambo – El CODEPPA y su relación con la gestión del gobierno local; a partir de la definición de 4 variables de análisis: los espacios de concertación y participación para el desarrollo existentes en la localidad, la participación y valoración de estos espacios, los resultados de dichos espacios y la articulación de la gestión municipal con los acuerdos del espacio de concertación.

El CODEPPA fue un espacio institucionalizado de diálogo implementado en el distrito del Paucartambo que tuvo vigencia y reconocimiento local hasta el año 2012, aunque trataron de mantenerlo activo hasta el año 2014 pero con poco éxito. La finalidad de este espacio de diálogo era la búsqueda del desarrollo de su territorio y mejorar la calidad de vida de su población, ante un contexto crítico de pobreza del distrito y de la provincia.

En el estudio se concluye que en el CODEPPA, en tanto espacio de concertación, participaban un número significativo de instituciones locales, pero no todos los sectores estaban representados ni la representatividad claramente definida. La participación, y por tanto la toma de decisiones, se concentraba en las élites locales. Sin embargo, esto no significó una superposición de sus demandas respecto de las necesidades o prioridades de la población en general. Por otro lado, el funcionamiento y la discrecionalidad de las decisiones estuvo además influenciada o determinada por UNICEF, que cumplió el rol de promotor

y facilitador del espacio, pero también tenía la aprobación final de las actividades a ejecutar, en tanto proveedor de los recursos financieros.

El CODEPPA fue un espacio altamente valorado por las diversas instituciones y organizaciones del distrito. Se le valoró en tanto entendían la participación en dicho espacio como un medio o estrategia para alcanzar objetivos comunes, destacando: que el espacio facilitaba la articulación de esfuerzos entre instituciones y permitía arribar a acuerdos; su aporte para priorizar las demandas de la población y hacer un uso racional de los recursos; y finalmente, permitió reflexionar sobre el desarrollo del territorio y la necesidad de asumir compromisos.

Los logros o resultados identificados en el estudio, están por un lado, en que permitió democratizar la gestión del gobierno local, fortalecer las instituciones, la formación de redes de cooperación y contribuir a la gobernabilidad local; y por otro lado, a los proyectos o actividades que se ejecutaron y promovieron desde el espacio para ser implementados por el gobierno local y canalizados por los presupuestos participativos, en los sectores de salud, educación y derechos humanos principalmente.

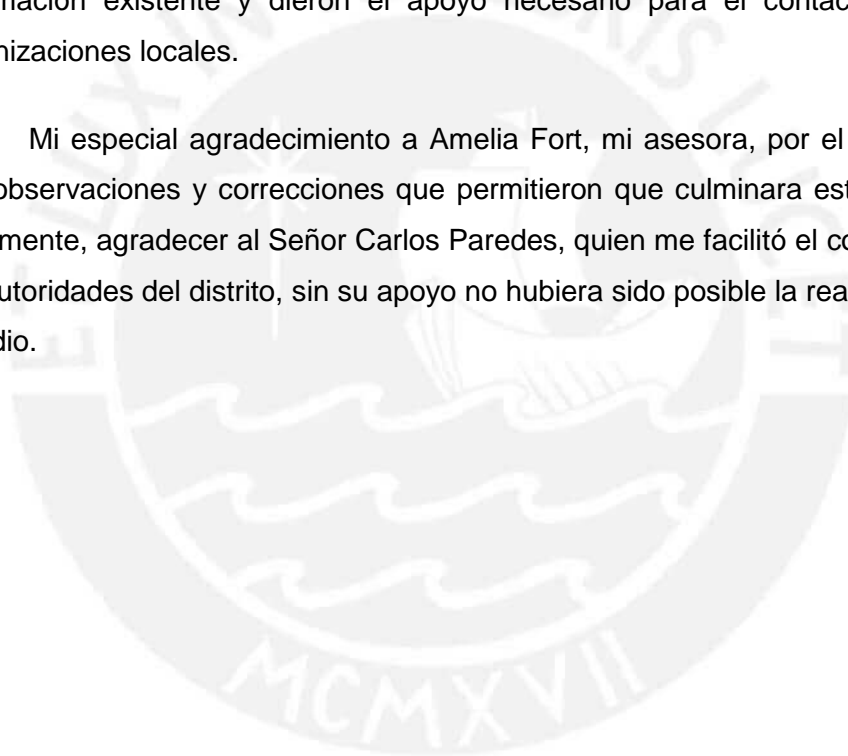
Se identificó algunas limitaciones en el CODEPPA. La principal debilidad era la referida a la participación y representatividad, pues no se incluyeron todas las organizaciones de base del distrito, no se trabajaba por mejorar la representación de los sectores más vulnerables, ni se verificaba que estuvieran los intereses de toda la población representados en el espacio. Asimismo, había dificultades respecto a la operatividad y gestión del espacio y respecto de la sostenibilidad económica, una vez retirada UNICEF.

A partir de los logros identificados por los actores protagónicos del espacio, del análisis respecto de la articulación de la gestión municipal y el CODEPPA, y a pesar de las limitaciones existentes, se puede afirmar que tuvo un impacto positivo en el distrito de Paucartambo y en la mejora de calidad de vida de su población, en tanto buscó atender las necesidades básicas de la población y mejorar la base productiva del territorio; pero también porque permitió movilizar a varios actores locales en la vida y gestión del territorio, asumiendo compromisos por el desarrollo local y articulando esfuerzos.

## Agradecimientos

El desarrollo de la presente tesis ha sido posible gracias a la colaboración de las autoridades del distrito de Paucartambo, quienes me brindaron la información existente y dieron el apoyo necesario para el contacto con las organizaciones locales.

Mi especial agradecimiento a Amelia Fort, mi asesora, por el apoyo con sus observaciones y correcciones que permitieron que culminara este proceso. Finalmente, agradecer al Señor Carlos Paredes, quien me facilitó el contacto con las autoridades del distrito, sin su apoyo no hubiera sido posible la realización del estudio.



## Contenido

Presentación.....	7
1. Introducción.....	9
1.1 Objetivo general y específicos .....	14
1.2 Justificación.....	15
2. Marco teórico .....	18
2.1 El distrito de Paucartambo y el CODEPPA.....	18
2.2 Aspectos teóricos sobre la participación, espacios de concertación y desarrollo .....	25
2.2.1 La participación y concertación en relación con la gerencia social	25
2.2.2 Participación ciudadana y los espacios de concertación para el desarrollo territorial .....	27
2.2.3 La participación y su relación con el desarrollo territorial .....	33
2.2.4 Antecedentes de la participación ciudadana, la experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y el Presupuesto Participativo .....	36
3. Metodología de estudio.....	45
3.1 Fuentes de información, técnicas de recojo y dimensiones del estudio	46
3.2 Trabajo de campo .....	48
4. Resultados.....	50
4.1 Los espacios de concertación y participación ciudadana existentes en el distrito de Paucartambo .....	50
4.1.1 El CODEPPA .....	51
4.1.2 El Presupuesto Participativo.....	66
4.2 Valoración de los espacios de concertación y participación ciudadana	69
4.3 Logros y dificultades de los espacios de concertación y participación..	73
4.3.1 Logros y/o aspectos positivos del CODEPPA .....	74

4.3.2	Dificultades y/o limitaciones del CODEPPA.....	79
4.4	Articulación entre el espacio de concertación y la gestión municipal ....	82
4.4.1	El Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Paucartambo .....	83
4.4.2	Priorización de proyectos en la gestión Municipal y su relación con el PDCD y el CODEPPA .....	86
4.4.3	Percepciones sobre la articulación entre la gestión municipal, las demandas locales y los espacios de participación y concertación	95
5.	Conclusiones.....	99
6.	Recomendaciones .....	105
7.	Bibliografía.....	112
8.	Anexos .....	119
	Anexo 1. Variables, indicadores y fuentes de información.....	120
	Anexo 2. Sesiones convocadas y realizadas por el CODEPPA, 2000-2013 ...	124
	Anexo 3. Porcentaje del presupuesto destinado a la ejecución de proyectos a nivel de gobiernos locales, 2007-2012.....	127
	Anexo 4. Tipos de proyectos ejecutados en el marco del Presupuesto Participativo, Municipalidad Distrital de Paucartambo, 2004-2013 .....	128
	Anexo 5. Ejecución del gasto por función de la Municipalidad de Paucartambo, 2007-2013 .....	130
	Anexo 6. Número de proyectos ejecutados en agua y saneamiento por el municipio de Paucartambo, 2007-2013.....	131



## Presentación

La finalidad del presente estudio es identificar el rol e importancia de los espacios de concertación y de la participación ciudadana para la gestión del desarrollo local, a partir del estudio de caso del distrito de Paucartambo, Cusco. Este distrito, mediante la iniciativa del gobierno local y una institución de la cooperación internacional, gestó un espacio de concertación al que denominó CODEPPA para articular los esfuerzos de las diversas organizaciones e instituciones, a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población del distrito y superar los altos niveles de pobreza de la localidad. Para el presente estudio se realizó entrevistas a los principales actores locales que participaron en dicho espacio de concertación a fin de conocer los alcances, logros, y conocer sus percepciones sobre la importancia del espacio para el desarrollo local.

Se plantea el tema de la participación ciudadana y la concertación en un nuevo contexto, donde la agenda pública tiene entre sus preocupaciones la inclusión social, la equidad, la no discriminación y la de igualdad en los derechos sociales. De esta manera, el acceso a instancias de deliberación y la posibilidad de participar permite la visibilidad y tener voz pública para una mayor incidencia en la redistribución de recursos, y ejercer un derecho ciudadano. Así, para la gerencia social, la participación ciudadana mediante la concertación puede contribuir al empoderamiento ciudadano y a la inclusión social (visibilidad, voz), a la gobernabilidad democrática (fortaleciendo instituciones, creando clima de confianza, generando asociatividad), y a una gestión más eficiente del Estado, en tanto la ciudadanía organizada participa en la toma de decisiones y asume responsabilidades.

El informe ha sido estructurado siguiendo el formato de presentación de tesis de la universidad. Así en el primer capítulo se presenta la introducción al estudio con la identificación del problema y justificación que motivan la investigación, así como los objetivos del estudio.

En el capítulo 2 se desarrolla el marco teórico del estudio, el que a su vez ha sido estructurado en dos partes. En primer lugar se hace una breve descripción del distrito y del espacio de concertación – CODEPPA, y en un segundo subcapítulo se desarrolla los aspectos teóricos que guían u orientan esta tesis, mediante la revisión de conceptos y enfoques sobre la participación y los espacios de concertación. Asimismo, se hace una breve revisión de los antecedentes de la participación ciudadana y la experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

En el capítulo 3 se presenta la metodología utilizada para el desarrollo del estudio de campo, así como las variables que estructuraron el recojo de información y el análisis de la misma.

En el capítulo 4 se expone los resultados o hallazgos del estudio. Este capítulo está organizado en cuatro acápite, en relación a las variables de investigación planteadas. De este modo se presenta, en primer lugar la descripción y funcionamiento del espacio de concertación y de participación; en el segundo acápite se detalla los hallazgos respecto a la valoración de los espacios de concertación; en el tercer acápite se analiza los logros y dificultades de dichos espacios; y, finalmente, se evalúa la articulación de la gestión municipal con los acuerdos de los espacios de concertación y participación.

En el capítulo 5 se hace una síntesis de los hallazgos, a manera de conclusiones y en el capítulo 6, se presenta algunas recomendaciones respecto a los espacios de concertación, a partir de los hallazgos identificados.

Finalmente, se presenta la bibliografía de referencia de la investigación y cierta información complementaria como anexos, en los capítulos 7 y 8 respectivamente.



## 1. Introducción

El interés de la presente investigación se centra en el rol de la concertación y participación para el desarrollo local a partir de un estudio de caso: la experiencia de concertación y participación en el distrito de Paucartambo, con el Comité de Desarrollo de Paucartambo – CODEPPA, entre los años 2007 al 2012, aunque en varias oportunidades se hará referencia a años anteriores para entender el funcionamiento del espacio y el proceso de participación de la población en el distrito, dado que este espacio de concertación se creó en el año 2000.

La concertación busca el entendimiento, y se participa en procesos de concertación, de acuerdo a la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza -MCLCP, para ejercer nuestros derechos y obligaciones, para contribuir a la democratización, para racionalizar el uso de recursos y para encontrar una salida de consenso al conflicto; de esta manera siguiendo a la MCLCP, con la concertación se puede ampliar y mejorar la gestión de sus recursos financieros, desarrollar capacidades, consolidar liderazgos y fortalecer identidad (MCLCP, 2004). Por otro lado, Bebbington, Delamaza y Villar (2005) señalan que los espacios de concertación están incrustados en la economía política, lo que implica que estos procesos tienen que ver con la distribución de recursos y oportunidades.

La participación es un factor primordial de la concertación y de la vida democrática del país, que supone el ejercicio de derechos, pero también de obligaciones. Por un lado, la participación de los actores clave para la concertación de la sociedad civil y el Estado debe ser voluntaria y comprometida con los objetivos del espacio y buscando concertar esfuerzos, y por otro lado, en el espacio de concertación deben estar representados todos los sectores del territorio involucrado, es decir que se debe promover la participación de los

diversos sectores sociales, políticos, económicos y culturales, inmersos e interesados en la vida y desarrollo del territorio.

Esta participación para la concertación construye y fortalece el capital social que es un activo fundamental para el desarrollo, y por otro lado, como señala Albuquerque el impulso de la cooperación público-privada y la concertación de actores socioeconómicos de un territorio está sirviendo para diseñar estrategias locales de desarrollo y para aplicar una gestión compartida del desarrollo (Albuquerque, 2004: 160).

Así la importancia de la movilización y participación de los actores sociales dentro de un territorio, debe estar vinculada a una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales que promueve la movilización y participación, que crea espacios y/o participan en espacios de la sociedad civil como un actor más del desarrollo. Estos espacios de concertación y confianza son esenciales para fortalecer y construir, mediante la articulación de actores, el capital social y la identidad local. Elementos necesarios para construir una visión compartida de desarrollo y para establecer formas conjuntas de cooperación, posibilitando así la planificación y gestión del territorio a partir de las aspiraciones colectivas.

De este modo, los espacios de concertación pueden facilitar la participación y mejorar la gobernabilidad, así como definir políticas o programas que atiendan las necesidades de la población más vulnerable, al escuchar las voces de los diversos actores sociales (Bebbington et al., 2005).

Las experiencias de participación ciudadana y concertación se remontan a la década de los años ochenta, con el establecimiento de dinámicas de acciones concertadas entre autoridades, municipios y líderes locales para enfrentar problemas locales en algunos espacios territoriales. Muchos de estos movimientos se truncaron por la ruptura del orden democrático, pero como consecuencia del debilitamiento de los partidos, las políticas asistencialistas y la corrupción, se multiplicaron los espacios de concertación desde los gobiernos locales con actores nuevos, como las oenegés con la finalidad de buscar soluciones a sus demandas y necesidades de manera autogestionada. Con el gobierno de transición, en el 2001, se promueven los espacios de deliberación y concertación entre funcionarios públicos, sociedad civil y autoridades locales

como parte de una estrategia nacional destinada a la lucha contra la pobreza, creándose así la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, y que es expandida a niveles provinciales y distritales en el gobierno de Toledo (Panfichi y Dammert, 2005).

Otro mecanismo de participación importante en los ámbitos distritales y provinciales son los presupuestos participativos, creados en el marco del proceso de descentralización. En el año 2002 se inicia esta experiencia con los gobiernos regionales para el año fiscal 2003 y las Mesas – MCLCP departamentales fueron el marco institucional de estos procesos, dado que el plan de desarrollo departamental concertado era el documento a partir del cual se debían elaborar los presupuestos participativos (Panfichi y Dammert, 2005).

Con los presupuestos participativos se buscó acercar aspectos de la gestión pública a la población, específicamente en lo relacionado a la asignación de recursos de su localidad, para afrontar el debilitamiento de los gobiernos locales y las demandas de la población que no sentían que se atendía sus necesidades (Grompone, 2008). Así mediante los presupuestos participativos se convoca a los diversos actores del territorio a presentar sus propuestas de proyectos, en el marco de los ejes rectores de los planes de desarrollo local concertados, para ser validados y aprobados para su ejecución por los gobiernos locales.

Este mecanismo de participación no siempre funcionó adecuadamente, primero porque no todos los gobiernos locales cuentan un plan de desarrollo concertado actualizado y bien elaborado; en segundo lugar, porque en varios casos los actores privilegian proyectos que no necesariamente estén orientados a atender las necesidades básicas o a contribuir a mejorar la productividad local; y en tercer lugar, porque hay que considerar que los gobiernos locales son los que califican y aprueban los proyectos a ejecutar, y estos pueden priorizar proyectos con criterios políticos. Dependerá de la articulación y movilización de los actores sociales en la vida y gestión del territorio, en el compromiso que asuman sus autoridades y la sociedad civil, el manejo y efectividad de estos mecanismos y espacios para que aporten realmente al desarrollo local.

De este modo, los espacios de concertación y los mecanismos de participación ciudadana que se promueven o ejercen en el territorio tienen una relevancia importante en el desarrollo local, en tanto están relacionados por una lado a la canalización de demandas de la población y la gestión de recursos económicos y por otro lado, a la gobernabilidad, aspectos necesarios que permiten atender las necesidades de la población y promover las potencialidades locales en un contexto de convivencia democrática.

Mediante el estudio de caso del distrito de Paucartambo, se busca identificar si existe una relación y cuál es el rol que juegan los espacios de concertación y participación en el desarrollo local, a partir del caso del CODEPPA. Los años de estudio se determinaron en función al acceso de información y vigencia del espacio, por lo tanto se definió el período de estudio entre los años 2007 al 2012. El año 2007 inicia el período de la gestión del Alcalde en funciones durante la realización del trabajo de campo y quien nos proporcionó la información de su gestión, y el año 2012 es el año en que pierde vitalidad el espacio de concertación, a raíz del retiro de UNICEF (en el año 2011) como promotor y financista del espacio.

Paucartambo ha sido uno de los distritos más pobres del país, con un Índice de Desarrollo Humano al 2012 de 0.1798, que a lo largo del tiempo las condiciones de pobreza pareciera que no han variado, al menos si se sigue los indicadores de medición del IDH. Sin embargo, se puede identificar una serie de esfuerzos desde la gestión municipal y de la sociedad civil por implementar proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la población, a partir de la ejecución de un plan de desarrollo concertado.

La situación precaria y de pobreza en que se encontraba el distrito y la provincia fomentaron la constitución del espacio de concertación y movilizó la participación de los diversos actores. Así se constituyó en el año 2000 el Comité de Desarrollo Local de Paucartambo – CODEPA, iniciativa del gobierno local con apoyo de UNICEF, con la finalidad de ser un espacio para trabajar por mejorar el nivel de vida de los pobladores del distrito y la provincia.

Uno de los primeros productos de este espacio fue el Plan de Desarrollo Concertado del distrito y de la Provincia. Si bien se planteó desde un inicio como

un espacio de concertación de nivel provincial, esto no se logró en la práctica y se limitó a coordinar algunas actividades conjuntas a nivel provincial. Sin embargo, a nivel del distrito de Paucartambo sí tuvo un rol más activo y de ejecución de una serie de actividades. Este espacio funcionó de manera activa hasta el 2011, año en que se retira UNICEF y el liderazgo y estímulo que se le daba al espacio disminuye, perdiéndose parte del compromiso y participación de los miembros.

No obstante, durante el tiempo que estuvo vigente el CODEPA, se lograron implementar una serie de proyectos y programas, desde el presupuesto participativo y desde el espacio de concertación que atendían las prioridades y necesidades de la población en temas de salud y educación, así como en proyectos orientados a mejorar la productividad del territorio.

El estudio pretende así identificar como es que se dio la participación de actores para la concertación, cuáles fueron los logros de la concertación y participación, así como ver la relación del Plan de Desarrollo Concertación del Distrito - PDCD con la ejecución de proyectos y programas del gobierno local, en tanto, el PDCD es producto del espacio de concertación que busca atender las prioridades del territorio.

Estos aspectos se plantean como relevantes para revalorar la importancia de la concertación y la participación en la gestión del desarrollo local, pues contribuye a generar una mayor eficiencia en la ejecución del gasto, a atender y priorizar las necesidades de la población y contribuye a la democratización del país; aportando de esta manera al desarrollo local.

Por lo tanto, para el desarrollo del estudio se planteó como pregunta general: en qué medida los espacios de concertación y la participación ciudadana facilitaron los procesos de desarrollo local en Paucartambo, entre los años 2007 al 2012. Para poder responder a dicha pregunta se definieron las preguntas de investigación detalladas en el cuadro 1, las mismas que dieron forma a los objetivos del estudio.



**Cuadro 1. Preguntas de investigación**

Pregunta general	Preguntas de investigación
¿En qué medida los espacios de concertación y la participación ciudadana facilitaron los procesos de desarrollo local en Paucartambo en el período 2007-2012?	¿Qué espacios de concertación y de participación ciudadana se han promovido en el territorio?
	¿Cuál es el nivel de participación y valoración de los espacios de concertación y participación ciudadana en el territorio?
	¿Cuáles han sido los logros o resultados de los espacios de concertación y participación ciudadana?
	¿Hay relación entre los proyectos ejecutados por el gobierno local y los acuerdos tomados en los espacios de concertación y de participación ciudadana?

Fuente: Elaboración propia, 2014

### 1.1 Objetivo general y específicos

Ante el planteamiento expuesto, líneas arriba, se plantea como objetivo general de la investigación:

- Analizar los mecanismos de concertación y participación del distrito de Paucartambo a partir de la revisión de la experiencia del espacio de concertación CODEPPA - Comité de Desarrollo de Paucartambo y determinar la importancia de estos para el desarrollo local, a partir de la identificación de los logros y debilidades de estos mecanismos, a fin de plantear algunas sugerencias para su mejor implementación.

Para alcanzar este objetivo, se trazó los siguientes objetivos específicos:

- Identificar el nivel de participación de los actores sociales en los espacios de concertación y participación, así como la valoración que tienen de estos espacios.
- Identificar los logros y acciones que el espacio de concertación y participación ciudadana alcanzaron.
- Confrontar y verificar si los avances del gobierno local en la ejecución de los proyectos de desarrollo responden al plan de desarrollo concertado y a los acuerdos asumidos en los espacios de concertación y participación.



## 1.2 Justificación

El estudiar el caso de la participación ciudadana y la concertación en el espacio territorial del distrito de Paucartambo puede dar algunas luces de las fortalezas y debilidades de estos mecanismos para el desarrollo local y la mejora de calidad de vida de su población. Esto permitirá evaluar su eficacia y plantear sugerencias para una mejor implementación de estos mecanismos.

Como se ha señalado en la introducción, la participación de la población en los procesos de resolución de problemas locales y de la generación de su propio desarrollo, se dan en un contexto nacional de promoción, como política pública<sup>1</sup>, de los espacios de concertación entre el Estado, sociedad civil y autoridades locales y con la creación de los presupuestos participativos en el marco del proceso de descentralización. Mecanismos de participación y concertación se promovieron por todo el territorio nacional desde el Estado y también desde los organismos no gubernamentales. Sin embargo, muchos de estos espacios no continuaron en el tiempo, ni lograron tener una relevancia importante en sus territorios. En otros sí.

Así, desde el año 2000 se dieron múltiples experiencias de participación ciudadana, a partir de la concertación de instituciones. En el año 2005 el Instituto de Estudios Peruanos realiza un estudio sobre Participación Ciudadana y Democracia, y analiza con la colaboración de 10 instituciones, 61 casos entre experiencias de participación exitosas (51) y no exitosas (10); de las cuales 22 casos correspondían a tipos de participación de concertación de instituciones (Zárate, 2005).

En dicho estudio, Hernández Asensio hace un análisis cuantitativo de las experiencias, concluyendo que los principales obstáculos de las experiencias fueron el escaso compromiso de las autoridades municipales y la dificultad para integrar a los sectores más vulnerables de la población (pues no contaban con organizaciones fuertes o recursos para participar de dichos espacios) y, en

---

<sup>1</sup> Aunque como se ha señalado y se detallará más adelante, las iniciativas de participación y concertación surgen en los años ochenta, a partir de iniciativas de algunos municipios de izquierda.

menor medida, la pérdida de legitimidad del espacio frente a la población conforme el tiempo pasaba y la dificultad para realizar un trabajo coordinado entre las instituciones. Respecto a los resultados positivos se señala la elaboración de instrumentos de gestión (planes de concertación, presupuestos participativos), el interés de la población en asuntos públicos y en algunas experiencias se mejoró la calidad de vida de la población (Zárate, 2005).

El caso del CODEPPA de Paucartambo, que se creó en el año 2000, se mantuvo activo, en términos de participación de las principales instituciones y organizaciones locales hasta finales del año 2011, concertando iniciativas y promoviendo proyectos que procuraran resolver los principales problemas de su población. A pesar de su debilitamiento como espacio de concertación, el gobierno local mantuvo el Comité hasta el año 2014<sup>2</sup> pero con poca participación de instituciones. Como se verá más adelante, en este espacio de participación se encuentran algunos de los obstáculos y aspectos positivos señalados en el estudio arriba mencionado. Sin embargo, tiene algunas particularidades que pueden servir para un análisis más actualizado, sobre todo por su vigencia en el tiempo y los logros alcanzados, a pesar de encontrarse algunas debilidades.

En los siguientes años a la aparición de los espacios de concertación y la promoción de la participación, se analizó y se generó un gran debate sobre el éxito y relevancia de la participación para la construcción de ciudadanía y para el desarrollo local y del país. Luego de restaurada la democracia y estar en un proceso de crecimiento económico más o menos continuo, se inicia un período de implementación de políticas públicas que buscan atender directamente las necesidades de las poblaciones y se pierde el interés en consolidar los procesos de descentralización desde el gobierno central. Ya no es un tema central en la literatura la participación y los espacios de concertación para el desarrollo, ni parte de la agenda de la mayoría de oenegés.

No obstante, la discusión sobre la importancia de la participación ciudadana y la concertación debe continuar, pues por un lado la situación de precariedad e inequidad de muchos territorios aún existe, y la participación es una estrategia de supervivencia, pero también porque hay que promover la

---

<sup>2</sup> No se tiene información si la nueva gestión edil ha mantenido el Comité, le ha dado un nuevo impulso o simplemente lo canceló.

participación como un objetivo en sí mismo, por su contribución en el fortalecimiento de ciudadanía y como un derecho y un deber en la toma de decisiones sobre su propio desarrollo, respecto a sus propios territorios. La cooperación y concertación de actores sociales permite tener una visión compartida de desarrollo del territorio; permite que los intereses, diferencias y conflictos se traten y resuelvan conjuntamente.

Para la gerencia social es importante la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas y en la gestión de proyectos, porque hace más eficiente el gasto público, porque se ejerce derechos ciudadanos, porque acerca la gestión pública al ciudadano, porque democratiza el poder y porque genera gobernabilidad y gobernanza territorial, entre otras razones; por lo que estudiar e identificar mecanismos que promuevan esa participación es relevante. El caso del espacio de concertación y participación de Paucartambo permite identificar las fortalezas y debilidades de este tipo de mecanismos que han funcionado hasta hace pocos años, para poder plantear mejoras o alternativas para su implementación o continuidad.



## 2. Marco teórico

### 2.1 El distrito de Paucartambo y el CODEPPA

Paucartambo es un distrito con un importante patrimonio histórico y cultural. En su territorio se asentó población inca, quedando evidencias de sitios arqueológicos como Watoqto o el mismo pueblo Q'ero considerado el último ayllu inca, hoy comunidad campesina de Q'ero. Pero hay también evidencia de asentamientos anteriores, como de la cultura Huari, en el mismo pueblo.

El trazo actual de parte del pueblo de Paucartambo es de origen colonial, en donde aún se pueden observar casonas de la época, la iglesia y un puente construido por Carlos III. De esta época viene la devoción por la Virgen del Carmen y, como producto de su proceso histórico prehispánico e hispánico, hoy se festeja la famosa fiesta de la mamacha Carmen o Virgen del Carmen<sup>3</sup>, fiesta patronal del distrito y que desde el año 2006 fue declarada Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación<sup>4</sup>. Durante la fiesta se realizan diversas actividades religiosas y 19 danzas con sus respectivos personajes y roles respecto al culto a la mamacha Carmen. Es una fiesta de gran colorido y religiosidad, que genera vínculos y redes sociales entre sus pobladores y con aquellos que migraron fuera de Paucartambo.

El distrito de Paucartambo es la capital de la Provincia de Paucartambo, ubicada a 110 kilómetros de la ciudad de Cusco, a una altitud de 3005 msnm. Se encuentra en la ribera del río Mapocho también conocido como Paucartambo. Tiene una extensión de 1.079,23 km<sup>2</sup>. El distrito está conformado por 20 centros poblados, de los cuales, sólo la capital del distrito es considerado como pueblo y

---

<sup>3</sup> La fiesta de la Virgen del Carmen comienza el 14 de julio y dura hasta el 19 de julio, siendo el día principal de la festividad el 16 de julio.

<sup>4</sup> Declaración por R.D.N. N° 543-2006/INC

zona urbana. Asimismo, hay reconocidos 3 municipalidades menores: Municipalidad Delegada Kcallacancha, de Q'ero Grande y Quico.

A lo largo del territorio hay 38 comunidades campesinas reconocidas e inscritas, lo que evidencia la presencia de una población rural significativa. De acuerdo al Censo de Población y Vivienda del INEI del año 2007, la población rural correspondía al 70,51% de la población. Siguiendo la tendencia hacia la urbanización de la población del país, que de 1993 al 2007 pasó de 70,1% a 75,9%<sup>5</sup> (Trivelli et al., 2009), en el distrito de Paucartambo el porcentaje de población rural tuvo una reducción de casi 3% para el mismo período<sup>6</sup>.

**Cuadro 2. Población y N° de hogares en el distrito de Paucartambo, según ámbito rural y urbano, 2007**

	Urbano		Rural		Total
	Nº	%	Nº	%	
<b>Población</b>	3.556	29,49%	8.501	70,51%	12.057
<b>Hogares</b>	944	31,5%	2.053	68,5%	2.997

Fuente: INEI, Censo 2007. Elaboración propia, 2015

Respecto a la migración interna, según da cuenta el informe del Plan de Desarrollo Concertado (2011) y la información brindada por el Centro de Salud, en los últimos años se ha dado un proceso de migración de pobladores de las comunidades campesinas del distrito hacia el pueblo de Paucartambo, para poder acceder a mejores servicios educativos y de salud para sus hijos y tener mayor acceso a oportunidades de trabajo. Este fenómeno de migración, sin embargo, no es de manera permanente ni de todos los miembros de la familia, pues se mantienen las viviendas y la producción de sus terrenos.

De acuerdo al Censo Nacional del año 2007 del INEI la población del distrito era de 12.057 habitantes y para el 2012 se estima era de 13.086 habitantes (INEI, 2007; PNUD – PERÚ, 2013). En el período 1993 - 2007 la tasa de crecimiento intercensal fue de 0,63% mientras que para el período del 2007 al

<sup>5</sup> De acuerdo a lo señalado por Trivelli et al. (2009) para el año 1993 la población rural a nivel nacional era de 29,9% y para el año 2007 la población rural a nivel nacional disminuyó a 24,1%.

<sup>6</sup> Según el Censo de Población y Vivienda del INEI del año 1993, el porcentaje de población rural del distrito de Paucartambo era de 73,4%.



2012 la tasa de crecimiento fue apenas de 0,09%, como se puede observar en el Cuadro 3.

Con respecto al acceso de servicios básicos del distrito, de acuerdo al Censo del año 2007 el 51,8% de la población contaba con luz eléctrica, de los cuales el 50,3% eran viviendas en zonas urbanas y 49,7% en área rural. En tanto al acceso a agua potable en el distrito, el Censo da cuenta que el 52,1% de viviendas tiene acceso a una red pública (que puede ser conexión directa a vivienda, al edificio o pilón público). En el ámbito rural el 38,4% de viviendas tiene algún tipo de conexión a red pública (el 61,6% de las viviendas se abastecía mediante cisterna, río, acequia u otros fuentes) mientras que en el ámbito urbano casi el 50% tenía conexión a una red pública (INEI, 2007). De esta manera, se puede observar que para el año 2007 casi la mitad de la población del distrito no contaba con servicios de agua y luz, ahondándose la situación en el ámbito rural, indicadores que muestran en parte la situación de pobreza del distrito.

El distrito y provincia de Paucartambo están ubicados, de acuerdo al mapa de pobreza del 2007 (que mide pobreza monetaria), en el quintil 1 de pobreza (FONCODES, 2007). Según el INEI para el mismo año, el 86,4% de la población del distrito estaba en situación de pobreza y el 60,8% era pobre extremo, similar situación era a nivel provincial (INEI, 2007). La reducción de la pobreza ha evolucionado positivamente en el distrito de Paucartambo, pero son avances no muy significativos aún, al 2009 la pobreza total del distrito era de 71,9% y para el 2013 todavía más de la mitad de su población estaba ubicada debajo de la línea de pobreza (INEI, 2013; INEI, 2010, INEI, 2015).

Respecto al Índice de Desarrollo Humano, el distrito y la provincia presentan valores significativamente bajos respecto al nivel nacional. De acuerdo al ranking nacional de IDH la Provincia de Paucartambo se encontraba en la posición 194 en el año 2012, misma posición desde el 2007. Respecto al distrito en el 2007 se encontraba en la posición 1679 y para el 2013 mostró una ligera mejora en el valor del IDH, ubicándose en la posición 1706 respecto al total de distritos a nivel nacional, sin embargo, si uno analiza los valores de las dimensiones del IDH del distrito, longevidad, logros en educación y recursos



necesarios para una vida digna de los últimos años estos han variado muy poco, no mostrando reales mejoras a nivel del indicador.

**Cuadro 3. Población e IDH del distrito de Paucartambo, 2007, 2010-2012**

	2007	2010	2011	2012
<b>Población</b>	12.057	13.000	13.046	13.086
<b>IDH</b>	0,1665	0,1750	0,1770	0,1798

Fuente: PNUD – Perú. Elaboración propia, 2015

Ambas mediciones, IDH y pobreza monetaria, muestran la realidad de la mayoría de distritos de la sierra rural del país, en donde se encuentra la mayor incidencia de pobreza: con una distribución poblacional que aún es mayoritariamente rural y dispersa, que depende de la actividad agrícola para la subsistencia, poco articulado al mercado y con cierto incremento de ingresos no agrícolas; y finalmente con municipios distritales rurales que son instancias de gobierno importante para la localidad pero con limitaciones institucionales y con reducidos recursos (Trivelli et al., 2009).

**Cuadro 4. Presupuesto Institucional Modificado de la Municipalidad Provincial de Paucartambo y distribución del Presupuesto per Cápita, 2007-2012**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>PIM</b>	12.473.638	14.155.748	17.378.205	16.197.344	22.019.576	26.350.974
<b>% ejecución del PIM</b>	95,70%	95,50%	88,7%	88,3%	94,3%	95,3%
<b>Población</b>	12.057	12.905	12.955	13.000	13.046	13.086
<b>Presupuesto per cápita</b>	1.035	1.097	1.341	1.246	1.688	2.014

Fuente: Portal de Transparencia Económica, MEF, 2015, INEI. Elaboración propia, 2015

En el distrito de Paucartambo la asignación presupuestal al municipio ha ido en aumento desde el año 2007, en correspondencia al crecimiento económico nacional, sin embargo, si se distribuye el presupuesto asignado– Presupuesto Inicial Modificado, PIM – per cápita, el incremento no es significativo. Como se puede observar en el Cuadro 4, para el período 2007 - 2012, el presupuesto casi se ha duplicado a lo largo de este periodo, no obstante

el presupuesto per cápita está alrededor de 2.000 soles anuales, cifra insuficiente para atender las necesidades básicas de una población mayoritaria en situación de pobreza. Lo que sí se puede observar es un esfuerzo de sus autoridades por ejecutar el presupuesto, por encima del 88% de ejecución.

Las autoridades del distrito de Paucartambo conscientes de la realidad de un alto porcentaje de la población del distrito y provincia, que se encuentra en situación de pobreza, decidieron constituir un espacio de concertación para trabajar por el desarrollo local y mejorar la situación del distrito y la provincia. Así se dio un primer intento de creación del espacio en el año 1997 con el alcalde provincial y distrital, el Sr. Víctor Vargas, quien convocó a las diversas instituciones y organizaciones de base de la Provincia de Paucartambo, con la finalidad de constituir una asociación civil sin fines de lucro para promover, gestionar y ejecutar proyectos de desarrollo, planteando como estrategia de gestión la coordinación y la concertación. Hubo una importante participación de instituciones gubernamentales, de organizaciones no gubernamentales con presencia en la zona y de personalidades “notables” de la zona, pero esta iniciativa no llegó a concretarse.

Recién en el año 2000, el 17 de febrero, con la misma autoridad, pero esta vez con presencia e impulso de UNICEF es que se constituye el “Comité de Gestión de Desarrollo Provincial de Paucartambo”, con la participación de la gran mayoría de instituciones gubernamentales de la Provincia, organizaciones sociales de base como la Federación de Campesinos, Club de Madres, Comités de Autodefensa, Rondas Campesinas, pero con poca presencia de las municipalidades distritales. Se acuerda constituir el Comité luego de que las autoridades del Distrito participaran en una reunión convocada por UNICEF en el distrito de Limatambo<sup>7</sup> en donde se les expuso los objetivos del trabajo de los comités de gestión de desarrollo y su articulación con los planes integrales de desarrollo a partir de la priorización de necesidades de cada provincia, como las experiencias de Acomayo, Paruro y Canas<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Distrito de la provincia de Anta, Cusco reconocido por su experiencia de participación y gestión municipal concertada a partir de la constitución de un Consejo Comunal y vecinal, en el año 1993 (Ballón, 2003; Remy, 2005).

<sup>8</sup> Todas experiencias realizadas con apoyo de UNICEF.

El Comité de Desarrollo Provincial de Paucartambo – CODEPPA, si bien nace como una instancia de concertación a nivel provincial, este no logró mantener la convocatoria de todos los distritos de la Provincia<sup>9</sup>, por lo que en la práctica se constituyó en un Comité de Desarrollo del Distrito de Paucartambo.

En la segunda sesión del Comité se estableció la conformación de mesas temáticas de trabajo, de acuerdo a la metodología de trabajo de UNICEF, como da cuenta dicha institución en su informe sobre sus labores en la región<sup>10</sup> (UNICEF, s/f). En el Comité de Desarrollo de Paucartambo se constituyó 5 mesas de trabajo, definiendo objetivos y actividades con sus respectivos presupuestos y cronogramas para el año.

Desde el inicio de su funcionamiento en el año 2002 hasta el año 2011 que estuvo activo el Comité, se mantuvieron las Mesas de Trabajo realizando diversas actividades de difusión, promoción y sensibilización, primordialmente con financiamiento de UNICEF y con contrapartidas del municipio y otras oenegés, según se da cuenta en las actas del Comité. No hay informes de seguimiento o resultados de los proyectos implementados, sólo un informe general de UNICEF que reporta los avances logrados en salud y educación en la provincia. Internamente se realizaron algunos esfuerzos para que las Mesas de Trabajo presentaran informes y trabajaran con indicadores pero esto no se logró, incluso hubo dificultades con la rendición de cuentas lo que retrasaba la planificación del siguiente año.

A pesar de estas debilidades, todos los participantes reconocen que el Comité de Desarrollo tuvo logros en términos de la articulación de esfuerzos entre las diversas instituciones, la ejecución de actividades y proyectos y haber incidido en el gobierno local para priorizar los temas de salud, educación y desarrollo agrícola en el distrito. Sobre este aspecto se desarrollará más adelante.

---

<sup>9</sup> La Provincia cuenta con 6 distritos: Caycay, Huancarani, Colquepata, Challabamba, Kosñipata, y Paucartambo,

<sup>10</sup> En Cusco, UNICEF apoyó la conformación de instancias de concertación en 5 Provincias. En todos los casos la estructura organizativa estaba constituida por Mesas de Trabajo por ejes temáticos, dependiendo de las prioridades de cada provincia, siendo las principales, salud, educación, justicia, infraestructura productiva e infraestructura vial (UNICEF, s/f).

UNICEF cumplía la función de financiar las actividades de las Mesas de Trabajo como se ha mencionado, pero también de promotor, asesor técnico y en cierta medida de liderazgo del Comité de Desarrollo, en tanto aprobaba las actividades que planteaban las Mesas y sus presupuestos, incidían en los temas prioritarios para la institución ante el Comité, como eran el trabajo por la primera infancia y los temas de salud y educación.

Las convocatorias del Comité de Desarrollo a lo largo de los años no fue constante, o en todo caso, la realización de las sesiones ordinarias acordadas no se cumplían a cabalidad, por lo que hay una gran variabilidad de número de sesiones. Hay sesiones que se cancelaban por falta de quórum mientras otras reuniones contaban con gran participación de instituciones y organizaciones locales.

En el año 2011 UNICEF se retira de Paucartambo, quedándose el CODEPPA sin apoyo financiero y técnico, y en buena parte sin promotor principal de la concertación. Asume el liderazgo total el municipio, que en un inicio intenta darle un nuevo impulso pero no logra mantener la asistencia e interés de las instituciones locales, por falta de presupuesto para que cada Mesa realice sus actividades (método de trabajo a la que estaban acostumbrados) y por un desgaste de la autoridad local que asumía el cargo por segunda vez, según opinión de algunos entrevistados.

El CODEPPA no se desactivó totalmente en los siguientes años. Luego del retiro de UNICEF el gobierno local intenta mantener activo el espacio, se dan algunas convocatorias pero con asistencia de muy pocas instituciones, lo que los lleva a reducir la temática de intervención, volviéndose un espacio con una agenda muy específica, que respondía a los intereses de los pocos que asistían: violencia y trata de personas. Para el año 2014 sólo hubo una convocatoria, pero no se realizó la reunión.

## **2.2 Aspectos teóricos sobre la participación, espacios de concertación y desarrollo**

En este acápite se hace una revisión de la bibliografía relevante para el estudio y que permitirá el análisis y la comprensión del rol de la participación y concertación para el desarrollo.

De esta manera, se verá en un primer momento la importancia de la participación para la gerencia social; luego se discutirá sobre la participación y los espacios de concertación para el desarrollo, revisando las propuestas planteadas por algunos autores sobre los tipos de participación, las limitaciones de los espacios de concertación y sus beneficios; luego se planteará, a partir de los autores consultados la relación entre participación y desarrollo territorial; y finalmente, se presentará una breve revisión de los antecedentes de la participación ciudadana y la experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

### **2.2.1 La participación y concertación en relación con la gerencia social**

La participación ciudadana y la ciudadanía en general vuelve a tener vigencia e importancia en la agenda pública ya no en un contexto de retorno a la democracia o de transición democrática, sino en el marco de preocupación de nuevas ideas en la región y en el país como son la promoción de las libertades, la no discriminación e inclusión social. Como señala la CEPAL (2010) la vigencia de la ciudadanía referida a los derechos políticos, como civiles pero también sociales y culturales, son objeto hoy de las políticas y de la política en la vida democrática de los países de la región. Pero no solo en la región, en todo el mundo se han multiplicado las experiencias de participación ciudadana, donde los gobiernos hacen política de manera más participativa (Parés, 2009), por su poder legitimador y por su rol en la relación entre el estado y los ciudadanos (Cardoso, 2006).

CEPAL plantea una agenda por la igualdad en materia de derechos, oportunidades y bienestar para promover un mayor sentido de pertenencia y mayor cohesión social, y para ser una sociedad más productiva. Al tener mayor



igualdad en los derechos sociales habrá una mayor igualdad en cuanto a la voz y visibilidad política para acceder a un trabajo digno, a bienes y servicios necesarios para una vida digna. Por otro lado, a mayor “voz pública” y representatividad en las instancias de deliberación se tendrá mayor incidencia en la redistribución de recursos (2010: 44).

De este modo, se plantea la importancia de la participación como derecho en el marco de la promoción de las libertades e inclusión social y, por lo tanto, para combatir la inequidad y la exclusión. Una forma de lograr la inclusión es promoviendo mecanismos de participación en la toma de decisiones y de responsabilidades de los grupos excluidos a fin de aprovechar las oportunidades sociales, políticas y económicas para mejorar su calidad de vida, por un lado, y por otro, fortalecer y empoderar a las poblaciones tradicionalmente excluidas, ampliando la expansión de la libertad de escoger y decidir sobre las decisiones que los afectan (Bobadilla, 2008).

Como señala Kliksberg (1999) una gerencia social eficiente tiene que ver con optimizar los esfuerzos del Estado y los actores sociales para atender los déficits sociales y mejorar los resultados de la inversión en capital humano y capital social. Por lo tanto, la participación de actores concertando en las instancias deliberativas de las políticas públicas y de desarrollo local son indispensables no solo para atender las demandas sociales locales, sino para crear un clima de confianza, asociatividad y fortalecer las instituciones, aspectos que fortalecen el capital social.

Por otro lado, la participación de los actores sociales en espacios de concertación y de deliberación permite que sus intereses sean considerados y asumidos como de interés común, y que se definan políticas y/o acciones en relación a ellos. De este modo, un problema social se convierte en una situación socialmente problemática, en términos de Alejo Vargas (1999), que significa la priorización de esos problemas sociales y, por lo tanto, necesario de intervención mediante una política pública.

Bobadilla (2004) señala que la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas y gestión de programas y proyectos es una parte importante de la gerencia social y que la especificidad de la gerencia social (para



diferenciarla de la gestión de políticas públicas) radica en que se trata de una participación con niveles de responsabilidad en la toma de decisiones y el manejo del bien público. De este modo, la participación y concertación que busca la “cooperación racional”, donde las responsabilidades son compartidas (ídem), son de importancia y relevancia para la gerencia social.

Asimismo, Isabel Licha plantea que la concertación en el ámbito de la gerencia social puede contribuir en la construcción de un crecimiento económico con equidad social en tanto las decisiones públicas se sustenten en acuerdos, producto de procesos deliberativos y democráticos entre los actores claves del desarrollo, permitiendo “*alcanzar los objetivos de inclusión social, empoderamiento ciudadano y gobernabilidad democrática*” (Licha, 2003: 12).

Como se ha visto, la participación ciudadana en procesos deliberativos es clave para democratizar la toma de decisiones de las políticas públicas, pues permite una mejor distribución de recursos y contribuye a la inclusión social, y por otro lado, promueve el ejercicio de los derechos y responsabilidades ciudadanos, fortaleciendo ciudadanía, capital social y gobernabilidad.

### **2.2.2 Participación ciudadana y los espacios de concertación para el desarrollo territorial**

La mayoría de autores coincide, en términos generales, en la definición o comprensión de lo que es participación ciudadana, siendo los elementos comunes: ciudadanos que buscan incidir sobre asuntos públicos (Cardoso, 2006; Chirinos, 2003; Díaz-Albertini, 2006; Parés, 2009; Remy, 2005; Tanaka, 2005). Parés define participación ciudadana como “...*todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público*” (2009: 17). Algunas de las definiciones ponen el énfasis en su aporte a la consolidación del sistema democrático (Bebbington et al., 2005; Cardoso, 2006; Díaz-Albertini, 2006; Panfichi y Dammert, 2005).

Estas variantes en la definición tienen relación con lo que Eduardo Ballón (2003) señala como las dos grandes visiones existentes sobre la participación en el contexto del desarrollo local. Una visión, que entiende la participación como

un valor en sí misma y una segunda visión que entiende la participación como un medio, esta última aplicada como un mecanismo para resolver un problema específico o una situación de desventaja de una población determinada. La participación como valor, promueve procedimientos participativos de manera continua y permanente (ídem).

Del mismo modo, Eduardo Cáceres (2005) diferencia la participación como metodología o estrategia, de la participación en tanto “derecho”. Señala que la ciudadanía tiene el derecho a participar y debe ser un rasgo central de ésta “...*la participación plena y adecuada en la discusión pública y la toma de decisiones*”, en la que se genera una relación vinculante entre los ciudadanos y las autoridades, y las decisiones deben guiarse bajo el criterio de favorecer a los más privados de sus derechos (Cáceres, 2005:11-13).

Mansuri y Rao (2013) hacen referencia a la participación local inducida, para señalar aquella participación que es promovida o propuesta como metodología para alcanzar objetivos de desarrollo por las fuentes de financiamiento y diferenciarla de la participación orgánica, que es aquella participación impulsada por grupos cívicos locales.

La participación como metodología o estrategia se ha planteado y se ha promovido como política de desarrollo y como parte de los procesos de democratización desde los gobiernos nacionales y la cooperación internacional desde la década de los años ochenta hasta inicios del año 2000. Se buscó involucrar a las comunidades en las decisiones y en la implementación de los proyectos en los que eran beneficiarios, tratando de acercar las demandas de la población con la oferta de los gobiernos locales y de las oenegés.

Las demandas colectivas son el aspecto clave en los procesos participativos para el desarrollo. La población participa en el desarrollo como sujeto, con sus motivaciones y deseos, es decir sus aspiraciones, las que deben ser la base de la planificación del desarrollo; mediante procesos participativos que permitan que los diversos grupos poblacionales de una localidad se expresen y consensuen sus demandas (Bojanic et al., 1994).

De acuerdo a María Isabel Remy, lo que se espera de la participación ciudadana es que se establezca un vínculo, diálogo entre las demandas

(sociedad) y las políticas públicas (Estado), y así evitar conflictos y contribuir a la gobernabilidad (2005b:14). La autora plantea una clasificación de 4 tipos de mecanismos de participación ciudadana en función a su institucionalidad y la presencia o no de diálogo, como se puede observar en el Cuadro 5.

Los espacios institucionalizados de diálogo fueron, luego del gobierno de Paniagua en el proceso de democratización y descentralización, los mecanismos más frecuentes de participación ciudadana. Remy señala respecto a este tipo de participación ciudadana, que se puede dar a nivel nacional, como también en ámbitos locales; y que se participa por invitación y asisten solo representantes de las diversas organizaciones e instituciones invitadas, que en los ámbitos locales, es la autoridad o gobierno local quien convoca (Remy, 2005b).

**Cuadro 5. Tipos de participación ciudadana**

Institucionalidad	No Diálogo	Diálogo
Institucionalizado	Mecanismos de democracia directa (referéndum, revocatoria, rendición de cuentas)	Consejos de concertación, MCLCP
No institucionalizado	Protestas y movimientos sociales	Propuestas, incidencias

Fuente: Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Remy (2005b)

### ***Participación en ámbitos locales: los espacios de concertación***

Los espacios de concertación son una de las instancias en donde sectores de la población ejercer su derecho a la participación ciudadana. Estos espacios buscan el consenso, la concertación, el entendimiento y participan diversos actores, públicos y privados con objetivos más o menos comunes (Ballón, 2003; Bebbington et al., 2005; Grompone, 2004; MCLCP, s/f; Remy, 2005b).

Bebbington, Delamaza y Villar analizan los espacios públicos de concertación local en América Latina y los define como “*espacios territorialmente definidos donde actores con diferentes identidades e intereses se encuentran para discutir sus diferencias y buscar como concertar esfuerzos...*” en torno a

políticas o programas sociales relevantes para la localidad, y señalan que estos espacios se encuentran incrustados en la economía política y en el entramado institucional existente. Son instrumentos de gestión, cuyos resultados dependen de las competencias adecuadas de los actores (2005:5).

De acuerdo a Ballón (2003), la concertación, en las experiencias nacionales, surge con la idea de la búsqueda del bien común, antes que como un objetivo a alcanzar en sí mismo. Identifica en las experiencias de concertación y participación tres perspectivas distintas: una como método para obtener resultados; una segunda perspectiva, como estrategia política de legitimización de las autoridades e instituciones; y como proceso social y político en el que participan actores e intereses diversos, todos con el fin de obtener beneficios o resultados concretos.

Para Remy hay tres elementos importantes a considerar en el análisis de los mecanismos de participación por invitación, como son los espacios de concertación para el desarrollo: en primer lugar, cómo se toma el consenso, en segundo, la representatividad en el espacio y, finalmente, la discrecionalidad de las decisiones de quienes gobiernan. De este modo, se debe analizar si se busca, mediante el proceso de diálogo y negociación, arribar a acuerdos que satisfagan a todos, si se incorpora en el proceso a todos los sectores de la sociedad civil, y si están representados los diferentes intereses, pues en términos de Remy “...*la consistencia de los acuerdos pasa por la amplitud de los sectores representados, no por el número de votos*” (2005b: 61). Finalmente, se debe analizar, cómo se define la agenda y cómo se define quiénes participan.

Bebbington et al. (2005) han identificado como aspectos relevantes de los espacios de concertación local: la contribución en la construcción y profundización de la democracia local, el que pueden facilitar la participación y mejorar la gobernabilidad y estabilidad de las instituciones, así como contribuir a fortalecer la asociatividad local y democratizar el poder local. Eduardo Ballón señala también que los espacios de concertación generan impactos importantes sobre la gobernabilidad, en tanto “...*alienta un sentido común alrededor de la concertación – que es entendida de distintas maneras – como forma de gestionar el desarrollo local...*” (2003:32), además de que contribuye en la generación de cambios en la cultura política y comportamiento de

organizaciones locales, genera relaciones de confianza, permite el surgimiento de nuevos liderazgos, entre otros efectos intangibles (ídem).

Sin embargo, tanto Bebbington, Delamaza y Villar (2005) como Ballón (2003) coinciden en señalar que existen algunos aspectos críticos o problemáticos en los espacios de concertación, que limitan la concertación y participación en sí: la representación y participación, por un lado, y los recursos, por otro.

De este modo, en primero lugar, coinciden en señalar que estos espacios suelen estar liderados o copados por las élites locales o actores fuertes, como son las autoridades locales, representantes de sectores públicos o la iglesia, y, por otro lado, que estos espacios están poco representados o se excluye a los sectores más pobres o menos organizados, por lo que sus demandas o intereses no son siempre atendidos o son parte de la agenda del espacio de concertación. Un tercer aspecto, que señalan en común y que tiene relación con la representatividad de los espacios, es que la definición de la agenda y, por lo tanto, de la asignación de los recursos está en manos de las élites locales. Así los intereses de los pobres suelen estar subordinados a las demandas del sectores más activos de los espacios de concertación –las élites, los grupos más fuertes, que suelen ser los sectores mesocráticos en términos de Ballón- (Ballón, 2003, Bebbington et al., 2005; Grompone, 2004).

María Isabel Remy (2005b) también identifica como un problema la representatividad, pues indica que ésta no siempre es clara, además de no ser siempre exigida en los espacios de concertación. Señala que las organizaciones que participan en estos procesos no deben expresar la opinión personal, sino que debería responder a los intereses del colectivo que representa; por otro lado, señala que no siempre toda la sociedad civil está incorporada en dichos espacios.

Un aspecto que es importante resaltar, es el señalado por Ballón, respecto a la presencia de actores exógenos en estos espacios de concertación, como son las oenegés o la iglesia, quienes como actores “fuertes” resultan como interlocutores fundamentales para la comunidad y para los agentes del Estado, y que en muchos casos, son indispensables para la sostenibilidad de dichos



espacios, en tanto proveedores de recursos. En el estudio realizado por Díaz-Albertini (2006), se señala que la intervención de las oenegés fue esencial para el fortalecimiento de los espacios de concertación, pues permitió cubrir los costos iniciales de participación junto a acciones de sensibilización, asesoría y capacitación, aunque se reconocía que el reto era el de trasladar esos costos a los actores locales para sus sostenibilidad. Ballón señala que si bien se debe reconocer el aporte de las oenegés en estos espacios, estos organismos en algunos casos iban más allá de su rol de facilitador o promotor, asumiendo roles protagónicos:

*“...problematizar en interrogar sobre el papel de algunos de ellos, en particular de los actores exógenos como las ONG, que por lo demás determinan la sostenibilidad de muchos de estos procesos a partir de los recursos que manejan. Este hecho, que no supone menospreciar el importante aporte de estas instituciones, en tanto soportes y animadores de muchos de estos procesos, resulta más claro cuando se asumen parte de la sociedad civil: cumplen roles protagónicos y, en algunos casos, de representación o de sustitución de los propios actores sociales o económicos –e incluso del Gobierno Local-, desempeñando una función de representación que no les corresponde.”* (Ballón: 2003: 34-35)

Los recursos son un factor crítico en la efectividad y sostenibilidad de los espacios de concertación, pues suelen ser limitados y los hacen dependientes de las fuentes de financiamiento del gobierno local, nacional o de la cooperación internacional. Al ser limitados los recursos suele generar el abandono o desinterés de algunos actores por los espacios de concertación, al no ver atendida sus prioridades o demandas (Ballón, 2003, Bebbington et al. 2005).

Finalmente, cabe resaltar los resultados del estudio realizado por Bebbington, et al. (2005) respecto a los espacios de concertación local en América Latina, pues servirán para el análisis del espacio de concertación CODEPPA, materia de este estudio:

- En relación al fortalecimiento de la asociatividad y democratización del poder, señalan que se dan procesos de coordinación y fortalecimiento de las relaciones entre las organizaciones y las instancias gubernamentales locales y entre las mismas organizaciones.
- Respecto a la democratización del poder y las élites participativas, los espacios de concertación estudiados tienen una limitada capacidad



democratizadora por la falta de apropiación ciudadana de dichos espacios. Lo que se encontró es que la participación se limitaba a los representantes de las organizaciones, pero no había comunicación hacia la población.

- Hay ciertos cambios en la cultura política en tanto se fortalecen las organizaciones y la ciudadanía para la negociación pública.
- Avances en la democratización de la gestión pública, que si bien no se logra una constante articulación entre voluntad política, liderazgos locales y recursos, se crea consciencia de la necesidad de una acción conjunta de todos los actores, sociales y gubernamentales.
- Finalmente, sobre la capacidad de los espacios de concertación local para producir cambios en la calidad de vida, los autores señalan que ésta es insuficiente para disminuir la pobreza de forma sostenida, pues señalan que *"...la concertación y redistribución de recursos públicos requiere estar acompañada de inversión que dinamice la economía local si se quiere revertir los contextos de pobreza."* (2005: 25). La manera que tienen los espacios de concertación local de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población de escasos recursos es distribuyendo recursos públicos orientados a inversiones sociales de los más pobres o mediante procesos de desarrollo local inclusivos.

### **2.2.3 La participación y su relación con el desarrollo territorial**

Se parte de la noción de desarrollo de Amartya Sen, que plantea el desarrollo como el proceso de expansión de las libertades que disfrutan los individuos (2000: 19), donde la pobreza es la privación de las capacidades básicas y la expansión de la libertad el objetivo del desarrollo (Sen, 2000; Patricia Ruiz-Bravo et al. 2009). Siguiendo el enfoque de desarrollo como expansión de la libertad de las personas, Amartya Sen da cuenta de las libertades que considera fundamentales: *"Entre las libertades fundamentales se encuentran algunas capacidades elementales como, por ejemplo, poder evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de*

*leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión, etc.”* (2000: 55).

Martha Nussbaum realiza algunas precisiones respecto al enfoque de capacidades de A. Sen, que son pertinentes para la promoción de la calidad de vida de las personas. Señala que estas capacidades tienen un carácter esencial y universal, que debe gestionarse el desarrollo en todo ser humano, sin exclusión, si es que se busca la plena realización de todas nuestras potencialidades y realizarnos plenamente. Las capacidades básicas de acuerdo a Nussbaum son: la vida; salud física; integridad física; sentidos, imaginación y pensamiento; emociones; razón práctica; afiliación; otras especies (animales, plantas); el juego (reír, jugar) y control sobre el propio medio (en lo político y material). La ausencia de alguna de las capacidades anteriormente mencionadas atentaría contra el bienestar del ser humano. Todas son importantes y no se pueden remplazar unas por otras porque son distintas en cualidad. Asimismo, entiende que las capacidades no son un medio, sino un fin en sí mismas (Ruiz-Bravo et. al., 2009).

Esta noción de desarrollo está ligada al enfoque de derechos (Cáceres, 2005) y capacidades (Ruiz-Bravo et al., 2009), pues entiende a las personas como capaces de influir sobre su destino, como un agente de su propio desarrollo, es decir, que actúa y provoca cambios. Es la capacidad de elegir qué hacer y qué no hacer. Este enfoque no entiende la capacidad como habilidad o competencia personal, ni tampoco como capital humano; la capacidad de las personas se da en la medida que hay una gama de oportunidades para desempeñarse y las libertades necesarias para escoger la opción que uno quiera y valore (ídem). Se entiende, por lo tanto, que esta capacidad de agencia, puede tener un espacio (entre otros) en procesos participativos, tanto en aquellos que son utilizados como medios o estrategias para conseguir un fin (otras libertades) o en procesos en que se pone en práctica la propia libertad de decidir sobre su destino, en donde la participación es un fin en sí mismo (Ballón, 2003, Cáceres, 2005).

Junto al enfoque del desarrollo humano de A. Sen y de la capacidad de agencia de las personas, es relevante para nuestro estudio, el enfoque de desarrollo económico local y el enfoque territorial, pues estos enfoques ponen el

énfasis en la articulación y la capacidad de agencia de los actores sociales dentro de un territorio para generar su propio desarrollo. Estos enfoques surgen como respuesta a las limitaciones de las políticas tradicionales centralistas de desarrollo, que no tomaba en cuenta las diferencias de las localidades al interior de los territorios (diferencias económicas, ambientales, políticas, culturales y sociales), que no respondía a las demandas y necesidades regionales y locales, ni consideraba una participación activa de sus actores e instituciones locales para la gestión de su propio desarrollo (Albuquerque, 2004).

En el enfoque de desarrollo económico local, el gobierno local, la gestión pública local y los actores sociales tiene un rol clave en la promoción del desarrollo local, pues tienen la capacidad de generar espacios de concertación entre actores y elaboran estrategias propias de desarrollo. En este enfoque los procesos de descentralización son necesarios para fortalecer y promover los desarrollos locales, a partir de la participación y concertación de los actores sociales y económicos locales dentro de su mismo territorio (Albuquerque, 2004; Caballero, et al., 2006)

De este modo, se entiende por Desarrollo Económico Local como el proceso de desarrollo participativo en el ámbito de un territorio, que promueve la cooperación de actores públicos y privados para el diseño e implementación de una estrategia con el fin de estimular la actividad económica y crear trabajo decente, a partir del aprovechamiento de las potencialidades locales y las oportunidades del entorno. (Albuquerque y Dini, 2004). Este enfoque centrado en la dimensión económica del desarrollo ha evolucionado conceptualmente hacia una comprensión multidimensional del desarrollo territorial.

El enfoque de desarrollo territorial es una propuesta de concertación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil para articular e innovar procesos sociales, productivos y económicos con la finalidad de superar la pobreza y alcanzar el desarrollo humano, partiendo de la comprensión de que el territorio no es un espacio físico sino una construcción social (Claverías, 2008). Caballero Trivelli y Clark (2006) plantean que la articulación de actores y alianzas entre gobiernos provinciales y distritales podrían contribuir a mejorar la calidad del gasto público e incentivar la inversión privada, respetando la heterogeneidad de los territorios. Este enfoque busca promover el desarrollo

rural a partir de los recursos, oportunidades y actores existentes en un territorio y a partir de la articulación de actores e instituciones y del desarrollo productivo, posibilitando la generación de vínculos económicos importantes en las cadenas productivas, incrementando el empleo y el ingreso, y aumentando la productividad de dichos territorios (Caballero et al., 2006; Claverías, 2008).

De esta manera, en el enfoque de desarrollo territorial la participación es un medio para incorporar a los actores en los procesos y decisiones de desarrollo y parte de la premisa que las personas sólo pueden desarrollarse a sí mismas. Se promueve un desarrollo de abajo hacia arriba, en el que la población participa desde el momento de la planificación y esto contribuye a la construcción de la gobernanza territorial, pues articula, organiza a los actores públicos, privados y comunitarios del territorio alrededor de una acción colectiva, la búsqueda del desarrollo local, y estimula el intercambio de conocimientos y experiencias, generando la consolidación de actores colectivos locales y la construcción de redes (Romis, 2012).

Enrique Gallicchio (2010) ayuda a englobar estos conceptos relacionados al desarrollo al señalar que el desarrollo local o territorial debe ser entendido como una estrategia política de cambio, que debe articularse con los procesos nacionales de desarrollo y no ser procesos independientes, y que para poder lograr alcanzar el desarrollo local hay tres elementos claves a trabajar: la gobernanza multinivel (gobernar a través de redes, relacionándose y a través de la influencia), la construcción de capital social (que facilite la coordinación y cooperación en beneficio de la localidad) y el desarrollo económico y su vínculo con el empleo (para construir competitividad territorial y así para mejorar calidad de vida).

#### **2.2.4 Antecedentes de la participación ciudadana, la experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y el Presupuesto Participativo**

La participación ciudadana es un derecho ciudadano que se encuentra reconocida en la Constitución Nacional de 1993 y en un conjunto de normas que garantizan mecanismos de participación para la ciudadanía (ver Cuadro 6). De

este modo, la Constitución en su artículo 17º inciso 2 reconoce a la participación ciudadana como un derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, y también reconoce el derecho y deber de los vecinos a participar en el gobierno local (Cardoso, 2006). De la Constitución del Perú se desprenden una serie de mecanismos de participación ciudadana, que entre las vigentes y más frecuentes se pueden mencionar: Referéndum, revocatoria de autoridades, Consejos de Coordinación Regional y Local, Presupuestos Participativos y Rendición de Cuentas, entre otros.

### **Cuadro 6: Principales leyes que hacen referencia y garantizan la Participación**

Referencias a la Participación en la Constitución de 1993
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 17 inciso 2: reconoce el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos</li> <li>- Artículo 31: Se hace referencia a los mecanismos de democracia directa y participación en gobiernos locales (derecho a participar en asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, revocatoria de autoridades y demanda de rendición de cuentas)</li> <li>- Artículo 191: Se hace referencia a los Consejos de Coordinación Regional (integrado por alcaldes y representantes de la sociedad civil)</li> </ul>
Algunas Leyes vigentes que facultan la participación ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 29313 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley que modifica Ley de Participación Ciudadana N°26300)</li> <li>- Ley de Reforma de la Constitución de la Descentralización N°27680</li> <li>- Ley de Bases de la Descentralización N°27783</li> <li>- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N°27867</li> <li>- Ley Orgánica de Municipalidades N°27972</li> <li>- Ley Marco del Presupuesto Participativo N°28056</li> </ul>

Fuente: Aproximaciones de la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano. Luis Enrique Cardoso (2006).

Es estrecha la relación entre participación ciudadana y el proceso de descentralización. Luego de finalizado el gobierno de Fujimori y como parte del proceso de democratización del país se da la Ley de Reforma de la Constitución de la Descentralización N°27680, en la que se crean los gobiernos regionales y locales, así como los Consejos de Coordinación Regional, órgano consultivo



donde participa la sociedad civil, además de señalar que las municipalidades deben promover la participación ciudadana (Cardoso, 2006: 118).

Sin embargo, éste no es el inicio de los procesos de participación ciudadana, las bases las sentaron experiencias de gobiernos locales de izquierda en la década de los años ochenta, que promovieron la cogestión junto con las organizaciones de base sociales de sus localidades (Cardoso, 2006; Remy, 2005; Panfichi y Dammert, 2005) y que generó que las municipalidades sean las instituciones más próximas a la población (Ballón, 2003).

Así, varios alcaldes municipales permitieron articular demandas y brindar soluciones a los problemas locales, mediante movilizaciones para exigir servicios básicos para sus poblaciones y a través de la creación de instancias de coordinación para incorporar a la población en la gestión local. Como ejemplo de esa articulación se puede mencionar a la Municipalidad Provincial de Ilo que promovió una gestión participativa del territorio mediante la instauración del Consejo Concertado de Desarrollo de la Provincia; la Municipalidad distrital de Limatambo, que instauró un Comité Comunal formado por los representantes de las 33 comunidades existentes en el distrito para elaborar el plan concertado del distrito<sup>11</sup>; y la experiencia del municipio de Villa el Salvador, que desde la participación de organizaciones locales se desarrolla una estrategia de desarrollo productivo local; entre los casos más representativos (Ballón, 2003; Panfichi y Dammert, 2005; Remy, 2005).

En la década de 1990 se generaron nuevos cambios. Entran en crisis los partidos políticos desapareciendo de las contiendas electorales, se debilitan los gremios y a esto se suma la política clientelar del gobierno Fujimori, lo que conllevó a un deterioro y debilitamiento de los municipios (Remy, 2005). Sin embargo, en este período, se multiplicaron las experiencias de participación ciudadana en los espacios locales. De acuerdo a Eduardo Ballón esto se debió a tres razones principales: a) la crisis del sistema de partidos alentó estas prácticas de participación y concertación como medio para fortalecer la democracia; b) por las presiones de la cooperación multilateral que encontraba

---

<sup>11</sup> El caso de Limatambo es una de las primeras experiencias de implementación de presupuesto participativo en el país.



en la participación un medio que contribuía a la eficacia de los gobiernos locales y, c) por el interés de oenegés por “reconstruir el tejido social” (2003:15).

De este modo, se dieron múltiples experiencias a nivel nacional promovidas por oenegés<sup>12</sup>, que alentaron procesos de concertación como forma de gestionar el desarrollo local, (Ballón, 2003; Díaz-Albertini, 2006), mediante un planeamiento conjunto con el municipio, y pensando en el territorio ((Díaz-Albertini, 2006). En estas experiencias, de acuerdo a Ballón (2003), se entendía la concertación para el desarrollo como un proceso político institucional que buscaba involucrar a los principales actores en la formulación y ejecución de planes de desarrollo, y reconoce que predominaban las experiencias que entendían la concertación y la participación como método y estrategia.

### ***La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP***

Durante el gobierno de transición democrática de Paniagua se creó la Mesa Nacional de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza<sup>13</sup>, tomando como referencia las experiencias de participación de los años ochenta y noventa, con el fin de convocar a la sociedad civil y el Estado para concertar y superar los problemas de pobreza y desigualdad que vivía el país, y a su vez lograr recuperar la legitimidad institucional del Estado (Panfichi y Dammert, 2005). La Mesa Nacional estaba conformada por un comité ejecutivo y grupos de trabajo temáticos, al igual que las Mesas Departamentales, hoy regionales, que tenían una estructura similar. La reglamentación de la MNCLCP consideraba la posibilidad de reconocer o incorporar las mesas de concertación previamente formadas, como aquellas promovidas por oenegés, lo que generó cierta resistencia inicial por considerarlas una amenaza a su autonomía, sin embargo, varias, sino la mayoría, se incorporaron (ídem).

Las Mesas de Concertación, durante el año 2002 llegaron a implementarse hasta los niveles de gobierno distritales del país, impulsando la

---

<sup>12</sup> En la década de los años ochenta, ni la participación ni la gestión concertada era parte de la agenda de las oenegés, en esos años estos organismos trabajaba en la reivindicación de las organizaciones populares (Díaz-Albertini, 2006).

<sup>13</sup> Se creó el 18 de enero del año 2001, a través del decreto supremo 01-2001-PROMUDEH, y durante el gobierno de Toledo se modifica y complementa, mediante el DS 014-2001-PROMUDEH (Panfichi y Dammert, 2005).

elaboración de los planes de desarrollo concertado de sus localidades (que priorizaban proyectos en ejes estratégicos), los que servían como un instrumento de gestión de los gobiernos locales y de negociación con el gobierno nacional (Ballón, 2005, Panfichi y Dammert, 2005).

Estas experiencias sirvieron de base para institucionalizar los presupuestos participativos de los gobiernos locales y regionales, pues en el marco de las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza se elaboraron, como se ha señalado, los planes de desarrollo concertados a nivel departamental y estos fueron los documentos base para elaborar, de manera participativa, los primeros presupuestos participativos de los gobiernos regionales, en el año 2003. Hubo dificultades en el proceso: de recursos para la ejecución de los presupuestos, algunas trabas en el proceso de descentralización que limitaron la participación, y tensiones con los Comités de Coordinación Regional y Local, que veían duplicidad de funciones con la MCLCP, entre otros. Estas dificultades entre otros factores, debilitó estos espacios en varios departamentos y distritos.

En el año 2004, la MCLCP busca recuperar el espacio perdido y volver a posicionarse en el escenario regional y político, pero no lo logra. Cambia de estrategia y busca tener presencia a nivel provincial y distrital, centrando su intervención en campañas de movilización por la infancia y campañas por la verdad, justicia y reconciliación (Panfichi y Dammert, 2005).

De acuerdo a la información de la página web de las MCLCP los objetivos de estos espacios de concertación son: concertar las políticas sociales, lograr mayor eficacia en la ejecución de programas de lucha contra la pobreza, institucionalizar la participación ciudadana y maximizar la transparencia en la gestión de los programas de lucha contra la pobreza. Actualmente, no hay registro público del número de MCLCP a nivel provincial y distrital, ni evaluaciones sobre el desempeño de las Mesas en estos niveles de gobierno que permitan identificar los avances o las oportunidades que puedan haber generado estos espacios.

A pesar de esto, para Ballón (2003), todas las experiencias previas y las iniciales de la MCLCP contribuyeron a la mejora de la gobernabilidad de los

espacios locales donde se realizaron, en los que los alcaldes ganaron legitimidad y capacidad de gestión (gracias principalmente a la intervención de las oenegés).

### ***El Presupuesto Participativo***

El Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación ciudadana que busca fortalecer la ciudadanía y profundizar la vida democrática (Grompone, 2008). En la Ley Orgánica de gobiernos regionales N° 27867 promulgada en el año 2002, en el art. 21° inciso b<sup>14</sup>, se introduce por primera vez la idea del Presupuesto Participativo asociado al plan de desarrollo concertado, y en el año 2003 se promulga la Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056. El Presupuesto Participativo se crea en el proceso de descentralización del país y pretendía acercar las decisiones del gasto público a la comunidad.

Este mecanismo, según Grompone, podía ser un espacio para que los pobladores puedan conocer y decidir cuáles son las obras y servicios que quieren priorizar, podía permitir niveles de coordinación entre actores y a los alcaldes legitimar su gestión. Sin embargo, no siempre ocurría así, los avances en su implementación y la eficiencia y eficacia de estos variaban y dependía de cada gestión. Asimismo, identifica algunas limitaciones, como que no se contemple diferencias en el esquema de implementación para los distintos niveles de gobierno, considerando las diferencias entre un gobierno local, provincial y uno regional (Grompone, 2008).

También señala como una limitación que los Presupuestos Participativos regionales, provinciales y distritales no estén vinculados, es decir que deberían estar contenidos uno dentro del otro, pero esto no ocurre, pues los procesos se dan simultáneamente y lo que se tiene son planes y presupuestos desarticulados entre los niveles de gobierno, sin una mirada territorial del desarrollo. Por otro lado, muchos de los diagnósticos de los planes de desarrollo concertado son deficientes, lo que no permite una adecuada planificación y toma de decisiones. Finalmente, la participación en los Presupuestos Participativos no siempre

---

<sup>14</sup> Junto a esta Ley, se da una norma complementaria, la Ley N° 27922 Ley Orgánica de Municipalidades, que mantiene el sistema de Consejos de Coordinación Local provincial y distrital con funciones relacionadas a los presupuestos participativos (con una relación de representantes de alcaldes provinciales, 60% y sociedad civil, 40%) (Grompone, 2008).

convoca a todas las comunidades o sectores de la población (por costos, tiempo, falta de convocatoria o desinterés), lo que genera que se cree una élite interesada que prioriza sus intereses sobre los de resto de la población (Grompone, 2008).

La normativa y, por lo tanto, la implementación del presupuesto participativo desde su creación en el año 2002 como experiencia piloto han pasado por una serie de modificaciones. Como se ha señalado, en el año 2003 se da la Ley N°28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo, que define el proceso del presupuesto participativo; en el año 2008 se da la modificatoria de la Ley Marco del Presupuesto Participativo con la Ley 29298. En el año 2009, se da el Decreto Supremo 097-2009-EF y su modificatoria, que establece los criterios de alcance, cobertura y montos de ejecución para delimitar los proyectos a ser considerados en los presupuestos participativos; y en junio del mismo año, se da el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, mediante Decreto Supremo 142-2009-EF, que regula el proceso del presupuesto participativo en el marco de presupuesto por resultados.

Hoy en día los Presupuestos Participativos, se implementan desde el enfoque de presupuestos por resultados, con la finalidad de priorizar proyectos que conlleven a resultados concretos que transformen la vida de la población y busquen su bienestar. El Presupuesto Participativo por Resultados busca una mayor efectividad de la gestión relacionando los resultados (solución a los problemas) con los productos. Con el Presupuesto Participativo por Resultados el Plan de Desarrollo Concertado sigue siendo una herramienta central, pues los resultados están plasmados en dicho Plan (USAID – Perú, 2010).

En el último instructivo del Presupuesto Participativo aprobado por el MEF, en la aplicación ya de presupuestos participativos por resultados, se establecen 4 fases para su implementación, cambiando lo establecido en el instructivo anterior (6 fases). El reglamento establece una primera fase de preparación, que incluye la comunicación, sensibilización, convocatoria, identificación de agentes participantes y capacitación; una segunda fase de concertación, en la que se desarrollan los talleres para la identificación de problemas y definición de la priorización de proyectos y se formulan los acuerdos; una tercera fase de coordinación para articular los planes y

presupuestos de los gobiernos regionales con los locales; y la última fase de formulación, que incluye la incorporación de los PIP en los Presupuestos Iniciales y la rendición de cuentas (Ballón et al., 2011).

En los Presupuestos Participativos pueden participar todos los actores sociales de un territorio, siempre y cuando estén organizados y acreditados ante la instancia Municipal. De este modo, los actores válidos del Presupuesto Participativo con la nueva normativa son (USAID Perú, 2010):

- Los Presidentes Regionales y Alcaldes, quienes convocan y organizan el Presupuesto Participativo, proponen en consideración los resultados prioritarios y la cartera de proyectos, también el porcentaje del presupuesto institucional para el PP y hacen la rendición de cuentas;
- El Consejo Regional y Consejo Municipal, cuya función es fiscalizar el desarrollo del PP y velar por el cumplimiento de los acuerdos;
- los Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Local distrital, que participan y promueven el proceso, coordinan la incorporación de los proyectos en el presupuesto institucional.
- La población participa como agente participante debidamente acreditado, en representación de las organizaciones de la población.

Finalmente, cabe mencionar que la norma establece mecanismos de participación ciudadana para el control del Presupuesto Participativo, mediante el Comité de Vigilancia cuya función es monitorear, vigilar el cumplimiento de los acuerdos. Estos comités si bien se forman al inicio del proceso de los Presupuestos Participativos y es de carácter obligatorio, no siempre cumplen a cabalidad su función, por falta de tiempo, recursos y sobretodo apoyo de otras instancias para trabajar en la vigilancia.

Propuesta Ciudadana identifica también limitaciones en el Presupuesto Participativo por Resultados. En primer lugar, señala que la incorporación de la viabilidad SNIP a la priorización de proyectos y la selección de proyectos con viabilidad SNIP a cargo del alcalde, hace que la etapa de compromisos dependa del equipo técnico y se dé una mayor discrecionalidad a cargo de la autoridad, limitando el rol de la sociedad civil en la priorización. En segundo lugar, señala como limitaciones, el carácter homogéneo de la norma para diversas realidades,



señalada también por Grompone, así como las brechas entre el Plan de Desarrollo Concertado y los Planes Institucionales, y las dificultades de acceso a la información de la sociedad civil del proceso. Finalmente, la prevalencia aún de la exclusión de los grupos más vulnerables en el proceso del presupuesto participativo (Ballón et al., 2011).





### 3. Metodología de estudio

La presente investigación es un estudio de caso, es decir un estudio particular que busca comprender un escenario social, en este caso en un ámbito territorial específico, el distrito de Paucartambo, en un período de tiempo determinado y respecto a un proceso social: la concertación y participación.

Se aplicó una metodología de tipo cualitativa, pues priorizó y profundizó en la información, más que en la representación estadística; buscó describir y comprender un escenario social determinado y no hacer predicciones; y se planteó un enfoque subjetivo, en tanto recogió opiniones y percepciones de los actores sociales relevantes a la investigación. De este modo, la metodología utilizada en el estudio es de tipo cualitativa y responde a los preguntas de investigación y variables de análisis diseñadas, que se detallan en el Cuadro 7.

**Cuadro 7. Variables de estudio**

Preguntas de investigación	Variable
¿Qué espacios de concertación y de participación ciudadana se han promovido en el territorio para el desarrollo local?	Espacios de concertación y participación ciudadana para el desarrollo
¿Cuál es el nivel de participación y valoración de los espacios de concertación y participación ciudadana en el territorio?	Participación y valoración de los espacios de concertación y participación ciudadana
¿Cuáles han sido los logros o resultados de los espacios de concertación y participación ciudadana?	Logros o resultados de los espacios de concertación y participación ciudadana
¿Hay relación entre los proyectos ejecutados por el gobierno local y los acuerdos tomados en los espacios de concertación y de participación ciudadana?	Articulación de la gestión municipal con los acuerdos de los espacios de concertación

Fuente: Elaboración propia, 2014

### **3.1 Fuentes de información, técnicas de recojo y dimensiones del estudio**

La unidad de análisis o el objeto de estudio de la presente investigación es el espacio de concertación y participación para el desarrollo en el distrito de Paucartambo y el gobierno local. Específicamente se refiere al espacio de concertación CODEPPA, que se crea en año 2000 y funcionó activamente hasta 2011 y el gobierno local que es la instancia que lideró y coordinó dicho espacio, durante la gestión municipal del 2007 al 2012.

Al ser una investigación de tipo cualitativo se aplicó un muestreo no probabilístico, y se optó por una muestra significativa de los actores del espacio de concertación, en relación a las variables de análisis de la investigación, como son la participación en los espacios de concertación, los logros o resultados de dichos espacios y la toma de decisiones del gobierno local respecto a los acuerdos tomados en el espacio de concertación (ver Anexo 1 para detalle de variables e indicadores).

Las fuentes de información utilizadas fueron las organizaciones e instituciones gubernamentales y de la sociedad civil presentes en el distrito y que estuvieran vinculados al desarrollo local, sea por interés o por su poder de decisión o influencia. De este modo, la muestra trató de conformarse con representantes de aquellas organizaciones e instituciones vinculadas al espacio de concertación CODEPPA, en términos de participación y toma de decisiones: autoridades locales, directores o miembros de instituciones gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro y organizaciones de base, las que se detallan en el Cuadro 8.

Como técnicas metodológicas de recolección de información se utilizaron dos técnicas principales: las entrevistas estructuradas y semiestructuradas, para los funcionarios y representantes de las instituciones y organizaciones; y la revisión documentaria para la información proporcionada por el municipio y fuentes oficiales gubernamentales relevantes para el estudio.

De este modo, el estudio recogió información de una muestra representativa de instituciones y organizaciones presentes en el distrito, en el

ámbito urbano, que era el espacio donde se desarrolló el espacio de concertación. Se ha priorizado para la muestra las instancias que participaban del espacio de concertación del CODEPPA y las autoridades locales. Asimismo, las áreas del gobierno local que tienen injerencia directa en la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo. En el Cuadro 8 se detalla las dimensiones del estudio, en términos de las fuentes y las entrevistas realizadas.

**Cuadro 8. Fuentes de información y entrevistas realizadas**

Fuente de información	Universo	Muestra	Total entrevistas realizadas
Autoridades locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcalde</li> <li>- Gobernador</li> <li>- Juez Mixto</li> <li>- Juez de Paz</li> <li>- Fiscalía</li> <li>- 4 Regidores</li> <li>- Policía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcalde</li> <li>- Gobernador</li> <li>- Juez de Paz</li> <li>- Fiscalía</li> <li>- 1 Regidor</li> </ul>	5
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerencia Municipal</li> <li>- Sub Gerencia de Desarrollo social</li> <li>- Sub Gerencia de Desarrollo Económico</li> <li>- Sub Gerencia de Planificación y presupuesto</li> <li>- Sub Gerencia de Infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerente Municipal</li> <li>- Sub Gerencia de Desarrollo social</li> <li>- Sub Gerente de Desarrollo Económico</li> <li>- Sub Gerente de Planificación y presupuesto</li> </ul>	4
Instituciones Gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MINSA</li> <li>- ESSALUD</li> <li>- UGEL</li> <li>- Instituciones educativas nivel primaria (3)</li> <li>- Instituciones educativas nivel secundaria (3)</li> <li>- Instituto superior tecnológico</li> <li>- DEMUNA</li> <li>- Centro de Emergencia Mujer</li> <li>- Dirección Regional de Agricultura – Agencia Agraria</li> <li>- SERNANP-Parque Nacional Manu</li> <li>- Policía Nacional</li> </ul>	Uno por institución: <ul style="list-style-type: none"> <li>- MINSA</li> <li>- UGEL</li> <li>- Director Institución de nivel primaria</li> <li>- Director Institución nivel secundaria</li> <li>- DEMUNA</li> <li>- Centro de Emergencia Mujer</li> <li>- Director Regional de Agricultura – Agencia Agraria</li> </ul>	7
Organismos No Gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ARARIWA</li> <li>- Plan Internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arariwa</li> <li>- UNICEF</li> </ul>	2

Fuente de información	Universo	Muestra	Total entrevistas realizadas
- ONG	- Suyana - UNICEF		
Organizaciones de Base	- Federación de Campesinos de distrito de Paucartambo - Club de Madres - Comedores Populares - Comité de Coordinación Local (3 miembros) - Comités Barriales	Uno por organización: - Federación de Campesinos de distrito de Paucartambo - Comité de Coordinación Local	2
Total entrevistas realizadas			20

Fuente: Municipalidad Paucartambo. Elaboración propia, 2014

Respecto a la revisión documental las fuentes y documentos consultados se detallan en el Cuadro 9. Las referidas al CODEPPA son todas las existentes según dan cuenta los propios actores. Respecto al resto de documentos revisados son los relevantes para nuestro análisis.

**Cuadro 9. Fuentes de revisión documental**

Fuente	Documentos
Municipalidad de Paucartambo	- Plan de Desarrollo Concertado de la Municipalidad Distrital de Paucartambo - Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Paucartambo - Plan de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Paucartambo - Reporte proyectos ejecutados Presupuesto Participativo 2007-2012 - PPT Rendición de Cuentas municipio Paucartambo 2007-2012 - Reporte Obras ejecutadas en agua y saneamiento municipio 2007-2012
CODEPPA	- Actas de reuniones 2000-2013
Instancias Gubernamentales	- Presupuesto distrital y Ejecución del gasto del MEF

Fuente: Elaboración propia, 2014

### 3.2 Trabajo de campo

La metodología de trabajo supuso la planificación de dos viajes de campo para el levantamiento de información; la revisión y sistematización en gabinete

de las fuentes documentarias recabadas durante el trabajo de campo; y la revisión previa y posterior al trabajo de campo de bibliografía referente al tema de estudio que guiaron la investigación y que han dado forma al marco teórico.

Respecto al trabajo de campo, el primer viaje fue de carácter exploratorio para establecer contactos, definir los actores a entrevistar y determinar el universo de la investigación, ver temas logístico para el siguiente viaje y validar los instrumentos metodológicos de recojo de información. En ese primer viaje, se recopiló ya información valiosa para el estudio. El segundo viaje tuvo la finalidad de completar el recojo de información, se realizó la mayoría de las entrevistas y se recopiló la documentación existente y accesible.

Para la realización de las entrevistas se tuvo el apoyo de la gerencia de la Municipalidad quien gestionó los primeros contactos y facilitó la documentación relevante para nuestra investigación existente en el municipio. Al ser el CODEPPA un espacio que perdió vigencia a finales del 2011 y que el principal promotor, UNICEF, ya no se encuentre trabajando en el distrito, ha generado que se pierda información valiosa sobre el proceso de concertación de dicho espacio.

La principal dificultad encontrada en el proceso de investigación, fue precisamente, lo señalado al final del párrafo anterior, la falta de documentación escrita sobre el proceso de concertación que se desarrolló en el distrito. La mayoría de personas entrevistadas señalaron que existían actas, documentos de las mesas de trabajo del CODEPPA, pero ninguno pudo dar cuenta de ellos. Tampoco existen evaluaciones o sistematizaciones del espacio. UNICEF tampoco cuenta con información sistematizada sobre el trabajo realizado en el espacio de concertación, al no trabajar ya en la zona, ni contar con oficinas en la ciudad de Cusco. La sede central de UNICEF no pudo dar cuenta de los trabajos realizados. Toda la información con que se cuenta es el libro de actas del CODEPPA y la información recabada por los participantes del espacio.

## 4. Resultados

En el presente capítulo se exponen los hallazgos identificados a partir de las variables de análisis de la investigación. De este modo, se presenta en primer lugar, características generales del espacio de concertación y de participación ciudadana más importantes del distrito, el CODEPPA, y se hace mención también al Presupuesto Participativo. En segundo lugar, se analiza la valoración de estos espacios por los entrevistados en relación a su importancia para el distrito y aporte al desarrollo local. Luego en el tercer acápite se presentará los logros y dificultades que tuvo el CODEPPA en relación a la participación y su funcionamiento, para finalmente, y en relación también a los resultados del espacio, analizar el nivel de articulación entre el espacio de concertación y la gestión municipal, a partir de los proyectos ejecutados por el municipio, mediante el Presupuesto Participativo y la definición de los lineamientos de acción del CODEPPA y los propios proyectos que ejecutaba este espacio.

### 4.1 Los espacios de concertación y participación ciudadana existentes en el distrito de Paucartambo

El CODEPPA fue el espacio de participación vinculado al desarrollo local más importante en el distrito, que contó con el compromiso y apoyo de un número importante de instituciones y organizaciones locales. Es reconocido así por los principales actores sociales y políticos del distrito, y que reconocen también en el Presupuesto Participativo otro mecanismo de participación importante y que contribuye al desarrollo local, por su accesibilidad para la mayoría de la población.

Otros espacios de participación son mencionados en menor importancia, como la Comisión Ambiental Municipal en tanto participan todas las instituciones



y organizaciones del distrito, pero con una agenda específica ambiental, la Rendición de Cuentas, las Asambleas, las JASS y otros varios mecanismos de ejercicio de ciudadanía; pero ninguno de estos era reconocido como un espacios de concertación para discutir y acordar las prioridades locales para resolver dichos problemas.

En este acápite se analizará cómo funcionaba el CODEPPA, su finalidad, modo de trabajo y la representatividad y discrecionalidad en la toma de decisiones. Del mismo modo, se tratará sobre el funcionamiento del Presupuesto Participativo en el distrito.

#### **4.1.1 EI CODEPPA**

El CODEPPA fue el primer espacio de concertación en el distrito, que surgió de una iniciativa de UNICEF, pero con el interés y la voluntad política del gobierno local (según da cuenta el gerente de desarrollo social del municipio, coordinador del CODEPPA), en un contexto, en el que se promovían los espacios de concertación en la gestiones municipales y con un rol importante de las oenegés como proveedores de recursos y de capacidades (Díaz-Albertini, 2006, Ballón, 2003).

El CODEPPA dejó de funcionar o se volvió menos activo, con el retiro de UNICEF en el año 2011. Se mantuvo como espacio que convocaba a las instituciones locales para concertar, a cargo de un coordinador del municipio (el Gerente de Desarrollo Social), pero no logró mantener la participación e involucramiento de las instituciones y organizaciones locales, en parte por la poca continuidad y sostenibilidad de las convocatorias a reuniones y la falta de presupuesto e independencia entre las acciones del municipio y el CODEPPA, como se verá más adelante.

Casi todas las autoridades e instituciones entrevistadas reconocen la importancia del CODEPPA, aunque no todos manejan la misma información sobre éste, en términos de su funcionamiento y alcances. Algunos de estos

casos de desinformación<sup>15</sup> o desconocimiento del CODEPPA evidencian que las actividades y el mismo CODEPPA, como instancia deliberativa para el desarrollo, no se difundían adecuadamente al interior de las propias organizaciones participantes y menos en la población del distrito. El trabajo se centraba entre las autoridades y representantes de las instituciones y organizaciones más representativas de la localidad, como da cuenta el libro de actas del CODEPPA que registra comentarios de algunos participantes en las sesiones sobre la falta de difusión y participación de la población. Este es uno de los aspectos críticos o problemáticos de los espacios de concertación señalados por Ballón (2003) y Grompone (2004), el copamiento de autoridades fuertes de estos espacios y que no toman decisiones con las bases que representan.

A diciembre del 2014, según informaron algunos entrevistados, sólo funcionaba la Mesa de Derechos, promovida principalmente por la DEMUNA y el Centro de Emergencia Mujer. La mayoría de entrevistados señalan que el CODEPPA funcionó hasta el 2011 regularmente, pues en los siguientes años hubo pocas convocatorias. Funcionarios de la municipalidad señalaron que se estaba tratando de reactivar el CODEPPA, pero ya no con la finalidad de desarrollo del distrito, como fue al inicio, sino desde una perspectiva “social” y de derechos, en coordinación con la DEMUNA.

Respecto al ámbito de intervención del CODEPPA en su constitución se menciona tanto el nivel provincial como el distrital, sin embargo, funcionó sólo a nivel distrital, lo que evidencia dificultades de articular esfuerzos entre autoridades a nivel provincial, como ya se ha mencionado anteriormente. En las actas del CODEPPA se da cuenta del trabajo realizado primordialmente en el distrito. Durante los años de actividad del CODEPPA, se puede encontrar en algunas de las actas, el llamado a su integrantes para que se convoque a las

---

<sup>15</sup> De las autoridades entrevistadas el juez de paz no letrado no tenía información de detalle sobre el CODEPPA porque nunca fue convocado a dicho espacio aunque conocía de su existencia. La directora de IE San Luis Gonzaga tampoco conocía el espacio pues no es de la localidad y tiene poco tiempo en el cargo. El presidente de la Federación de Campesinos del distrito de Paucartambo no conocía de la existencia del CODEPPA, pues señala es dirigente desde el 2012. Dentro del municipio a nivel de los responsables de las subgerencias se tiene conocimiento del CODEPPA, pero en cargos inferiores no conocen del espacio, lo que podría indicar que no se difundía al interior del municipio los trabajos que se realizaba.

autoridades de los distritos y generar un trabajo a nivel provincial, pero estas convocatorias eran pocas y no sostenidas en el tiempo. En los primeros años se puede ver cierta participación y coordinación con actores distritales de la provincia, sean alcaldes o regidores, y eventualmente presencia del gobierno regional de Cusco, pero esto no era constante y se perdió luego de los primeros años de funcionamiento, quedando como un espacio de coordinación y concertación distrital.

Así el trabajo del CODEPPA en la práctica era sólo a nivel distrital, con algunas pocas intervenciones a nivel de la provincia (principalmente en la realización de ciertas campañas de salud y educación). En el resto de los distritos de la provincia no se encuentran espacios de concertación similares al CODEPPA, a excepción de Challabamba en donde existe una Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, de acuerdo a la información brindada por el gobernador.

### **Finalidad del CODEPPA**

De acuerdo a los estatutos del CODEPPA, en el art. 1 se señala “*El comité de desarrollo provincial de Paucartambo CODEPPA es una institución sin fines de lucro, cuya finalidad es la de mejorar el nivel de vida de los pobladores de la provincia de Paucartambo, especialmente en zonas declaradas en extrema pobreza, priorizando a niños y mujeres, aplicando programas específicos con apoyo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otras instituciones nacionales y extranjeras*”. Planteándose así como fin: el concertar actividades entre organismos públicos, privados y de base para evitar duplicidad de acciones e inversiones, buscar financiamiento, fortalecer la organización poblacional para asegurar la participación ciudadana en la programación, ejecución y evaluación de los planes operativos y comprometer la participación de los gobiernos locales, regionales y nacional, así como de las instituciones privadas y de las organizaciones de base (art. 6, libro actas CODEPPA, fecha: 7 febrero 2000). En la misma línea se plantea como objetivos (art. 7 del libro de actas CODEPPA, fecha: 7 febrero 2000):

- a) Promover el desarrollo integral de la provincia, a partir de la concertación interinstitucional y activa participación de la población organizada, a efectos de alcanzar mejores niveles y condiciones de vida, principalmente en zonas de extrema pobreza y priorizando a niños y mujeres.
- b) Elaborar estudios de investigación, sobre acciones y programas orientados a impulsar el desarrollo socioeconómico y cultural de la provincia, en concordancia con las políticas de desarrollo, regional y nacional.
- c) Promover la participación de todas las autoridades, jefes de instituciones, organismos no gubernamentales, comunidades campesinas, asociaciones deportivas, clubes de madre y agentes de desarrollo, para diagnosticar, elaborar proyectos y gestionar el financiamiento para su ejecución mediante equipos multisectoriales y multidisciplinarios o mesas de trabajo.
- d) Promover la participación de las instituciones y organismos que tienen responsabilidad en el ámbito de la provincia.
- e) Participar como intermediarios y/o interlocutores ante organismos financieros, tanto nacionales como internacionales.
- f) Impulsar las acciones de intervención de los sectores responsables en el área rural de acuerdo a sus metas y objetivos de cada uno de ellos.
- g) Promover actividades de capacitación y difusión.

Desde su constitución se planteó como un espacio para concertar entre las diversas instituciones locales, en la búsqueda del desarrollo de su territorio y mejorar así la calidad de vida de su población. Los entrevistados, del mismo modo, señalaron como finalidad del CODEPPA el trabajo conjunto y articulado para el desarrollo del distrito, destacando la coordinación entre los actores locales, como se puede apreciar en algunos de los comentarios siguientes:

*“El trabajo conjunto, mancomunado para resolver problemas del distrito y la provincia, como agua, salud, etc... Espacio donde todas las organizaciones se reúnen para definir un plan estratégico para el desarrollo (Fiscalía)*

*“Antes del CODEPPA las instituciones trabajan independientemente, sin coordinar (Gobernación)*

*“Coordina los objetivos de cada institución para que en algún punto coincidan (Agencia agraria), “ver aspectos para el desarrollo distrital, pero proyectos amplios. (ONG Arariwa)*

*“Velar por el desarrollo de la provincia en sus diferentes aspectos, por eso se trabajaba en mesas de trabajo (Comité de Coordinación Local)*

*“La finalidad era implementar proyectos de desarrollo articulados a favor de la provincia, desde un enfoque de desarrollo humano y defensa de los derechos de la niñez... Este espacio permitió aglutinar y convocar más gente para alcanzar los objetivos que se trazaban (Coordinador del CODEPPA)*

De este modo, el CODEPPA cuenta con los elementos básicos para ser considerado un espacio de concertación: búsqueda de concertación, entendimiento entre actores para el bien común (Ballón, 2003; Bebbington et al., 2005; Remy, 2005b). Es en términos de Remy (2005b) un espacio de diálogo institucionalizado, donde participan sólo representantes de las diversas organizaciones e instituciones locales y es convocada por la autoridad Municipal.

Por otro lado, llama la atención la especificación en los estatutos de *“...aplicando programas específicos con apoyo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otras instituciones nacionales y extranjeras”*, lo que podría indicar la definición de una agenda de acuerdo a las prioridades de dicha institución. Sobre este punto se analizará más adelante.

Al ser prioridad del CODEPPA la búsqueda del desarrollo del distrito, el primer acuerdo del Comité, además de la elaboración de los estatutos y de la constitución como persona jurídica, fue la elaboración del Plan Integral de Desarrollo de la Provincia y del Distrito de Paucartambo, el que se construyó participativamente en el año 2000. A partir de ese año, el CODEPPA fue el espacio para realizar las actualizaciones y validaciones de los Planes de Desarrollo del Distrito y la Provincia, en coordinación con la Municipalidad. El último Plan de Desarrollo Concertado del distrito, vigente al momento de la realización de este estudio, fue actualizado en el año 2011 y tenía un horizonte de tiempo para su ejecución al año 2016.



### ***Funcionamiento del CODEPPA en Mesas Técnicas o de Trabajo***

El trabajo del CODEPPA se realizaba mediante sesiones ordinarias y el trabajo en Mesas Técnicas. En los estatutos se da cuenta de la conformación de 5 Mesas de Técnicas, bajo las cuales se trabajó durante todo el tiempo que tuvo vigencia el CODEPPA (2011): Mesa de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, Mesa de Salud y Saneamiento básico, Mesa de Educación, Mesa de Infraestructura Social y Productiva, Mesa de Medio Ambiente y adicionalmente una Mesa de Trabajo de Gestión y Fortalecimiento del CODEPPA, que si bien no está establecida en los estatutos, se le asigna recursos para la realización de actividades con el fin de fortalecer el espacio.

Cada Mesa de Trabajo tenía su propia junta directiva, conformada por las instituciones afines a la temática de trabajo, pero el resto de instituciones debía también acreditar un representante en cada Mesa. Todos tenían la responsabilidad de apoyar las actividades de las otras Mesas de Trabajo.

De acuerdo a la información que brindan las actas del CODEPPA, la labor ejecutada por las Mesas de Trabajo fue variada en términos de productividad y compromiso, siendo las Mesas de Trabajo más activas y productivas: las de Salud, Educación y Derechos. Las otras Mesas de Trabajo, no ejecutaban actividades propias, sólo daban cuenta de los proyectos que realizaba el municipio en estos temas. De este modo, los planes de trabajo que presentaban las Mesas de Infraestructura y la de Medio Ambiente eran los proyectos aprobados en el Presupuesto Participativo y en el marco del Presupuesto Inicial de Apertura de la municipalidad. Esta situación podría estar mostrando la prioridad del espacio de concertación sobre los temas de salud, educación y derechos, respecto a las otras Mesas de Trabajo, que coinciden con la agenda de trabajo de UNICEF, en aquel entonces. Al no ser prioritarios para el espacio de concertación, no recibían recursos ni se les demandaba una agenda de trabajo propia.

Cada Mesa de Trabajo debía llevar un libro de actas, en los que se registraba las sesiones de trabajo de cada mesa. Los responsables de cada grupo de trabajo no saben dónde se encuentran esos libros, perdiéndose así valiosa información sobre el proceso y alcance del trabajo de estos espacios.

### Cuadro 10. Mesas de Trabajo del CODEPPA

Mesas de Trabajo más activas del CODEPPA
<ul style="list-style-type: none"><li>- Mesa de Participación Ciudadana y Derechos Humanos</li><li>- Mesa de Salud y Saneamiento Básico</li><li>- Mesa de Educación</li></ul>
Otras Mesas de Trabajo del CODEPPA
<ul style="list-style-type: none"><li>- Mesa de Infraestructura Social y Productiva</li><li>- Mesa de Medio Ambiente</li><li>- Mesa de Gestión y Fortalecimiento del CODEPPA</li></ul>

Fuente: Actas del CODEPPA. Elaboración propia, 2015

Como se ha señalado, hacia finales del año 2014 se habían desactivado la mayoría de las Mesas de Trabajo, ante la falta de convocatoria del CODEPPA y desinterés de las instituciones, siendo la única que funcionaba en ese momento, la Mesa de Derechos Humanos y Participación Ciudadana. Ésta Mesa de Trabajo fue impulsada por el Centro de Emergencia Mujer y la DEMUNA<sup>16</sup>, tratándose principalmente temas de violencia familiar. El CODEPPA ya no era un espacio de concertación para el desarrollo.

#### **Convocatorias y sesiones**

La convocatoria a las sesiones del CODEPPA estaba a cargo del municipio. El alcalde convocaba pero no siempre presidía las sesiones. A lo largo de los años se puede ver una alta variabilidad en la frecuencia de las reuniones y la participación. Esto, según los entrevistados, se debía al nivel de involucramiento de las autoridades y a la capacidad de convocatoria. A lo largo del funcionamiento del CODEPPA se ha pasado por 4 gestiones municipales (los dos últimos períodos bajo un mismo alcalde), sin embargo hubo cierta

<sup>16</sup> El Centro de Emergencia Mujer impulsa la convocatoria para tratar temas de violencia familiar, con el interés de cumplir con una de sus funciones, el promover la participación de las instituciones locales en la prevención de la violencia familiar.

continuidad en la coordinación del espacio, pues sólo tuvo 2 coordinadores durante todos esos años<sup>17</sup>.

Según la información consignada en las actas, hasta el año 2006 el alcalde siempre presidía las reuniones acompañado del coordinador del CODEPPA y se tenían en promedio de 3 a 4 reuniones en el año. A partir del año 2007 con una nueva gestión edil, la convocatoria estuvo a cargo de diversas autoridades que participaban del espacio (no había coordinador nombrado), aunque el Gerente Municipal (el anterior coordinador del CODEPPA) estuvo presente liderando la mayoría de reuniones hasta el año 2009, cuando se nombra un nuevo coordinador, a sugerencia de UNICEF. Con el nombramiento del nuevo coordinador, la dinámica de trabajo cambió, se ven principalmente temas municipales, se programan algunas actividades de capacitación y se observa un trabajo no muy activo de las Mesas de Trabajo. Desde el año 2012, el CODEPPA pierde vigor, las instituciones pierden interés en el espacio y no asisten a las convocatorias. En el Gráfico1 se puede observar la variabilidad de la asistencia a las sesiones (en promedio) y la disminución de asistentes hacia los últimos años, durante todo el período de existencia del CODEPPA.

En el Gráfico 1 se observa que hay años con pocas convocatorias, que coinciden con años electorales (2003, 2007, 2011) y otros con gran número de reuniones, como el primer año, con 13 reuniones, en donde se evidencia todo el entusiasmo por instalar y por lograr que funcione el espacio de concertación. Otro año con número importante de reuniones es el año 2008, en donde aparentemente se busca relanzar y dinamizar el espacio, sin embargo este impulso no se pudo mantener.

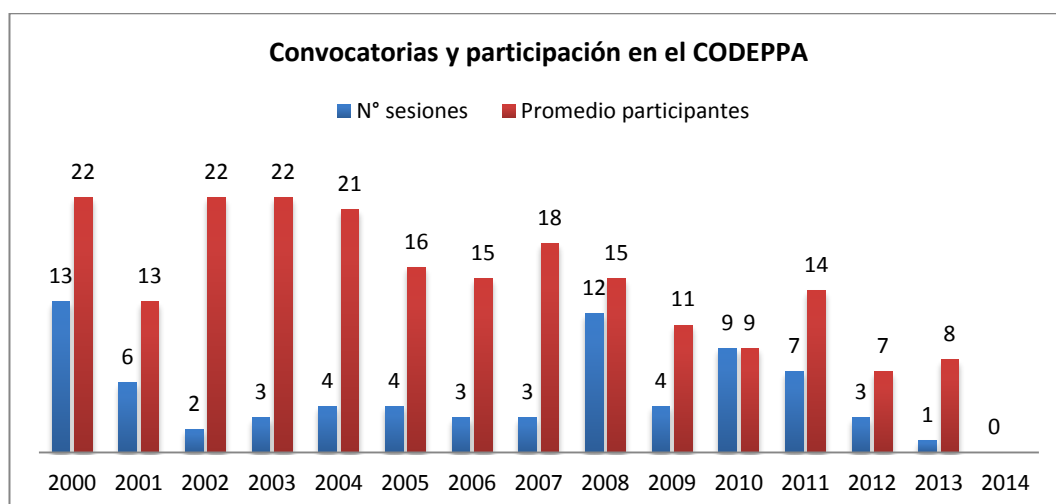
Entre el año 2007 al 2012 el número de sesiones fue variado también, sin embargo, si no se considera el año 2007, que fue un año electoral y la autoridad municipal y su equipo más cercano estuvo ocupada en la reelección, se observa un esfuerzo por mantener vigente el espacio, convocando a sesiones durante

---

<sup>17</sup> Gestión del Alcalde Víctor Vargas 1999-2003, Gestión del Alcalde Bernardino Arniaga 2003-2007, Gestión del Alcalde Mario Condori, en dos periodos 2007-2010, 2010-2014. Los coordinadores del CODEPPA, fueron: Edson Jiménez, desde la creación del CODEPPA hasta el 2007, que asume la gerencia de la municipalidad, y recién en 2009 nombran nuevo coordinador, Roberto Castello, que asumió el cargo hasta 2014.

todo el año (al menos 4 al año), aunque la participación a las sesiones disminuyó en comparación a los años anteriores.

**Gráfico 1. N° de sesiones y promedio de participantes a las reuniones del CODEPPA, 2000-2014**



Fuente: Actas del CODEPPA. Elaboración propia, 2015

En el año 2007, el municipio convoca a reuniones hacia el final del año, luego de la reelección del alcalde, para la reinstalación del CODEPPA y elaboración del plan de trabajo. En el año 2008, con 12 sesiones, se trabaja en coordinaciones, informes de avance de lo planificado y se plantea trabajar con indicadores para medir el avance e impacto. Entre el año 2009 y 2011, todas las Mesas de Trabajo están funcionando y realizando actividades, y se comienza a planificar capacitaciones, desde el municipio con el apoyo del CODEPPA, a autoridades de las demás distritos en temas de violencia familiar y cambio climático. En el año 2011 se inicia un proyecto para combatir la desnutrición como iniciativa del municipio y ejecutado por ellos mismos. En el año 2012 se dan sólo 3 sesiones, con muy poca participación de organizaciones e instituciones locales, pues ya no se contaba con el acompañamiento de UNICEF (para mayor información sobre sesiones del CODEPPA ver Anexo 2). Se busca financiamiento con otras oenegés pero aparentemente sin éxito.

Las instituciones van perdiendo interés por la falta de recursos y el protagonismo del municipio en la ejecución de los proyectos hacia los últimos años. Sin embargo, desde su constitución hasta el año 2012, el CODEPPA se mantuvo activo y vigente en el distrito. Si bien hay una alta variabilidad en el

número de asistentes y número de sesiones, se sostuvo en el tiempo, gracias a la persistencia del gobierno local y al apoyo de UNICEF.

### ***Participación, Representatividad y discrecionalidad de las decisiones***

En términos de María Isabel Remy (2005) tres son los elementos que se deben considerar en el análisis de los espacios de concertación, como el CODEPPA: cómo se toma el consenso, la representatividad y la discrecionalidad de las decisiones. En el caso del CODEPPA, podían participar o estaban invitadas todas las instituciones y organizaciones de base de la Provincia. En el Cuadro 11 se detalla las instituciones y organizaciones miembros del CODEPPA de acuerdo a los estatutos.

**Cuadro 11. Relación de miembros participantes del CODEPPA**

Instituciones y organizaciones que de acuerdo al estatuto del CODEPPA son miembros participantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Municipalidad provincial de Paucartambo</li> <li>- Municipalidades distritales de Kosñipata, Challabamba, Colquepata, Huancarani, Caycay</li> <li>- Subprefectura, Fiscal provincial, Juzgado mixto de instrucción</li> <li>- Oficina zonal de desarrollo Paucartambo</li> <li>- Parroquia</li> <li>- USE Paucartambo, Agencia Agraria – Pronomachcs Paucartambo, Centro de Salud – MINSA, ESSALUD, SEDA CUSCO, Ministerio de Transporte y comunicaciones Paucartambo</li> <li>- Policía nacional, Bomberos</li> <li>- Banco de la nación</li> <li>- Organizaciones no gubernamentales: CESA, ANDIN, PRONATURALEZA</li> <li>- Barrios, mercados unidos</li> </ul>

Fuente: Actas del CODEPPA. Elaboración propia, 2016

Sin embargo, no todas las instituciones participaban de las sesiones ordinarias. Como se ha señalado, el CODEPPA nace como un espacio de concertación de nivel provincial, pero hubo poca participación de los demás



distritos. Se les invitaba a participar para algunos temas específicos, como los ambientales o de derechos humanos.

Según la información recabada en las entrevistas, en el CODEPPA estaban convocadas todas las instituciones y organizaciones públicas y privadas del distrito de Paucartambo. Así asistían, mediante sus representantes, las autoridades locales, las instituciones gubernamentales y las organizaciones de base locales. Además de los integrantes establecidos en el estatuto participaban varias otras instituciones al interior de las Mesas de Trabajo, es decir que cada sector convocaba a otras instituciones afines del distrito a participar de las Mesas de Trabajo.

*“Asistían organizaciones de base, barriales, comunidades. Había representación real de la población y sus diversos actores. Se buscaba una representación colectiva y no individual” (DEMUNA)*

*“En el CODEPPA participan actores públicos y de la sociedad civil. Tuvo gran acogida, fue una novedad. Desde el municipio se buscó democratizar la participación ciudadana, crear un clima de gobernabilidad” (Coordinador del CODEPPA)*

*“Participan todas las organizaciones, por ejemplo en la mesa de educación asistían todos los directores, UGEL, presidentes AMAPAFAs, representantes estudiantiles (Comité de Coordinación Local)*

Sobre la participación de organizaciones de base, éstas estaban convocadas a través de invitaciones a sus representantes, pero según manifiestan algunos de los entrevistados, no siempre asistían. Para algunos no había mucho involucramiento o no asistían por falta de información sobre el alcance del CODEPPA.

*“Debían participar organizaciones sectoriales, comunales y de base, pero no todos participaban, sólo las instituciones. Faltaba convocatoria, sensibilización para que participen las organizaciones de base” (UGEL)*

*“Lo que faltaba era participación de las comunidades, pero era difícil de implementar, pues no es fácil implementar reuniones con todas las 48 comunidades y 14 barrios, por eso asistían sus representantes, la federación de campesinos y un representante de barrios” (Coordinador del CODEPPA)*

Así, a lo largo del proceso, se mantuvo presencia y compromiso de cierta instituciones y otras participaron poco o casi nunca. Las que mantuvieron presencia constante durante todo el tiempo de vigencia del espacio fueron salud, educación, agencia agraria, fiscalía, club de madres, federación de campesinos (estas dos últimas con menor grado de participación e involucramiento), y las oenegés ARARIWA, Plan Internacional y UNICEF. El municipio siempre estuvo presente, pues era quien lideraba formalmente el Comité.

En términos de los entrevistados, eran las instituciones sectoriales y las organizaciones representativas las que recogían las preocupaciones y problemas de sus sectores y las responsables de velar por sus intereses ante el CODEPPA. Sin embargo, se desprende de algunas entrevistas, que los representantes de dichas instituciones no compartían la información que se debatía en el espacio de concertación y no necesariamente se acordaba con las bases las propuestas que se elevaban ante el CODEPPA, como es el caso de la Federación de Campesinos, cuyo presidente<sup>18</sup> señaló no conocer los alcances del CODEPPA, pues el presidente anterior no informó sobre este espacio y las actividades que realizaban.

A pesar de estas apreciaciones, para la mayoría de entrevistados, en el CODEPPA estaban representados todos los intereses de la población, en tanto estaban convocadas todas las organizaciones e instituciones públicas y de la sociedad civil. Si bien había miembros acreditados para participar, en varios casos estos miembros asignaban a otros representantes de su institución para asistir a las reuniones, lo que no era un impedimento para la toma de decisiones, en la opinión de los entrevistados. El problema estaba, a veces, en la rotación de representantes y la poca asistencia a las reuniones, lo que sí impedía el avance y cumplimiento de los objetivos del Comité de Desarrollo.

*“Están presentes todas las instituciones, por lo tanto están representados los intereses de la población. Las instituciones vienen con conocimiento de causa, plantean sus propuestas y para tomar decisiones se ponen en consulta, y se llega a acuerdo por mayoría simple” (Gobernador)*

---

<sup>18</sup> El presidente de la Federación de Campesinos asumió el cargo en el año 2012. El año de la entrevista era su último año en el cargo (2014).

*“A las reuniones iban los representantes de las instituciones, no siempre los acreditados, sólo para temas importantes. Pero esto no fue un impedimento para tomar decisiones” (Coordinador del CODEPPA)*

*“En CODEPPA estaban convocadas todas las instituciones y todas las organizaciones de base, Frente de Defensa, Federación de Campesinos, Club de Madre. La convocatoria era buena. Pero el CODEPPA no era una asamblea para que vengan todas las comunidades era un espacio para trabajar con las instituciones y las oenegés” (Regidora)*

Respecto a la toma de decisiones, señalan que en el CODEPPA se llegaba a acuerdos y se definían acciones para ser ejecutados por el municipio y los diversos actores. Como señala el coordinador<sup>19</sup>, los participantes asumían un nivel de compromiso en la ejecución de las decisiones acordadas y no sólo el municipio. En el espacio, se resalta, que se respetaba las opiniones de todos los participantes.

En el CODEPPA se deliberaba y tomaban decisiones para dos niveles de intervención. Por un lado, se debatía las líneas prioritarias de intervención a nivel del distrito para su ejecución desde el municipio, a partir del análisis de la problemática local y el Plan de Desarrollo Concertado, y por otro lado, se acordaba la ejecución de acciones directas por las instituciones miembros del CODEPPA a través de las Mesas Técnicas con el apoyo financiero de UNICEF.

No hay mucho detalle en las actas, sobre los debates o acuerdos para la ejecución de las acciones del municipio, ni su vinculación con el Presupuesto Participativo, pero los participantes más activos del CODEPPA dan cuenta que en este espacio se debatía y definía las prioridades del distrito y que se plasmaban en el Plan de Desarrollo Concertado, para ser ejecutados, varios de ellos, mediante el Presupuesto Participativo.

De acuerdo a la mayoría de entrevistados que participó del CODEPPA, se trabajaba en este espacio, desde un enfoque de desarrollo humano, priorizando salud, saneamiento básico, participación ciudadana, primera infancia y derechos de los niños y niñas. Temas que corresponden a las Mesas de Trabajo más activas del CODEPPA, como se ha señalado anteriormente (ver Cuadro 10).

---

<sup>19</sup> Vigente en el cargo en el 2014.

## Cuadro 12. Líneas prioritarias de acción del CODEPPA

Líneas prioritarias de acción del CODEPPA
- Primera infancia y derechos de los niños y niñas
- Salud
- Educación
- Saneamiento básico
- Participación ciudadana

Fuente: Entrevistas, Estatutos del CODEPPA. Elaboración propia, 2015

Con respecto a las Mesas Técnicas o de Trabajo, la dinámica era que cada una definía sus objetivos y actividades, y tomaban sus propias decisiones para definir un plan de trabajo, en función a las prioridades ya establecidas conjuntamente con UNICEF. Presentaban su plan de trabajo anual en reunión ordinaria del CODEPPA y este era aprobado por UNICEF Lima para su financiamiento (el plan era un referente para UNICEF para definir los montos que asignaría a cada mesa de trabajo). De esto modo, UNICEF no sólo daba el soporte técnico y financiero, sino también quien definía que actividades se realizan y cuáles no, a partir de los planes de trabajo que presentaba cada Mesa.

*“Las Mesas de trabajo eran presididas por la institución del sector y eran elegidas por los integrantes de la mesa. Los miembros estaban acreditados y tenían la potestad de tomar decisiones. En las mesas se tomaban decisiones y proponían las actividades a implementar”* (Salud)

De acuerdo a la información consignada en el libro de actas, las Mesas de Trabajo que recibían presupuesto por parte de UNICEF para la ejecución de actividades eran Salud, Derechos Humanos, Educación y la Mesa de Gestión. Los proyectos que se priorizaban y se implementaban en el CODEPPA eran actividades primordialmente de sensibilización y capacitación, pues los montos asignados por UNICEF no eran elevados. Sin embargo, como se ha señalado, sí se debatía sobre la priorización de proyectos para el desarrollo del distrito y eventualmente presentaban proyectos al Presupuesto Participativo, pero no a nombre del CODEPPA, sino de las instituciones sectoriales que representaban<sup>20</sup>. De esta manera, de la información que se ha podido recabar en el libro de actas y de las entrevistas, los temas o proyectos trabajados por el CODEPPA a través

<sup>20</sup> No hay informes ni evaluaciones de los proyectos ejecutados por el CODEPPA, por lo que no se puede contabilizar el número de proyectos ejecutados ni el impacto de estos en el distrito, sólo se nombran algunos de los proyectos ejecutados.

de sus Mesas Técnicas o de Trabajo, son principalmente las que se detallan en el Cuadro 12.

**Cuadro 13. Proyectos o actividades priorizados por las Mesas de Trabajo del CODEPPA**

Mesas de Trabajo	Proyectos o actividades priorizados por mesas de trabajo
Mesa de Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres a promotores y personal de salud</li> <li>- Adecuación cultural de servicio (parto vertical)</li> <li>- Seguimiento enfermedades menores de 5 años</li> <li>- Mortalidad materno infantil</li> <li>- Protección derechos del niño</li> <li>- Vigilancia de la calidad del servicio del agua – fortalecimiento JASS</li> <li>- Desnutrición infantil (a partir de 2011)</li> </ul>
Mesa de Participación Ciudadana y Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres prevención y atención de violencia contra la mujer y familia a operadores de justicia, presidentes comunales y tenientes gobernadores</li> <li>- Elaboración de materiales de difusión sobre derechos de los niños y niñas, sexualidad, buen trato</li> <li>- Talleres a líderes comunales, jueces de paz</li> <li>- Elaboración línea de base sobre violencia familiar y violencia sexual y seguimiento de casos</li> </ul>
Mesa de Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación a docentes, directores</li> <li>- Campaña sobre matrícula oportuna</li> <li>- Talleres escuela de padres</li> <li>- Elaboración de materiales sobre derechos de los niños y niñas, plan lector, cobertura educación a nivel de todos los distritos, mejoramiento de aprendizajes</li> </ul>
Mesa de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación en gestión edil a autoridades</li> <li>- Capacitación SNIP</li> <li>- Fortalecimiento taller participativo a CCL y equipo técnico</li> </ul>

Fuente: Actas del CODEPPA, entrevistas. Elaboración propia, 2015

De este modo, el CODEPPA en términos de representatividad y discrecionalidad de las decisiones, fue un espacio en el que eran convocadas todas las instituciones relevantes del distrito, prioritariamente sectoriales, del sector público, la sociedad civil y algunos pocos representantes de organizaciones de base. Sin embargo, los consensos y la discrecionalidad de las decisiones tomadas en el CODEPPA y en las Mesas de Trabajo dependía de la persona que estuviera representando a dicha institución. El planteamiento de propuestas y los acuerdos no eran decisiones tomadas con las bases, mediante procesos de información y mecanismos de participación dentro de cada



institución. Las decisiones eran tomadas, en la práctica, por una élite del distrito, que determinaba cuáles eran las necesidades de la población. Sin embargo, para la mayoría estas decisiones reflejaban y atendían las demandas y necesidades del distrito, además de que recogían las opiniones de la población.

UNICEF planteaba que el CODEPPA debía ser autosostenible, pero no generó las condiciones necesarias para que esto sucediera. Con la discrecionalidad de las decisiones para financiar acciones en pro del desarrollo local, UNICEF era un actor fuerte (en términos de Ballón) en este escenario. Fue esencial su participación en la constitución y el fortalecimiento del espacio de concertación, pero no logró superar el reto de la mayoría de oenegés que promovieron espacios de este tipo, el de trasladar los costos a los actores para su sostenibilidad (Díaz-Albertini, 2006). A nuestro entender, UNICEF asumió un rol más allá de facilitador o promotor, pero no en términos de desempeñar una función de representación que no les correspondía, como plantea Ballón (2005), sino por tener parte del control de las decisiones y de las priorizaciones para la ejecución de las actividades, es decir, por su rol en la definición de la agenda del espacio de concertación.

#### **4.1.2 El Presupuesto Participativo**

El otro espacio reconocido como mecanismo de participación ciudadana, importante y vigente, para las autoridades e instituciones del distrito, es el Presupuesto Participativo (asociado también al mecanismo de Rendición de Cuentas), mecanismos que están normados en la legislación municipal.

La mayoría de entrevistados reconoce en el Presupuesto Participativo el mecanismo más importante para la priorización y ejecución de proyectos en beneficio del distrito, en tanto es la propia población la que identifica sus necesidades y canaliza sus demandas, además de ser un espacio en el que participan todas las instituciones y organizaciones del distrito y la provincia. Este mecanismo ha sido promovido por todas las gestiones municipales, aunque algunos señalan que en los últimos años de la segunda gestión de Mario Condori (2011-2014) no se ha promovido adecuadamente, por lo que ha disminuido la participación.

Cabe destacar que la ejecución de la mayoría de proyectos del municipio pasa por este mecanismo de priorización y aprobación. En los años 2013 y 2014<sup>21</sup> el presupuesto del gobierno local para el Presupuesto Participativo era, según información del municipio, del 70% del total del presupuesto (monto bastante elevando en comparación con otros municipios de otras regiones), que de acuerdo a la subgerencia de Planeamiento y Presupuesto del municipio fue similar en las gestiones anteriores.

De acuerdo a la normativa, para el Presupuesto Participativo deben conformarse los Comité de Coordinación Local y los Comités de Vigilancia<sup>22</sup>. Estos comités son convocados a reuniones dos veces al año para informarles sobre los avances en la ejecución de las obras del Presupuesto Participativo, además de cumplir sus funciones en el proceso mismo del Presupuesto Participativo. Según la información brindada por la sub gerencia de Planeamiento y Presupuesto de la municipalidad, estos comités en la práctica no son muy activos; algunos entrevistados señalan que se conforman sólo para cumplir lo estipulado en la norma.

El mecanismo de Presupuesto Participativo implementado en Paucartambo se rige por la normatividad vigente y toman como referencia el instructivo para el proceso del presupuesto basado por resultados aprobado en el año 2010. Aunque no se aplica el procedimiento a cabalidad, se cumple con la mayoría de lo estipulado, de acuerdo a la información brindada por la subgerencia de Planeamiento y Presupuesto del municipio.

El desarrollo del Presupuesto Participativo en el distrito se da de la siguiente manera:

- Un primer taller de diagnóstico, en el que se presenta el Plan de Desarrollo Concertado -PDC, la visión, misión y los ejes estratégicos, como marco de referencia para que elaboren sus ideas de proyecto. Se da soporte con técnicos que visitan las comunidades para dar soporte en

---

<sup>21</sup> Hasta el año 2013 el Presupuesto Participativo era anual, a partir del 2014 se realiza un presupuesto multianual (cada dos años).

<sup>22</sup> Estos son elegidos cada 2 años en el tercer taller del PP y están conformados, el CCL por el alcalde, 7 regidores y 3 representantes de la sociedad civil; y el comité de vigilancia por 5 miembros de la sociedad civil.

la formulación de la idea de proyecto que haya priorizado la comunidad, quienes ya no presentan un listado de proyectos, sino una sola idea priorizada por todos los miembros de dicha comunidad.

- En el segundo taller se forma grupos por ejes estratégicos (4) y se da de nuevo a conocer el PDC. Si es necesario se actualiza el diagnóstico del PDC, y a partir de ahí se plantean o ajustan las ideas de proyectos que las instituciones y las organizaciones han elaborado y que están refrendadas en una acta de la comunidad u organización. En este taller, se sustenta la idea de proyecto y se califica las ideas presentadas. El municipio, luego hace una evaluación técnica y define qué proyectos se aprueban.
- En el tercer taller se informa los proyectos que han sido aprobados por el Presupuesto Participativo y se formalizan los acuerdos y compromisos.

Con respecto a la ubicación de los talleres, estos se realizan en el local del municipio, es decir son centralizados en el pueblo de Paucartambo, pero los funcionarios señalan que se visitan las diversas comunidades para brindar apoyo en la elaboración de sus propuestas. A los talleres y definición del Presupuesto Participativo asisten los representantes de las comunidades campesinas y de todas las organizaciones de base e instituciones del distrito, sin embargo, solo los acreditados –los agentes participantes- participan con voz y voto, según da cuenta el responsable de la sub gerencia de Planeamiento y Presupuesto del municipio.

Según el funcionario, en las dos últimas gestiones casi no ha habido reclamos o quejas respecto a los proyectos aprobados. Los proyectos que suelen no aprobarse son aquellos que no han sido consensuados con la toda la comunidad o no responden a necesidades reales. En todos los casos, señala, que los proyectos aprobados responden a las necesidades de la comunidad y están alineados al Plan de Desarrollo Concertado.

Sobre la participación al Presupuesto Participativo, como se ha señalado participan las instituciones y las organizaciones de base, pero son estas últimas las más motivadas a participar. Las instituciones locales no siempre participan, sólo cuándo tiene un proyecto para presentar. En términos generales, según los entrevistados, hay un buen nivel de participación de la población, la gente está

informada y sabe que el mecanismo del Presupuesto Participativo es una vía eficaz para canalizar sus demandas.

Una debilidad en relación a la convocatoria, destacada por el presidente de la Federación de Campesinos, es que los talleres para el presupuesto participativo se desarrollaron en Paucartambo, lo que dificulta el acceso a las comunidades a asistir, por tiempo y recursos. Los que suelen asistir son los presidentes y la junta directiva.

Respecto a la rendición de cuentas o cabildo abierto, la Municipalidad señala que éste se realiza no solo por cumplir con la norma, sino con la finalidad de que la población esté informada sobre el avance en el cumplimiento de los compromisos asumidos. Este se realiza una vez al año, en el que el alcalde expone para luego, el público participar con preguntas, y de ser necesario se arriba a acuerdos o compromisos.

#### **4.2 Valoración de los espacios de concertación y participación ciudadana**

La valoración de la participación en el contexto del desarrollo local se puede analizar desde las distintas visiones que existen sobre la participación, como valor en sí mismo, en tanto promueve procesos participativos, como estrategia o medio para alcanzar objetivos (Ballón, 2003), como derecho ciudadano (Cáceres, 2005), pero también como deber, en tanto uno es parte de la sociedad y gestor de su desarrollo.

Para todos los entrevistados los espacios de concertación y de participación ciudadana son importantes, son altamente valorados para el desarrollo local, sin embargo, hay diferencias o énfasis distintos en el porqué de la importancia y esto tiene que ver con la visión de la participación líneas arriba señalada.

Valoran el CODEPPA, en primer lugar, porque hacen una vinculación directa entre concertar y contribución al desarrollo, en tanto consideran que a través de estos espacios las autoridades, instituciones y las diversas organizaciones locales pueden exponer y conocer las necesidades y problemas de la población.

De este modo, se reconoce a la concertación como el mecanismo para coordinar, articular y acordar, entre las diversas instituciones y autoridades locales, en la definición de acciones y prioridades de intervención para resolver aquellos problemas identificados y así procurar el desarrollo local.

*“Son importantes porque a través de estos espacios las poblaciones y organizaciones son escuchados, sus necesidades y prioridades y las autoridades actúan en función a eso (Fiscalía)*

*“Es importante porque es la única manera donde todas las autoridades, organizaciones se ponen de acuerdo para ver necesidades y problemas de cada sector” (Comité de Coordinación Local)*

*“Es importantes porque con la participación de los dirigentes y autoridades se puede coordinar las necesidades y resolver problemas del distrito, ver por el desarrollo de Paucartambo” (Federación campesino)*

*“Son importantes para unificar criterios, para acordar el desarrollo” (UGEL)*

Adicionalmente, algunos entrevistados, relacionan la importancia de los espacios de concertación con la gobernabilidad y la democracia, uno de los aspectos destacados por Bebbington, Delamaza y Villar (2005) como resultado de estos espacios de concertación. En relación a la gobernabilidad y democracia, los entrevistados señalan que es importante la concertación en tanto permite un diálogo entre las diversas instituciones y organizaciones, resolviendo o gestionando conflictos y problemas sociales, y porque facilita la gestión municipal.

*“Son importantes porque son un respaldo importante para la gestión municipal, pues se da apoyo mutuo y se fiscaliza” (Regidora)*

*“Contribuye a mejor gobernabilidad, se trabaja bien, no hubo conflictos, era un espacio para decirse las verdades” (DEMUNA)*

*“Importante porque la concertación permite resolver problemas sociales, conflictos, pues están todos involucrados” (Agencia Agraria)*

*“Importante porque democratiza la gestión municipal” (Coordinador CODEPPA)*



*“La concertación es importante, tiene que haber concertación para que haya armonía, para que haya unión de todos los ejes para que se pueda lograr el desarrollo” (Gobernación).*

Finalmente, cabe mencionar, que se reconoce en la concertación la unión de actores y de esfuerzos, el trabajo conjunto para avanzar y alcanzar logros por el desarrollo local, evitando la duplicidad en la ejecución de proyectos entre instituciones y focalizando la intervención. Este aspecto tiene que ver con un uso racional de los recursos en beneficio de la mayoría de la población.

*“Cuanto más concertación más desarrollo, más progreso, por eso se debe fortalecer el CODEPPA” (Gobernación)*

*“Importante porque se unen esfuerzos, porque con articulación de instituciones se puede avanzar en el desarrollo. Importante porque se coordinan todas las acciones y no hay duplicidad de acciones (OMSABA)*

De este modo, la mayoría de entrevistados reconoce la importancia de la concertación y del CODEPPA, en tanto es un medio o estrategia para la búsqueda del bien común, en términos de Ballón (2003), para resolver problemas de la localidad y procurar el desarrollo, pero valoran también la articulación y el entendimiento entre los diversos actores locales, para evitar conflictos y contribuir a la gobernabilidad, que en términos de María Isabel Remy (2005) es lo que se espera de la participación ciudadana, el diálogo entre las demandas de la sociedad y las políticas públicas.

Con respecto al Presupuesto Participativo la mayoría de entrevistados considera que a la población del distrito le interesa y valora este mecanismo de participación ciudadana, pues hay una participación amplia y activa de las comunidades y porque reconocen en éste el espacio por excelencia de participación de la población para la definición de sus prioridades y proyectos. El Presupuesto Participativo, según algunos de los entrevistados tiene mayor convocatoria entre las organizaciones de base y comunidades, mientras que a las instituciones no les interesa tanto participar de este espacio.

*“Hay vocación por participar de decisiones, pero también para vigilar” (IE Pérez Armendáriz)*

*“En la población, las comunidades, las organizaciones de base hay buena participación, se ve en los Presupuestos Participativos y en todas la convocatorias que se hacen”* (Regidora)

*“Población es entusiasta de participar, sobretodo en el Presupuesto Participativo, el auditoria se llena”* (Juez de Paz)

*“Es regular el interés de las instituciones por participar, hay instituciones involucradas, pero otras no, esto depende de quién las lidere”* (Departamento de gestión ambiental del municipio)

Es relevante resaltar que la importancia que se le da al Presupuesto Participativo está en que permite a la población participar en las decisiones respecto a los proyectos que ejecutará el gobierno local, es decir son los mismos beneficiarios los que definen los proyectos en función a lo que necesitan, a sus demandas. Valoran el Presupuesto Participativo por los proyectos que se han implementado en beneficio de ellos, como da cuenta el presidente de la Federación de Campesinos.

*“Se ha logrado beneficios para población como proyectos de irrigación y saneamiento básico con los presupuestos participativos para casi todas las comunidades”* (Federación de Campesinos)

Un menor porcentaje de los entrevistados considera que a ciertos sectores de la población no les interesa mucho la participación, pues no se involucran en la búsqueda del bien común sino en el beneficio personal, algunos esperan beneficios inmediatos u otros no participan por limitaciones de acceso y costo. El desinterés y las limitaciones de acceso es señalada por R. Grompone (2008) como uno de los problemas de los Presupuestos Participativos y que genera la creación de una élite que prioriza sus propios intereses. Sin embargo, si bien se señala esto por algunos como un problema, no era una situación generalizado y, para la mayoría de entrevistados, la priorización de proyectos sí respondía a las demandas de la población.

Algunos entrevistados hacen una separación entre las instituciones y la población. Ciertos funcionarios gubernamentales tiene una mirada de la población como desinteresada por el desarrollo del distrito y que está acostumbrada al asistencialismo, donde no asumen la participación como un

derecho para alcanzar objetivos, ni mucho menos como un deber<sup>23</sup>. Puede haber un sesgo en la percepción de la población menos organizada (por desconocimiento y poco involucramiento con ellos) que creo requiere mayor análisis y estudio.

*“No les interesa la concertación porque prima el interés individual, búsqueda de beneficios individuales, dinero, trabajo” (Salud)*

*“A la población no le interesa tanto participar, pues no ven el beneficio inmediato; la población quiere ver resultados en el momento” (Arariwa)*

*“Hay voluntad de un sector de las organizaciones por participar, la población no tanto, hay cierta resistencia de la población a participar, por falta de capacitación y también por consecuencia del asistencialismo” (Agencia Agraria)*

*“La población actúa con óptica inmediatista, con interés material” (Coordinador CODEPPA)*

Por lo que señalan los entrevistados y por los proyectos ejecutados en el Presupuesto Participativo se puede afirmar que este mecanismo funciona y permite a los pobladores, en coordinación con otros actores, decidir las obras y servicios a priorizar, que es la real función de un Presupuesto Participativo (Grompone, 2008, USAID Perú, 2010); y por esto es valorado y reconocido como un espacio importante para el desarrollo de las comunidades del distrito. Lo que habría que evaluar es si todos los sectores están realmente representados y atendidos sus demandas.

#### **4.3 Logros y dificultades de los espacios de concertación y participación**

En este acápite se presenta los resultados que tuvo el CODEPPA, a partir de la opinión de los entrevistados sobre los logros y/o aspectos positivos, así como las dificultades o limitaciones que tuvo el espacio, tanto en relación a la participación y concertación en sí, como al alcance de los objetivos que se trazó el CODEPPA.

---

<sup>23</sup> Esta percepción de algunos de los entrevistados, requeriría ser verificada en campo, pues es una generalización sobre la población. El presente estudio no recabó información en población que no tuviera cargo alguno en instituciones u organizaciones locales.

Identificar los resultados del CODEPPA, de manera objetiva y medible ha sido complicado para esta investigación, pues además del libro de actas, no se cuenta con otro registro de este espacio de concertación. En el espacio, no se trabajó con metas ni indicadores, tampoco hay evaluaciones, ni evidencias de los planes de las Mesas de Trabajo, y el libro de actas da información general sobre los proyectos priorizados y ejecutados<sup>24</sup>. Por lo tanto, la información que se presenta en este acápite, parte de la información recabada en el libro de actas del CODEPPA y de la percepción y opinión de los entrevistados.

#### **4.3.1 Logros y/o aspectos positivos del CODEPPA**

Sin duda, desde la percepción de todos los entrevistados el CODEPPA tuvo aportes importantes y elementos positivos que contribuyeron a la efectividad del CODEPPA y por lo tanto, al logro de sus objetivos, cuya finalidad era mejorar la calidad de vida de la población del distrito.

Entre los aspectos clave y más importantes para el funcionamiento y eficacia del CODEPPA se señala (como se ha dado cuenta en la referencia a la valoración del espacio de concertación) el trabajo conjunto de actores, la articulación de esfuerzos y voluntades con vocación participativa, con tolerancia a las diferencias de opinión, con el fin de resolver los problemas del distrito y asumiendo compromisos para el cumplimiento o logro de esos objetivos. Es destacable señalar que varios de los entrevistados pusieron énfasis en el compromiso que asumían los participantes del CODEPPA para el logro de los objetivos. No sólo es un espacio para priorizar temas, definir una agenda de trabajo, sino para comprometerse y trabajar conjuntamente en resolver los problemas del distrito. Hay pues una mirada del espacio como derecho, pero también como deber.

Fue también un espacio para que las instituciones y el municipio informaran de las actividades que realizaban y de lo que tenían planificado ejecutar, para que todos tengan conocimiento del trabajo de cada institución y

---

<sup>24</sup> En el libro de actas no hay una estructura definida de reporte y acuerdos, sólo se da cuenta de los temas tratados y de los informes que hacen las diversas instituciones, pero sin detallar información.

puedan así sumar esfuerzos. Así, como Bebbington et al. (2005) señalan en su estudio sobre los espacios de concertación, se da un proceso de coordinación y fortalecimiento de las relaciones entre las mismas organizaciones y con las instancias gubernamentales, contribuyendo a la democratización del poder, pero también a la formación de redes.

A diferencia de lo señalado por Mansuri y Rao (2013), que plantean que si bien los procesos de participación tienden a construir redes, estas desaparecen una vez que los incentivos que promueven el espacio se retiran, la experiencia del CODEPPA enseñó y generó conciencia sobre la importancia de trabajar articuladamente para el logro de objetivos, incluso más allá del CODEPPA. Una vez retirado el financiamiento de UNICEF y tras el debilitamiento del CODEPPA, muchas de las instituciones del distrito continuaron trabajando coordinadamente ante eventuales convocatorias del municipio, como en el caso de la Comisión Ambiental Municipal, creada en 2012 u otras iniciativas que requerían de la participación e involucramiento de los diversos actores locales.

*“El factor clave interno de la efectividad fue la necesidad de buscar atender, resolver los problemas dada que la problemática era grande y los recursos del municipio pocos.”* (Coordinador del CODEPPA)

*Hemos aprendido a trabajar juntos. Ahora para diversas actividades se convoca a varias organizaciones y participan.”* (DEMUNA)

Otro aspecto que destacan respecto al funcionamiento, y como logro del CODEPPA, es el haber contado con soporte financiero y técnico de la cooperación internacional, específicamente de UNICEF, y eventualmente de Plan Internacional. Como señala Bebbington et al. (2005) y Ballón (2003), los recursos financieros son un aspecto crítico que pueden limitar la participación y la efectividad de los espacios de concertación, por eso su valoración por los miembros del CODEPPA. Como se ha señalado, cuando el incentivo financiero se retiró, el espacio de concertación se fue desactivando y perdiendo interés entre los involucrados.

*“Un factor que permitió que fuera efectivo el espacio fue el compromiso de las autoridades y el impulso y financiamiento de la cooperación internacional, el tema financiero era importante pues había que*



*programar, planificar y ejecutar, con financiamiento se cumplían las actividades.” (Salud)*

Por otro lado, algunos entrevistados resaltan la articulación del CODEPPA con el municipio, lo que permitió, en la opinión de la mayoría de los entrevistados, una mejor gestión municipal, sin conflictos y facilitó la ejecución de proyectos prioritarios para la población, pues en el CODEPPA se debatía y definía la agenda de las necesidades más urgentes de la población. Con esto, en términos de Bebbington et al. (2005) se dan ciertos avances en la democratización de la gestión pública, creándose consciencia de la necesidad de trabajar conjuntamente, lo que a su vez favorece a la gobernabilidad y estabilidad de las instituciones. Esta articulación y buen entendimiento se debió en buena parte a la aceptación que tuvieron los alcaldes por parte de la población y su capacidad de convocatoria, la que se veía reflejada en el CODEPPA. Cuando el municipio dejaba de participar activamente en el CODEPPA, las organizaciones e instituciones también dejaban de asistir y promover el espacio. Esto indica que el municipio era un actor fuerte y promotor principal del espacio de concertación, junto a UNICEF. Pero cuando se da un desgaste y cierta desaprobación de la autoridad municipal se resquebraja el buen entendimiento y ese trabajo articulado en el espacio de concertación.

*“El CODEPPA contribuyó a una mejor gestión municipal, sin conflictos.”*  
(DEMUNA)

*“El CODEPPA ha recogido propuestas que ha permitido que se viabilicen en el gobierno local. Definitivamente el CODEPPA ha contribuido al desarrollo, los aportes han sido reconocidos.”* (Coordinador del CODEPPA)

Respecto al impacto que tuvo el CODEPPA en el desarrollo local o en beneficios concretos en la población, como se ha indicado, para la mayoría de los entrevistados el CODEPPA tuvo buenos resultados y un impacto positivo en la población del distrito. Se señala el aporte principalmente en educación, salud y derechos, pero ninguno de los entrevistados pudo dar cuenta de resultados con algún indicador. Asimismo, se menciona también como un aporte importante del espacio de concertación el cambio en la concepción del desarrollo en el distrito,

ya no se valora sólo la infraestructura sino que se ve también la importancia de lo productivo y del desarrollo humano.

*“Tuvo buenos resultados. Contribuyó con el desarrollo y cumplimiento con objetivos de niños y madres.” (Salud)*

*“Funcionó bien, tuvo buen impacto en Paucartambo, se ve en el comportamiento de la ciudadanía, se logró los objetivos al menos en temas de derechos y educación.” (IE Pérez Armendáriz)*

*“Ha habido un impacto positivo en la educación y la sociedad del distrito.” (UGEL)*

A partir de la información recogida en el libro de actas se puede señalar que, en términos generales, las propuestas o recomendaciones que se daban en el CODEPPA estaban relacionadas a mejorar la calidad de vida del distrito, en los temas prioritarios para el CODEPPA como es salud, educación, medio ambiente y derechos humanos, centrándose en la mayoría de casos en la población de niños y niñas. Y, por otro lado, se instaba a que el municipio implemente acciones que atiendan las prioridades de la mayoría de población en línea a los objetivos del CODEPPA.

Respecto a los proyectos o actividades ejecutadas por el CODEPPA, a través de sus Mesas de Trabajo, lamentablemente, no se puede especificar el número exacto de proyectos y actividades implementados, pero se puede indicar, de los proyectos priorizadas por las Mesas de Trabajo (señaladas en el Cuadro 12) aquellas actividades que resaltan los entrevistados y que en opinión de ellos tuvieron un impacto importante en la población:

- En Salud: se trabajó en programas materno infantiles orientados a disminuir la mortalidad infantil y materna, promover el parto institucionalizado, así como promover la construcción de la casa materna y la ampliación del servicio salud. Estas iniciativas y acciones se pueden contrastar con los indicadores que maneja el Micro Red de Salud de Paucartambo, para ver el impacto que generó. Si bien no son indicadores del CODEPPA, son indicadores del sector, y se puede observar que hubo una política y acciones que fueron promovidas desde el CODEPPA que

generaron mejoras en los indicadores de salud y por lo tanto, en la cobertura y atención de salud de la población del distrito.

- En Saneamiento Básico: se trabajó en propuestas para la ampliación de la cobertura de servicios de agua potable a las comunidades y en el fortalecimiento de las JASS. En este punto, también se puede ver el impacto en el distrito, que a través del Presupuesto Participativo se amplió la cobertura, alcanzando al año 2014 casi la totalidad de comunidades atendidas por el gobierno local (40 comunidades de 48). De nuevo, si bien no son obras ejecutadas por el CODEPPA, sí se generó la iniciativa en este espacio y se exhortó a la Municipalidad a priorizar esta problemática, la que fue canalizada por el Presupuesto Participativo.
- En el tema de Derechos: se trabajó en la difusión de los derechos de la niñez y población en general, y se resalta el trabajo en la disminución de la violencia familiar y agresión sexual. No hay indicadores de la disminución de la violencia familiar, pero la DEMUNA señaló que se había trabajado de manera sistemática en las comunidades en la sensibilización en estos temas.
- En educación y atención de niños y niñas, la Mesa de educación, trabajó de manera articulada con el municipio en talleres sobre maltrato infantil, prevención de violencia y promoción de la escolaridad, lográndose, de acuerdo a los entrevistados, la disminución de la violencia hacia los niños y niñas, la matrícula universal gratuita, capacitación docentes y directores, y se logró responsabilidad de padres y niños en asistencia a la escuela (se redujo tasa de inasistencia).

De este modo, se puede observar que muchas de las iniciativas o propuestas que nacieron en el CODEPPA, promovidas o no por UNICEF, fueron apropiadas por las instituciones, organizaciones y también por el municipio volviéndose política pública local, cuyos resultados se ven reflejados en las gestiones municipales y de las mismas instituciones gubernamentales. Sobre este punto se tratará en el acápite 4.4, en donde se analizará la articulación entre el CODEPPA, la gestión Municipal y el Plan de Desarrollo Concertado, pero antes se expondrá algunas de las limitaciones que dificultaron o impidieron un mejor desempeño del CODEPPA.

### 4.3.2 Dificultades y/o limitaciones del CODEPPA

De lo descrito en el libro de actas se desprende como un problema o debilidad del CODEPPA la planificación de actividades y la rendición de cuentas. Por un lado, algunas Mesas de Trabajo, que eran lideradas por funcionarios del Municipio, no distinguían el ámbito de acción del municipio con el del CODEPPA, presentando los proyectos que el municipio iba a ejecutar en el año como el plan de actividades y prioridades para el CODEPPA. Estas Mesas de Trabajo no recibían presupuesto de UNICEF y tal vez era porque no veían los temas prioritarios de esta organización, como eran las Mesas de Infraestructura o Medio Ambiente. Por otro lado, las Mesas más activas, en términos de que ejecutaban acciones y recibían presupuesto de UNICEF eran las Mesas de Derechos, Salud, Educación y para la gestión del CODEPPA. Estas Mesas debían planificar sus actividades en el año, y de acuerdo a la información del libro de actas, había ciertas dificultades en el cumplimiento de los plazos para la entrega de los planes de trabajo.

Por otro lado, la rendición de cuentas, fue una permanente dificultad de las Mesas, pues no presentaban a tiempo sus rendiciones de cuentas, lo que hacía que el presupuesto para el siguiente año se retrasara y así todo el trabajo de las Mesas y las sesiones de coordinación se dilataban.

Otra debilidad del CODEPPA, identificada por ellos mismos y que se procuró revertir, pero sin éxito, fue la falta de medición de sus intervenciones. En el año 2008 se trató de definir indicadores de desempeño para mejorar la intervención del CODEPPA. Cada Mesa intentó definir sus indicadores, pero ante la dificultad, se plantea contratar un consultor externo, que tampoco se logró concretar. Esto impidió medir los resultados del Comité de Desarrollo y tener una herramienta para promover el espacio, como señalaron algunos de los entrevistados.

Por otro lado, respecto a la participación y representación, un problema planteado por los entrevistados es la alta rotación de representantes de las instituciones que impedía la continuidad o agilidad del CODEPPA, pues no todos hacían suyo los objetivos ya aprobados por el espacio, y por lo tanto, no había continuidad, en términos de gestión, en la representación de la organización o institución. Esta debilidad muestra que la participación se limitaba a quienes

asumían la representación de las organizaciones, pero no había comunicación de los acuerdos y de lo trabajado en el espacio de concertación, hacia el interior de la organización que representaban y mucho menos hacia la población. Esta debilidad en los espacios de concertación es identificada también por Bebbington, et al. (2005) cuando analizan la capacidad democratizadora de estos espacios, señalando que es limitada por la falta de apropiación de la ciudadana de dichos espacios. En la práctica, algunos de los representantes de las organizaciones participan más a título personal y su participación dependía de su voluntad e involucramiento.

*“Al no haber continuidad entre los actores se genera problemas.”  
(Coordinador del CODEPPA)*

*“La rotación fue un problema, no permitió la continuidad, cada quien tenía su percepción, algunos hacían suya la propuesta otros no.” (Salud)*

En esta misma línea se sitúa la exclusión, involuntaria o no, de sectores de la población con poca capacidad de organización, o aquellos más vulnerables, tradicionalmente sin voz en el proceso de participación y concertación. No hubo una preocupación permanente por promover la participación de las organizaciones de base. Si bien se las convocaba, no se insistía o trabajaba para incentivar su participación en el CODEPPA. Sin embargo, no se evidencia una subordinación de los intereses de los pobres a las demandas de los sectores más activos, como suele darse en espacios de este tipo cuando no hay una representación y una participación adecuada, según señalan Grompone (2008) y Ballón (2003). Aunque en el CODEPPA no se dieron procesos participativos que involucraran a toda la población, sí buscó el bienestar de la población más pobre del distrito y del desarrollo local.

La escasa participación de las organizaciones de base, como la falta de información a la población sobre los acuerdos y acciones del CODEPPA, mostraría, por un lado, una mirada elitista sobre la participación para el desarrollo y, por otro lado, el hecho de que en este espacio no estaban representados todos los sectores del distrito.

En relación a la pérdida de vigencia o importancia del CODEPPA para el desarrollo del distrito se señala diversas causas, entre ellas el cambio del



coordinador, lo que debilitó la convocatoria e hizo que se perdiera interés en participar. Por otro lado, se señala el descuido de la Municipalidad por no promover adecuadamente el espacio, cuando UNICEF retira el apoyo financiero y técnico (se retira como actor del CODEPPA y del distrito), pues no aportó financiamiento para la ejecución de actividades y por el contrario es el municipio quien ejecuta las actividades, quitándole liderazgo al CODEPPA. Conforme se va debilitando el espacio, los actores participantes van perdiendo interés en el CODEPPA y se vuelve a trabajar desde una óptica más individual y desde sus instituciones. Se pierde el trabajo articulado, lo que debilita más el espacio. También se menciona la falta de capacitación y acompañamiento de los miembros del espacio para facilitar su participación y para la propia gestión del espacio

*“Cuando se hace la transferencia al gobierno local se pierde liderazgo, pues el gobierno local tiene un sesgo político, se pierde la visión integra. Sólo ven la parte de obras, no asignan presupuesto para articular trabajo de las Mesas para que realicen sus actividades. El gobierno local ejecuta ahora, ya no el CODEPPA. Se fue perdiendo el interés.”* (Salud)

*“Ahora no funciona bien, por falta de financiamiento y de convocatoria.”* (UGEL)

*“Con el cambio del coordinador se perdió convocatoria, desanimó a las Mesas, junto con la salida de UNICEF.”* (DEMUNA)

Finalmente, otro aspecto señalado por algunos entrevistados, que ahondó o influyó en el debilitamiento del CODEPPA, fue un factor político, el desgaste del alcalde. En un inicio tuvo éxito por el respaldo de la población a la gestión municipal y, por lo tanto, a las iniciativas que promovía y en las que participaba, como era el CODEPPA; pero luego de la reelección su liderazgo se fue desgastando, lo que pudo generar una falta de apoyo al CODEPPA.

*“Pudo haber un factor político en el no apoyo al CODEPPA en los últimos años, de desgaste del gobierno local.”* (DEMUNA)

De este modo, las principales debilidades del CODEPPA se centran por un lado, en la representación y participación de los miembros y, por otro lado, en relación a los recursos financieros, dos aspectos que también son señalados por Bebbington et al. (2005) y Ballón (2003) como los más críticos de los espacios

de concertación. Además de limitaciones en la gestión del espacio, en términos de capacitaciones y liderazgo de los promotores para mantener la convocatoria e interés de los miembros.

#### **4.4 Articulación entre el espacio de concertación y la gestión municipal**

Dado que el espacio de concertación y participación tuvo como finalidad mejorar la calidad de vida de la población mediante la coordinación de acciones entre los diversos actores del distrito conjuntamente con la Municipalidad, debió de haber una relación coherente entre la ejecución del gasto edil con los acuerdos tomados o líneas de acción de dicho espacio. Como plantean Caballero, Trivelli y Clark (2006), una visión consensuada del desarrollo territorial entre gobiernos distritales y actores locales puede servir para mejorar la calidad del gasto público respetando la heterogeneidad de los territorios rurales.

De este modo, en este acápite se analiza la relación entre la gestión municipal, el Presupuesto Participativo y el CODEPPA, en términos de la priorización y ejecución de proyectos en el distrito en el período del 2007 hasta el 2013.<sup>25</sup> Como se ha visto, en el espacio de concertación se definían las líneas prioritarias de atención de las necesidades del distrito, las cuales se plasmaban en el Plan de Desarrollo Concertado del Distrito- PDCD. Este Plan de Desarrollo, a decir de los funcionarios del municipio, era el instrumento rector para la definición de proyectos a ejecutar en el Presupuesto Participativo, por lo tanto, la ejecución de proyectos por parte de la municipalidad, debería ser resultado de la concertación de actores y de la participación de la población.

De este modo, para analizar la información y contrastarla, se hará en primer lugar, una breve síntesis de lo plasmado en el Plan de Desarrollo Concertado del Distrito- PDCD, para luego ver los proyectos ejecutados por el municipio en el período de estudio y su correlación o no con el PDCD y las prioridades del CODEPPA.

---

<sup>25</sup> Si bien se ha realizado el análisis del CODEPPA hasta el año 2012, es conveniente para este tema ampliar el análisis de la ejecución de proyectos hasta el año 2013, pues la gestión municipal continuó muchos de los lineamientos planteados en el espacio de concertación, además de seguir los lineamiento del PDC elaborado por la gestión del CODEPPA,

#### **4.4.1 El Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Paucartambo**

El Plan de Desarrollo Concertado del distrito – PDCD, como se ha señalado, fue elaborado como una de las primeras iniciativas del CODEPPA. El primer PDCD fue elaborado en el año 2000 y luego actualizado en el año 2005 cuya visión de desarrollo se proyectaba al 2011. El Plan y sus actualizaciones, según la información de las actas del CODEPPA fueron elaborados mediante la conformación de equipos técnicos, entre los representantes de las oenegés e instituciones gubernamentales presentes en el distrito. En el año 2009 se valida recién el PDCD actualizado en el 2005. Para el año 2011 la gestión municipal de Mario Condori contrata los servicios de un consultor para elaborar la actualización del PDCD, el que está vigente hasta el año 2016, pero es en el espacio del CODEPPA que se acuerda la realización de su actualización y se valida el PDCP.

El PDCD vigente para el distrito, hace un diagnóstico de la realidad social, económica y ambiental, a partir del cual elabora el análisis estratégico para determinar la visión, misión y objetivos estratégicos, en función a ejes de desarrollo. El PDCD señala que los ejes de desarrollo determinados para el distrito están alineados al PDC Provincial. De este modo, el Plan de Desarrollo Concertado del distrito de Paucartambo cuenta con 4 ejes estratégicos de desarrollo: desarrollo humano, económico, infraestructura para el desarrollo y gobernabilidad, que determinan los objetivos estratégicos y objetivos específicos, a partir del cual se estructuran la priorización de proyectos del Plan.

El Plan de Desarrollo Concertado del Distrito, como se puede observar en el cuadro 14, prioriza los temas de nutrición, calidad educativa y reducción de violencia y seguridad ciudadana, en lo que respecta al eje de desarrollo humano; en el eje de desarrollo económico, se prioriza la productividad agropecuaria y fomentar la actividad comercial; en infraestructura para el desarrollo, el énfasis está en saneamiento básico, infraestructura vial e infraestructura productiva para las comunidades y ampliación de la red eléctrica en zonas rurales; y respecto a la gobernabilidad, busca fortalecer organizaciones de base, elaborar

instrumentos de gestión complementarios al PDCD, fortalecer espacios de concertación y desarrollo de lineamientos para el cambio climático.

**Cuadro 14. Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Paucartambo, actualizado para el periodo 2011-2016**

Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Paucartambo al 2016		
<p><b>VISIÓN AL 2016:</b>            En el año 2016 en el distrito de Paucartambo se cuenta con eficientes servicios de saneamiento básico urbano y rural, que permiten contar con suelos y agua sin contaminación. Las JASS, los promotores de salud y las defensorías comunitarias son 100% eficaces, nuestras viviendas son higiénicas y ordenadas, tenemos niños saludables sin riesgo a la desnutrición crónica. La economía distrital se sustenta en nuestra producción agropecuaria, las actividades comerciales y la prestación de servicios públicos, privados y turísticos. La infraestructura vial une las comunidades con la capital, se protege y conserva el medio ambiente, las actividades y proyectos se elevaron y ejecutan bajo el enfoque de gestión de riesgos.</p>		
EJES ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
1. Desarrollo Humano	Mejorar las condiciones de vida de la población en sus diferentes etapas de desarrollo, en igualdad de oportunidades y con enfoque de género	<b>Desarrollo físico:</b> Mejorar la situación nutricional, de salud y desarrollo de actividades deportivas de la población
		<b>Desarrollo personal:</b> Mejorar el desarrollo intelectual de la población, elevando la calidad de la educación, promoviendo las actividades artísticas, culturales y de recreación
		<b>Desarrollo social:</b> Reducir los índices de violencia familiar y discriminación; y mejorar las condiciones de seguridad ciudadana y acceso a la justicia
2. Desarrollo Económico	Promover el desarrollo de los sectores agropecuario, comercio y servicios	<b>Agropecuario:</b> Elevar la calidad de la producción y la productividad de los cultivos y crianzas
		<b>Comercio:</b> Fomentar la actividad comercial en la zona urbana y ferias rurales
		<b>Servicios:</b> Promover el desarrollo del sector servicios (públicos, privados y turísticos)
3. Infraestructura para el desarrollo	Asignar en forma eficiente y racionada los recursos públicos, para la construcción de la infraestructura básica que genere una mayor	<b>Saneamiento integral:</b> Dotar a la mayor cantidad posible de comunidades de la infraestructura de saneamiento integral
		<b>Infraestructura vial:</b> mejorar y ampliar la red vial del distrito
		<b>Infraestructura rural:</b> Dotar al sector rural de infraestructura para el desarrollo

Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Paucartambo al 2016		
	externalidad positiva en los ejes de desarrollo humano y económico	urbano y productivo de las comunidades <b>Energía y comunicaciones:</b> Ampliar la red eléctrica y de comunicaciones a las comunidades
4. Gobernabilidad	Fortalecer capacidades de participación, concertación y gestión de las instituciones públicas y privadas y de las organizaciones sociales de base para la toma de decisiones locales	<b>Organizaciones de base:</b> fortalecer y empoderar a las organizaciones sociales de base para comprometerlas en las acciones de desarrollo ejecutadas
		<b>Instrumentos de gestión:</b> Elaborar los instrumentos de gestión (planes de desarrollo turístico, de desarrollo urbano, de zonificación económica y ecológicas, etc.) que son complementarios al Plan de Desarrollo concertado Distrital para mejorar la gestión territorial
		<b>Cambio climático y gestión de riesgos:</b> desarrollar lineamientos de política para la adaptación al cambio climático y el análisis y gestión de riesgos
		<b>Espacios de concertación:</b> Fortalecer e institucionalizar los espacios de concertación y participación ciudadana, para comprometer el apoyo social e institucional a las diferentes iniciativas priorizadas

Fuente: Municipalidad Distrital de Paucartambo, 2011

Muchos de los temas priorizados en el PDCD, sobretodo, los referidos a los objetivos de desarrollo humano, infraestructura para el desarrollo y gobernabilidad eran tratados en los debates de las sesiones del CODEPPA, espacio en el cuál se planteaba la necesidad de priorizar la intervención en estos temas y demandar al municipio ejecute proyectos para atender dichas necesidades. También desde el CODEPPA se ejecutaban acciones para contribuir a resolver dichos problemas, tal como se expuso en el acápite sobre el CODEPPA (4.1.1) y como se puede observar en el Cuadro 11 y Cuadro 12.

Los miembros del CODEPPA participaron de la elaboración del PDCD y sus actualizaciones, por lo tanto, las líneas prioritarias de acción del CODEPPA están reflejadas o plasmadas en el PDCD de Paucartambo, como es el desarrollo humano, desde la intervención en salud, saneamiento básico, ciudadanía y la primera infancia y los derechos de los niños y niñas. En sus



distintas actualizaciones se fue ajustando actividades y proyectos, pero se mantuvo las líneas prioritarias de acción.

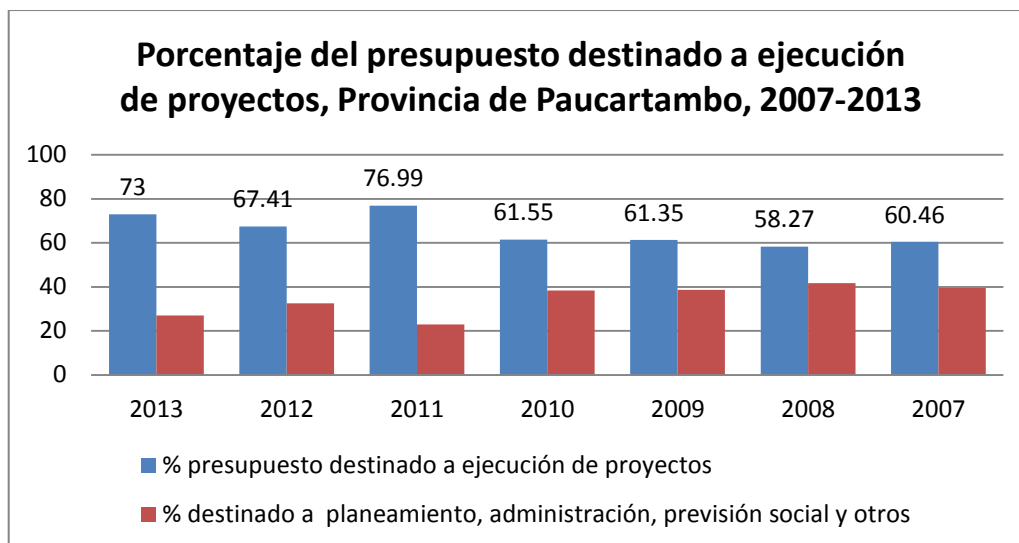
Por otro lado, si se asume que el diagnóstico del PDCD está bien elaborado, es decir que se realizó participativamente y con las herramientas adecuadas, debe reflejar las carencias y las potencialidades del distrito y por lo tanto, debió y debe ser un instrumento de gestión edil, para asegurar un gasto adecuado que atienda las necesidades y demandas de la población, en el marco de una visión de desarrollo del territorio.

#### **4.4.2 Priorización de proyectos en la gestión Municipal y su relación con el PDCD y el CODEPPA**

Como se ha señalado anteriormente, el grueso del presupuesto de la Gestión Municipal se ejecuta mediante el Presupuesto Participativo. Si bien no se cuenta con un dato oficial del porcentaje del presupuesto municipal destinado al Presupuesto Participativo en las 4 últimas gestiones municipales, la oficina de Planeamiento y Presupuesto de la gestión del alcalde Mario Condori (2007-2014) informó que era el 70% del presupuesto el destinado al Presupuesto Participativo y, por lo tanto, a la ejecución de proyectos en beneficio de la población del distrito, y que ese había sido el porcentaje aproximado en las gestiones anteriores. El resto del presupuesto era para gastos operativos y administrativos del municipio.

Al revisar la información sobre ejecución del gasto del Ministerio de Economía, para el período del 2007 al 2013, se observa que el porcentaje del gasto del presupuesto del municipio de Paucartambo destinada a la ejecución de proyectos estuvo alrededor del 65 por ciento, como se puede observar en el Gráfico 2, lo que podría confirmar que la definición y ejecución de proyectos en el distrito se hacía casi exclusivamente mediante el Presupuesto Participativo (si es que el porcentaje destinado al Presupuesto Participativo es correcto).

**Gráfico 2. Porcentaje del Presupuesto Municipal destinado a la ejecución de proyectos, Provincia de Paucartambo, 2007-2013**

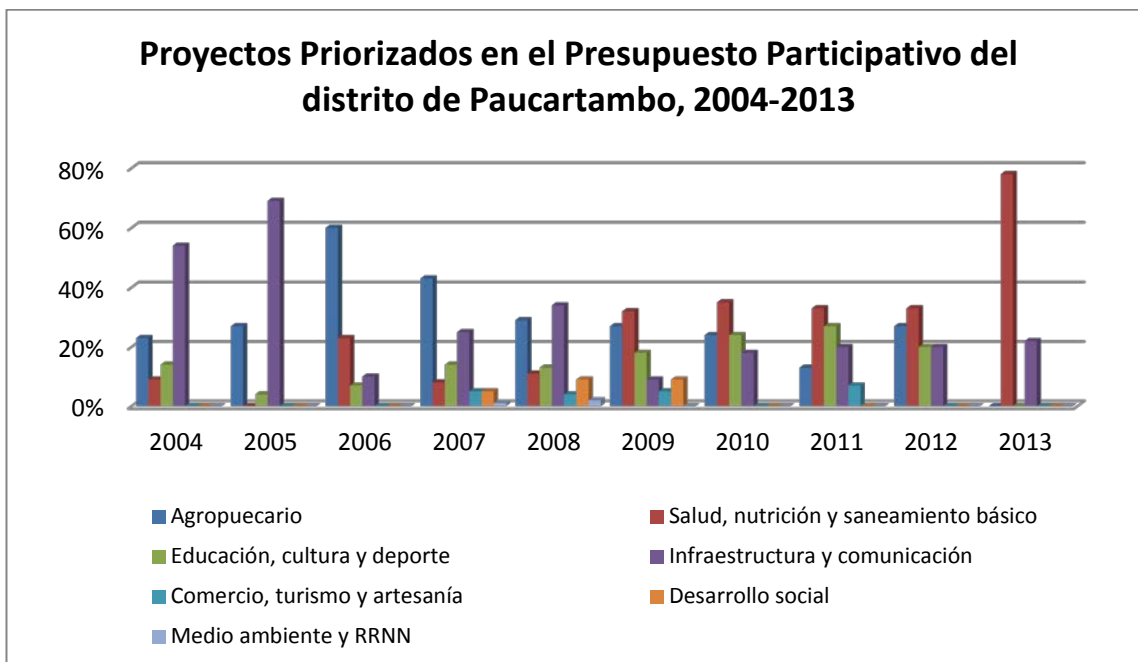


Fuente: Portal de Transparencia Económica, MEF, 2015. Elaboración propia, 2015

En la información brindada por el MEF a nivel de gobiernos locales se observa que el porcentaje del presupuesto destinado a proyectos está alrededor del 72% (ver Anexo 3), ligeramente encima del promedio de Paucartambo, sin embargo, no se puede afirmar que este se realice en su totalidad mediante presupuesto participativo, pues el porcentaje del presupuesto a ejecutar mediante este mecanismo es a discrecionalidad del municipio. La ley ni su reglamento establecen un porcentaje mínimo o que todos los proyectos que ejecute una municipalidad deben haber pasado por el Presupuesto Participativo, solo define criterios de alcance e inversión de los proyectos a ejecutar.

Respecto al número de proyectos ejecutados por el gobierno local, éste ha sido variado durante este período de tiempo, siendo el promedio 27 proyectos por año. Sin embargo, cabe señalar que hay dos años donde se ejecutaron un gran número de proyectos (los dos primeros años del cargo del alcalde Mario Condori, que asume el cargo con mucho entusiasmo y muchos planes de trabajo) 65 y 56 proyectos, que elevan el promedio significativamente, sin estos el promedio es 19 proyectos al año.

**Gráfico 3. Proyectos priorizados en el Presupuesto Participativo del distrito de Paucartambo, 2004-2013**



Fuente: Municipalidad Provincial de Paucartambo, oficina de Planeamiento y Presupuesto. Elaboración propia, 2015

En el gráfico 3 se puede observar en que rubros estuvo la priorización de proyectos desde el año 2004 hasta el 2013 (para mayor detalle ver Anexo 4), para poder observar la evolución y entender el comportamiento de la inversión del municipio.

Así se observa que en los años 2004 y 2005 la prioridad en la ejecución de proyectos estuvo en obras de infraestructura (54% y 69% respectivamente del total de proyectos del Presupuesto Participativo), principalmente en construcción o mantenimiento de trochas y construcción de locales, como mercado, cementerio, casa de cultura, alamedas, etc.; y en segundo lugar, el otro rubro más importante estuvo en proyectos agropecuarios, centrándose en proyectos de irrigación. En el año 2006 la mayor inversión estuvo en proyectos de irrigación (60% de los proyectos del Presupuesto Participativo) y en segundo lugar en proyectos de saneamiento básico.

A partir del año 2007 (con el nuevo alcalde Mario Condori) se observa un cambio en la ejecución de proyectos del Presupuesto Participativo, hay una

mayor distribución de proyectos en diversos rubros, como se puede observar en el Gráfico 3. Los rubros de Infraestructura vial y comunicación, salud y saneamiento, educación y deporte, y proyectos agropecuarios fueron los que recibieron mayor atención en la ejecución del gasto, información que también se corrobora en los datos del MEF, respecto a la ejecución del gasto por función para este período de tiempo (ver Anexo 5).

Así, durante el 2007 se focaliza en el sector agropecuario con 43% del total de proyectos del Presupuesto Participativo y se mantiene un importante gasto en proyectos en infraestructura, pero se observa también inversión en proyectos educativos, de salud y saneamiento básico. En los años 2009 y 2010 hay una mayor ejecución de proyectos en saneamiento básico, 32 y 35% respectivamente y se mantienen la inversión en proyectos productivos, pero ya no sólo en infraestructura de riego sino en producción pecuaria y agrícola. Esos años se observa también un aumento en el número de proyectos en educación (ver Cuadro 14).

**Cuadro 15. Porcentaje de proyectos respecto al total de proyectos ejecutados en el Presupuesto Participativo del Municipio de Paucartambo por rubro y por año, 2007-2013**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Agropecuario	43%	29%	27%	24%	13%	27%	-
Salud, nutrición y saneamiento básico	8%	11%	32%	35%	33%	33%	78%
Educación, cultura y deporte	14%	13%	18%	24%	27%	20%	-
Infraestructura y comunicación	25%	34%	9%	18%	20%	20%	22%
Comercio, turismo y artesanía	5%	4%	5%	-	-	-	-
Desarrollo social	5%	9%	9%	-	-	-	-
Medio ambiente y Recursos Naturales	1%	2%	-	-	-	-	-

Fuente: Municipalidad Provincial de Paucartambo, oficina de Planeamiento y Presupuesto. Elaboración propia, 2015

Durante el año 2011 se mantiene la priorización en saneamiento básico y educación y disminuye en el sector agropecuario, pues según informan ya se había cubierto la atención en riego por aspersión e infraestructura de riego

básica para la mayoría de población, que se dedica principalmente a la agricultura.

Lo que se puede concluir de la ejecución del gasto durante el período del 2007 al 2013<sup>26</sup>, es que hay un comportamiento relativamente ordenado del gasto, centrado principalmente en desarrollo agropecuario, y saneamiento básico. El primer año de gestión se prioriza el desarrollo agropecuario con proyectos de irrigación, reservorios y riego por aspersión (para continuar el trabajo iniciado en la gestión anterior), y se mantiene niveles de inversión importantes en este rubro en los siguientes años, pero en temas de capacitación, mejoramiento productivo y de cadenas productivas (ver anexo 4 para mayor detalle), para atender las otras aristas del problema agropecuario del distrito. En el Cuadro 15 se detalla los tipos de proyectos priorizados en el Presupuesto Participativo por rubro.

Luego de atender la necesidad prioritaria de la mayoría de las comunidades campesinas, cuya actividad económica principal es la agricultura, mediante la mejora de la infraestructura de riego (priorización plasmada en el PDCD e iniciada en la gestión municipal anterior), a partir del año 2008 se comienza a trabajar en el sistema de saneamiento básico de las comunidades y del pueblo de Paucartambo, dándose una inversión sostenida hasta el año 2014 en este rubro. Según informan los funcionarios del municipio se llegó a atender con la mejora de los sistemas de agua y saneamiento básico (instalación de desagüe o letrinas) en casi la totalidad de comunidades del distrito<sup>27</sup>. De acuerdo a la información brindada por la oficina de Saneamiento Básico del municipio, se comenzó priorizando la ejecución de proyectos de agua y saneamiento en poblaciones que no contaban con dicho servicios para luego mejorar los sistemas existentes (en el Anexo 6 se puede observar el número de proyectos y número de familias beneficiarias por año).

---

<sup>26</sup> Este lapso de tiempo si bien responde a dos períodos de gestión municipal, ambos son dirigidos por el mismo Alcalde (reelecto), lo que significa que se aplica la misma política de gestión y se utiliza el mismo instrumento de gestión, el Plan de Desarrollo Concertado vigente para ese período.

<sup>27</sup> Información brindada por la oficina de Saneamiento Básico de la Municipalidad –OSAMBA.



**Cuadro 16. Tipos de proyectos priorizados en Presupuesto Participativo del distrito de Paucartambo para el período 2007 - 2012**

Tipos de Proyectos Priorizados y ejecutados por el Municipio de Paucartambo	
Agropecuarios	Irrigación, reservorio, riego aspersión Mejoramiento producción pecuaria Fortalecimiento capacidades Forestación, BIOHUERTOS Mejoramiento producción agrícola Mejoramiento cadenas productivas
Salud y saneamiento básico	Saneamiento básico Infraestructura en centros de salud
Educación, cultura y deporte	Infraestructura educativa Implementación Infraestructura en deporte
Infraestructura, Comunicación	Vial Defensa Ribereña Comunicación Infraestructura varios
Comercio, Turismo y artesanía	Mejoramiento producción artesanal Comercio
Desarrollo Social	Capacitación derechos humanos Inclusión

Fuente: Municipalidad Distrital de Paucartambo. Elaboración propia, 2015

En educación, se centra la inversión en infraestructura educativa; y en comunicación el gasto está centrado principalmente en infraestructura vial y defensa ribereña. También se observa una inversión en los años 2007 al 2009 en fortalecimiento y capacitación del desarrollo humano, que son capacitaciones en derechos humanos, inclusión social, combate a la violencia familiar, etc. (esto se ubica dentro de la categoría del gasto desarrollo social). Respecto a estas inversiones no se encuentra información que permita ver el impacto de la inversión en la población, sin embargo, por la relación de proyectos ejecutados por el municipio, se pudo constatar que en infraestructura vial la red de caminos y trochas se amplió significativamente permitiendo una mejor conectividad de gran parte de las comunidades con la capital del distrito y en la electrificación de zonas rurales. En educación la mayoría de la inversión estuvo centrada construcción y mejora de la infraestructura educativa.

Como se ha señalado, de acuerdo a la información brindada por la oficina de Planeamiento y Presupuesto del municipio, los proyectos ejecutados por el gobierno local responden al Plan de Desarrollo Concertado del Distrito. En el

Cuadro 16 se puede observar y contrastar los objetivos y ejes del PDC con los proyectos ejecutados por el municipio. Si bien hay vinculación entre los proyectos ejecutados y el PDCD, esto no significa necesariamente que se haya alcanzado todos los objetivos específicos del Plan, sobre todo si se tiene en cuenta que no se trabaja con metas e indicadores, por lo que evaluar el avance en el cumplimiento de los objetivos es difícil.

Se han ejecutado proyectos en el eje de desarrollo humano, en relación al objetivo específico de desarrollo social, que es reducir los índices de violencia familiar y discriminación. En el eje de desarrollo económico se atendió el objetivo específico agropecuario de mejorar la productividad de los cultivos y fomentar la actividad comercial mediante las ferias rurales. En el eje de infraestructura para el desarrollo se priorizó proyectos que atendían los objetivos específicos de saneamiento integral y de mejora de la red vial.

El eje de gobernabilidad, no se ve reflejado en la priorización de proyectos por parte del municipio, al menos a nivel de gasto, pero de acuerdo a la información de sus funcionarios, se promovía el fortalecimiento de las organizaciones de base, además de fortalecer el CODEPPA, como espacio de concertación, especificado como un objetivo del Plan de Concertación.

Un mayor contraste de la articulación del PDCP y la gestión Municipal, demandaría mayor información de la proporcionada por el municipio y por el propio CODEPPA. La información accesible ha sido aquella que se ejecuta mediante el Presupuesto Participativo y que da cuenta el gobierno local y el MEF en la información de ejecución del gasto.

Sin embargo, hay una serie de actividades que han sido desarrolladas por o con participación del municipio, de la que dan cuenta nuestros entrevistados, como son talleres de capacitación, foros informativos, fortalecimiento de organizaciones, entre otros. Muchas de estas actividades se realizaron en articulación con otras instituciones, en coordinación y coparticipación con los miembros del CODEPPA, pero que no se tiene evidencias de ellas –al menos no contables– por no ser parte de los proyectos ejecutados por el Presupuesto Participativo, pero que están en los lineamientos del Plan de Desarrollo Concertado del Distrito.

**Cuadro 17. Contraste de las acciones del CODEPPA y la gestión Municipal con el Plan de Desarrollo Concertado**

PDC DISTRITAL			Acciones del CODEPPA	Proyectos ejecutados por municipalidad
Ejes estratégicos	Objetivos específicos			
Desarrollo Humano	Desarrollo físico	Salud Nutrición	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación promotores salud</li> <li>- Adecuación cultural del servicio</li> <li>- Desnutrición infantil</li> <li>- Mortalidad materno infantil</li> </ul>	- Mejoramiento infraestructura salud
	Desarrollo personal	Educación Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación a docentes</li> <li>- Campaña matrícula oportuna</li> <li>- Escuela de padres</li> <li>- Promoción del Plan lector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura educativa y deporte</li> <li>- Implementación educación</li> </ul>
	Desarrollo social	Ciudadanía Derechos Reducir violencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración materiales derechos de los niños y niñas</li> <li>- Talleres prevención y atención de violencia contra la mujer y familia</li> </ul>	- Capacitación en derechos humanos e inclusión
Desarrollo Económico	Desarrollo Agropecuario	Agricultura Ganadería		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riego por aspersión</li> <li>- Capacitación</li> <li>- Cadena productiva</li> <li>- Forestación</li> </ul>
	Comercio	Comercio		- Ferias rurales
	Servicios:	Servicios		
Infraestructura para el desarrollo	Saneamiento integral	Agua y saneamiento básico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigilancia de la calidad del servicio de agua – fortalecimiento de las JASS</li> </ul>	- Mejoramiento de los servicios de agua y desagüe / letrinas
	Infraestructura vial			- Mejoramiento vías vecinales
	Infraestructura rural			
	Energía			
Gobernabilidad	Organizaciones de base			
	Instrumentos de gestión			- Plan de desarrollo económico
	Cambio climático			- Institucionalización de la CAM

PDC DISTRITAL		Acciones del CODEPPA	Proyectos
	Espacios de concertación	- Fortalecimiento a los CCL	- Promover el CODEPPA

Fuente: Actas del CODEPPA, Entrevistas, Presupuesto Participativo, MEF. Elaboración Propia, 2015

De este modo, tomando como punto de partida el Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Paucartambo y si se contrasta las actividades realizadas en el marco del CODEPPA (en el que el municipio participaba) y los proyectos ejecutados por la Gestión Municipal durante el período 2007 - 2013, se puede observar que hay una complementariedad en la intervención, pues el municipio se centraba en la ejecución de proyectos para el desarrollo agropecuario y desarrollo vial, así como en infraestructura en agua y saneamiento y en educación, ejes que demandan montos de inversión considerables; y el espacio del CODEPPA, con la participación de los diversos actores, trabajaron en acciones principalmente de promoción, sensibilización y capacitación en educación, salud, derechos humanos y cuidado de la primera infancia.

Lo que no se puede afirmar es sí esta complementariedad fue analizada y planificada. Sin embargo, sí se puede señalar que el trabajo conjunto dio resultados en términos de maximizar esfuerzos, se priorizó las necesidades y los ejes de intervención en el distrito para atender esas necesidades y demandas de la población, y cada uno desde su espacio aportó. En el cuadro 16 se puede observar, comparativamente y en términos generales, las líneas de intervención de cada espacio (CODEPPA y gestión Municipal) a partir de los ejes estratégicos del PDC del distrito y observar que las actividades que cada espacio implementó sumaron en el logro de los objetivos trazados para el territorio.

Esta articulación entre actores y responsabilidades permitió una mejor calidad del gasto público, haciendo más eficiente el escaso presupuesto existente, sobre todo en un contexto donde el presupuesto per cápita no supera los S/. 2.000 anuales y cuando se trata de un distrito con altos niveles de pobreza como Paucartambo. Esto, a su vez, repercutió en el fortalecimiento de las instituciones, creando un clima de confianza y asociatividad, y también fortaleció la ciudadanía, al menos en un sector de la población.

El Plan de Desarrollo Concertado del distrito de Paucartambo, como la mayoría de PDCD no cuenta con indicadores de evaluación o de impacto, que permitan medir, cuantificar los avances o logros respecto de los objetivos trazados, por lo que se ha realizado un análisis poco profundo sobre los impactos de la ejecución del gasto y su articulación con los espacios de participación y concertación y el PDCD en el desarrollo territorial. La percepción de la población puede ser también un indicador para evaluar los resultados y la utilidad del PDCD, las que se presentan en el acápite siguiente.

#### **4.4.3 Percepciones sobre la articulación entre la gestión municipal, las demandas locales y los espacios de participación y concertación**

Desde la perspectiva de la mayoría de los entrevistados, los proyectos ejecutados por el gobierno local han respondido a las demandas y necesidades de la población, en tanto, estos eran discutidos y priorizados en el Presupuesto Participativo, y por lo tanto, ha habido un gasto eficiente en la opinión de varios de los entrevistados.

*Los proyectos responden a las necesidades de la comunidad gracias al Presupuesto Participativo.” (Federación de Campesinos)*

*“Con este gobierno actual hubo cambios, desarrollo, llegaron a todas las comunidades, ejecutando proyectos de riego, construcción de IE, carreteras. Los proyectos que ejecutó respondían a las necesidades de la población.” (Fiscalía)*

*“Se ha priorizado proyectos en función al Presupuesto Participativo, en saneamiento básico y desarrollo económico como crianza de animales menores y camélidos, cultivos, además de infraestructura con carreteras e infraestructura de riego, siguiendo el PDC actualizado.” (Salud)*

*“Se ha gastado eficientemente con el Presupuesto Participativo, se ha cumplido las metas” (Juez de Paz)*

Respecto a sí los proyectos ejecutados por el municipio están alineados o en coherencia con los acuerdos y/o prioridades del espacio de concertación y al Plan de Desarrollo Concertado del Distrito, la mayoría también coincide en señalar que el PDCD ha sido y es el instrumento que guía la gestión edil y se



rige por éste para la implementación del Presupuesto Participativo y la ejecución de proyectos priorizados.

De acuerdo a la información brindada por la oficina de Planeamiento y Presupuesto del municipio, y como ya se ha señalado, en el proceso del Presupuesto Participativo se difunde los alcances del PDCD, para que las ideas de proyectos que presenten las comunidades e instituciones estén alineadas a los objetivos estratégicos del distrito. De ser necesario se puede actualizar el diagnóstico del PDCD con los aportes de los actores y agentes participantes (en el primer y segundo taller del Presupuesto Participativo se presenta el PDC y se trabaja de acuerdo a los ejes estratégicos del Plan).

*“Sí, el municipio da a conocer el Plan de Desarrollo Concertado a las comunidades para que los Presupuestos Participativos estén alineados al PDC. El gobierno local busca que estén alineados.”* (ONG Arariwa)

*“El gobierno local se rige por el PDC y el plan de desarrollo económico (2012-2016) y a partir de ahí informan, capacitan y guían en las mesas temáticas para que la población priorice sus proyecto.”* (Gerencia desarrollo económico)

*“La programación presupuestal está en función al Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Concertado.”* (Gerencia de Planificación y Presupuesto)

Los representantes que participaron de manera más activa en el CODEPPA son los que reconocen que el Plan de Desarrollo Concertado fue un producto de este espacio y que los acuerdos o lineamientos de acción eran tomados por el municipio para su ejecución.

*“El Plan de Desarrollo Concertado ha sido un producto del CODEPPA y ha sido la guía para la gestión municipal, pero lo que define el gasto municipal es el Presupuesto Participativo, porque la realidad, las demandas cambian a lo planteando en el PDC.”* (Regidora).

*“Los logros alcanzados por el CODEPPA han sido implementados por el gobierno local con las instituciones competentes. El PDC es el documento rector del desarrollo del distrito, el municipio ha priorizado el plan y ejecutado en función a él.”* (Coordinador).

Además, como se ha señalado anteriormente, la mayoría identifica en el Presupuesto Participativo un mecanismo de participación de gran importancia para el distrito. Reconocen que este mecanismo permite considerar la opinión de la población y sus comunidades, en cuanto a sus necesidades y demandas y por lo tanto, validando la inversión ejecutada por el municipio.

*“El gobierno local ha desarrollado un conjunto de proyectos y se han ejecutado con el Presupuesto Participativo, de alguna manera son con opinión de la población.” (Gobernación)*

*“Los Presupuestos Participativos son beneficiosos porque se han ejecutado proyectos de irrigación en casi todas las comunidades, también se ha logrado el saneamiento básico en casi todas las comunidades.” (Federación de Campesinos)*

*“Es importante porque en esos espacios a raíz de la participación se sugiere obras que necesita la población, un ejemplo es el proyecto de saneamiento básico de Paucartambo logrado con el presupuesto participativo.” (IE Pérez Armendáriz)*

Finalmente, cabe destacar, lo señalado por algunos entrevistados, respecto a la promoción de la participación por parte de la gestión municipal, quienes manifestaron que desde el gobierno local ha habido tradición de promover la participación de la población, lo que ha generado que exista un interés en la población y, por lo tanto, con altos índices de participación en las convocatorias como asambleas, el Presupuesto Participativo, Cabildos o la Comisión Ambiental Municipal, que es una de las últimas instancias creadas por el municipio que convoca a todas las instituciones del distrito.

*“El gobierno local promueve la participación de las demás instituciones y organizaciones, pues además del Presupuesto Participativo, hace capacitaciones, asambleas, convoca a reuniones a la población para informar, para desarrollar alguna actividad.” (Gobernador)*

*“La municipalidad promueve la concertación y participación de la población no solo en esta gestión, sino desde la anterior.” (Regidora)*

*“Se promueve la participación, no solo en audiencias, se convoca a la población a asambleas para recoger su opinión. También se creó en 2012 un espacio para mujeres autoridades municipales que busca ampliar la convocatoria.” (Coordinador)*

De esta manera, por la información recogida se puede reconocer que sí hubo niveles de articulación entre la implementación de las políticas y gestión municipal local con los consensos y acuerdos en el espacio de concertación, respecto a las necesidades y prioridades de la localidad. En la percepción de los entrevistados, que en su mayoría son los que participaron en el espacio de concertación, también reconocen esta relación y la vinculan estrechamente con el Presupuesto Participativo, el mecanismo más importante en Paucartambo para la priorización de las necesidades y demandas del distrito y, por lo tanto, en la ejecución del gasto público de manera participativa con la población.



## 5. Conclusiones

A continuación se presenta las conclusiones en función a los objetivos planteados en la investigación, resaltando lo central de los hallazgos y que permita entender los mecanismos de concertación y participación implementados en el distrito de Paucartambo y la importancia de estos para el proceso de desarrollo local.

### ***Sobre el espacio de concertación y participación en el distrito de Paucartambo:***

El Comité de Desarrollo Distrital de Paucartambo - CODEPPA se le puede considerar un espacio de concertación pues tiene como finalidad la búsqueda del entendimiento y la concertación entre los actores locales para mejorar la calidad de vida de su población. Es un espacio de diálogo institucionalizado donde participaron representantes de las diversas instituciones locales convocadas por la autoridad municipal. La constitución y funcionamiento del CODEPPA, en el año 2000, nace como un espacio de diálogo inducido, pues se constituye por iniciativa de UNICEF pero con fuerte involucramiento del gobierno local, siendo ambos los promotores del espacio, y UNICEF el aportante financiero para su funcionamiento.

El CODEPPA mantuvo vigencia en el distrito durante al menos diez años, desde su creación, en el año 2000, hasta el año 2011 (año en que se retira UNICEF). Tuvo como líneas prioritarias de intervención la primera infancia y derechos humanos, salud, educación, saneamiento básico y participación ciudadana. Hasta el año 2014 se trató de mantener el espacio pero con poco éxito.

El funcionamiento y la discrecionalidad de las decisiones en el CODEPPA estuvieron, en buena parte, determinadas por UNICEF, instancia que debió asumir solo un rol de promotor y facilitador. UNICEF tuvo el control de ciertas decisiones, como aquellas referidas a la aprobación final de las actividades que debía implementar las Mesa de Trabajo que recibían presupuesto, asumiendo un papel clave en la definición de la agenda del CODEPPA, la que debía corresponder con las prioridades de la institución.

### ***Sobre la participación y representatividad en el CODEPPA:***

Estaban invitadas todas las instituciones y organizaciones públicas y privadas del distrito, pero no todos participaron. La asistencia fue mayor o menor según la agenda de la convocatoria. Pese a esto, se registró un número significativo de instituciones y autoridades que participó siempre y que estaban ampliamente involucradas en el proceso de concertación: además del municipio y UNICEF, asistían regularmente las instituciones sectoriales de salud y educación, la agencia agraria y la fiscalía; organizaciones de base, como el club de madres y la federación de campesinos; las oenegés presentes en el distrito; y las autoridades locales, como el gobernador y algunos regidores.

La participación e involucramiento en el CODEPPA, en varios casos, estuvo determinada por el interés y responsabilidad que asumía el representante, antes que por un acuerdo institucional. Las propuestas realizadas en nombre de su institución y sector, así como las decisiones que asumían, eran también, en muchos casos, planteamientos personales. De este modo, no siempre hubo una representación real de determinados sectores de la población.

Todo indica que la mayor participación en el espacio de concertación vino de parte de los actores más involucrados en la vida pública del distrito, con mayor educación y acceso a información, es decir, las élites locales o actores “fuertes” (en términos de Ballón), quienes determinaban cuáles eran las necesidades de la población. Sin embargo, en la percepción de los entrevistados, los representantes de las instituciones recogían las preocupaciones y problemas de sus sectores y velaban por los intereses de todos ellos, pues conocían la realidad y estaban en contacto con la población.



### ***Respecto a la valoración del espacio de concertación y participación:***

El CODEPPA fue el mecanismo de concertación y participación más valorado por los entrevistados, pues reconocen su relación y aporte al desarrollo local. El otro espacio de participación importante en el distrito y valorado por su actores sociales es el Presupuesto Participativo, por la amplia convocatoria que éste tiene.

Se valora la concertación y al CODEPPA, en tanto fue un medio o estrategia para la búsqueda del bien común y procurar el desarrollo; porque permitió coordinar, articular y llegar a consensos entre las diversas instituciones y autoridades para la definición de las prioridades del distrito, plantear alternativas de solución e implementar acciones para resolver los problemas identificados. Del mismo modo, se le valora porque esta articulación, permitió priorizar las demandas de la población y hacer un uso racional de los recursos, evitando duplicidad de esfuerzos y gastos. Por otro lado, algunos actores reconocen su importancia para evitar conflictos y contribuir a la gobernabilidad y la vida democrática del distrito.

### ***Logros y dificultades del espacio de concertación y participación ciudadana:***

El CODEPPA no planificó su gestión con metas ni indicadores, por lo que no es posible medir los impactos que generó su intervención. Sin embargo, se ha identificado aspectos positivos o logros, así como limitaciones, tanto en relación con su intervención como en relación con la participación y concertación en sí mismas.

Se dio un proceso de coordinación y fortalecimiento de las relaciones entre las organizaciones y con las instancias gubernamentales, democratizando el poder y formando redes, que se mantuvo más allá del espacio del CODEPPA. La vocación e interés de trabajo conjunto persiste.

Por otro lado, permitió avances en la democratización de la gestión pública local, favoreció la gobernabilidad y la estabilidad de las instituciones

públicas. Muchas de las iniciativas y propuestas que nacieron en el CODEPPA, fueron apropiadas por las instituciones y organizaciones que participaron del proceso y, sobre todo, por el municipio, facilitando la ejecución de proyectos prioritarios para la población. El espacio permitió resolver conflictos y problemas entre las instituciones y con el gobierno local. Facilitó la gestión municipal, pues las iniciativas y proyectos que este ejecutaba fueron apoyadas, en tanto respondían a los acuerdos tomados en el marco del CODEPPA.

Finalmente, un aspecto positivo resaltado por la mayoría de entrevistados está en que el CODEPPA representó un aporte significativo para el desarrollo del distrito y su población, pues ejecutó proyectos en beneficio de los niños y niñas, promovió la ejecución de los proyectos prioritarios y contribuyó a generar un cambio en la concepción del desarrollo. A través de este espacio, se priorizó la intervención en temas de desarrollo humano: educación, salud y derechos humanos. En la misma línea de aporte al desarrollo, se destaca que la concertación en el CODEPPA favoreció a un mejor gasto del presupuesto público, en beneficio de la población del distrito.

Respecto a las dificultades del espacio, se identificó limitaciones en la gestión del CODEPPA, en especial por las pocas competencias de sus miembros en planificación y rendición de cuentas. Las Mesas de Trabajo que recibían financiamiento no cumplían con la presentación de la rendición de cuentas de sus actividades, retrasando la planificación del siguiente año; mientras que las otras Mesas no distinguían el ámbito de acción de la municipalidad con el del CODEPPA, pues presentaban los proyectos que el Municipio iba a ejecutar.

Otra de las limitaciones identificadas está en relación con la representación y la participación en el CODEPPA. Como se ha señalado no estaba asegurada la representatividad de todos los sectores, y por otro lado, no se hizo mayores esfuerzos por asegurar la participación de los sectores más vulnerables de la población. A esto se suma la falta de información hacia la población y dentro de las instituciones participantes sobre los procesos que se daban en el CODEPPA. Se tenía una visión elitista de la participación para el desarrollo, sin embargo, no se buscó subordinar los intereses de los más pobres, se buscó atender sus necesidades.

Se presentó también un problema de sostenibilidad económica, pues el CODEPPA dependía para su funcionamiento del aporte de UNICEF, que no logró generar las condiciones para que el espacio fuera autosostenible. Una vez que se retiró esta institución, el CODEPPA se debilitó. Finalmente, en relación a la pérdida de vigencia e importancia del CODEPPA, se menciona como una debilidad o dificultad el cambio de coordinador del espacio, que no tuvo el liderazgo necesario para convocar y mantener el interés de los participantes, así como el desgaste político del alcalde, con la reelección y la falta de interés que le da al espacio, privilegiando la intervención directa desde la gestión municipal.

***Respecto a la articulación entre el espacio de concertación y la gestión municipal:***

El instrumento rector para la ejecución de proyectos del gobierno local y del Presupuesto Participativo era el Plan de Desarrollo Concertado del distrito – PDC. La elaboración del PDC y sus actualizaciones fueron promovidas desde el CODEPPA, cuyos miembros participaron activamente en la formulación de dicho documento, por lo que el PDC contenía las prioridades del CODEPPA. Había de este modo, una construcción de la visión de desarrollo del territorio compartida, tanto por el CODEPPA, como por sus autoridades y la población organizada, que participó de la elaboración del PDC.

En promedio, el 65% del presupuesto de la gestión municipal, en el periodo de estudio, estuvo destinado a la ejecución de proyectos definidos en su totalidad mediante el Presupuesto Participativo, de acuerdo con la información del municipio. Dichos proyectos estaban alineados a los objetivos estratégicos del PDC, que respondía a las demandas y necesidades de la población y que eran discutidos en el CODEPPA.

Si se toma como punto de partida el PDC, se puede afirmar que hubo cierta complementariedad en las intervenciones del municipio y el CODEPPA, aunque no se puede afirmar si esta complementariedad fue analizada y planificada. El municipio se centró en la ejecución de proyectos en los ejes de desarrollo económico y de infraestructura para el desarrollo, sin descuidar el eje de desarrollo humano, con proyectos para el desarrollo agropecuario,

saneamiento básico, infraestructura vial y educativa, que requerían presupuestos significativos; mientras que el CODEPPA trabajó esencialmente en el eje de desarrollo humano, en la sensibilización, la promoción y la capacitación en temas de salud, educación, derechos humanos y cuidado de la primera infancia.

\*\*\*

De este modo, aunque faltó convocar a más organizaciones sociales, se articuló y movilizó a un número significativo de actores sociales y sus autoridades locales en la vida y gestión del territorio, asumiendo compromisos con el desarrollo local, que, como señala Romeo Grompone es un factor clave para que los espacios de participación y concertación para el desarrollo funcionen. Esta articulación entre actores y responsabilidades compartidas permitió una mejor calidad del gasto público, haciendo más eficiente el escaso presupuesto existente y repercutió en el fortalecimiento de las instituciones.

La experiencia vivida en Paucartambo, si bien fue un proceso de participación inducida, siguiendo los términos de Mansuri y Rao, permitió crear cierto nivel de conciencia al menos en sus autoridades y élites locales sobre la importancia de pensar acerca del desarrollo de su territorio y sobre la necesidad de articulación entre las diversas instituciones y organizaciones para recoger las aspiraciones y demandas colectivas y trazarse objetivos comunes. Esta es la base del desarrollo territorial: mirar el desarrollo a partir de sus propias demandas y potencialidades, con la participación y la articulación de todos los actores locales.

Desde el enfoque de desarrollo territorial esta experiencia buscó incorporar a los diversos actores locales en los procesos y decisiones de desarrollo de su localidad y contribuyó a la construcción de gobernanza territorial. Este espacio de concertación se centró en atender las necesidades básicas de la población más pobre del distrito, de mejorar la calidad de vida de dicha población, pero no trazó líneas ni discusiones para proyectar el desarrollo del territorio, para articularse más allá del ámbito distrital para promover la competitividad territorial y maximizar el potencial económico de su territorio.

## 6. Recomendaciones

La experiencia de concertación de Paucartambo, es un ejemplo de iniciativa local, inducida por un organismo no gubernamental, pero apropiada en el proceso por los propios actores locales y que sirvió para gestionar la mejora de la calidad de vida de su territorio. Sin embargo, se ha identificado algunas debilidades que pueden ser superadas, y aspectos positivos que pueden potenciarse. En ese sentido, se presenta, a continuación, algunas recomendaciones en relación a su funcionamiento y a los instrumentos de gestión, así como a su articulación con el Presupuesto Participativo.

Estas recomendaciones pueden servir en caso se decida reactivar el CODEPPA o, en términos generales, para los espacios de concertación territorial que buscan mejorar la calidad de vida de su población a partir del desarrollo territorial y contribuir en la construcción de gobernanza territorial.

### ***Respecto del funcionamiento del espacio de concertación***

En primer lugar, el Espacio de Concertación Territorial debe definir adecuadamente sus objetivos y responsabilidades. Estos deberían centrarse en torno a la construcción de la visión de futuro del territorio y deliberar respecto a las alternativas y acciones para alcanzar dicha visión, considerando las demandas colectivas de la población, la realidad local y la competitividad territorial. Por otro, los espacios de concertación territorial deben tener como objetivos la difusión y promoción de las acciones acordadas, más no la ejecución de proyectos. La realización de actividades con presupuestos podría llevar a competir con el gobierno local y entre instituciones por dichos incentivos o a participar sólo por la existencia de dichos presupuestos. Se considera que es mejor canalizar las acciones acordadas en el espacio de concertación a través



del presupuesto del gobierno local y/o a través de las instituciones sectoriales con sus propios presupuestos. Así, el espacio de concertación se centraría en la deliberación y en la construcción de consensos respecto a los objetivos comunes para el desarrollo del territorio y respecto de la promoción de la participación ciudadana en dichos procesos deliberativos. Esto por otro lado, permite que el espacio de concertación requiera poco presupuesto para su mantenimiento, sólo el requerido para actividades de convocatoria y difusión de sus actividades, los que deberían ser financiados por el gobierno local.

En segundo lugar, la representatividad en los espacios de concertación debe ser una condición para participar y debe ser exigida. No debe bastar con la simple convocatoria a todas las instituciones y organizaciones del territorio, ni la sola aceptación de los miembros que dichas organizaciones o instituciones acreditan. Debe asegurarse que los representantes de las instituciones ante el espacio de concertación respondan a los intereses del colectivo que representan, y no solo expresen opiniones personales. Así, si hay rotación de representantes o miembros acreditados, esto no significará un quiebre o retroceso en los acuerdos tomados, pues las propuestas e iniciativas presentadas deberían responder a procesos deliberativos internos dentro de la organización y con las bases del sector que representan. Es el colectivo quien debe determinar sus prioridades, demandas y propuestas para sus soluciones y estar informados. Para lograr esto se plantea lo siguiente:

- La difusión y participación al interior de las instituciones del proceso que se lleve a cabo en el espacio de concertación. Así, se debería exigir en un primer momento un acta de acuerdo interno de la institución nombrando a su representante y con los compromisos que asume ante el espacio de Concertación y ante la institución que representa.
- Debe ser una exigencia del espacio de concertación la incorporación, al interior de las instituciones y/u organizaciones participantes, de un procedimiento y/o mecanismo que permita fortalecer la comunicación y fluidez de la información que se genera en el espacio de concertación. De este modo, se pueden generar comunicados periódicos, en función a las sesiones del espacio de concertación, en forma impresa o vía electrónica o mediante un periódico mural para informar los avances o acuerdos.

- Es importante también sensibilizar a los trabajadores de las instituciones sobre la labor del espacio de concertación, mediante charlas y capacitaciones sobre la participación y concertación, así como del alcance del espacio. Asimismo, tener sesiones de trabajo para determinar las prioridades del sector, a partir de la información que cada uno, desde sus funciones, maneja y conoce. Esto permitirá un mayor compromiso con los objetivos del espacio y con el desarrollo del distrito, y a su vez, promoverá la participación al interior de las organizaciones. Este involucramiento y conocimiento sobre el trabajo que se realiza en el espacio de concertación, permitirá dar continuidad a los acuerdos que se tomen en el espacio, al margen de quien asuma la representación de la organización y/o institución ante el espacio de concertación.
- Estos procedimientos o mecanismos deben ser acordados o informados previamente en el espacio de concertación y ser parte de la agenda de trabajo, como parte del proceso de institucionalización de la participación para el desarrollo territorial.

En tercer lugar, promover la participación de todas las organizaciones y sobretodo de la población vulnerable del territorio. Reforzar la convocatoria a todas las instituciones y organizaciones del territorio, con un esfuerzo mayor en la convocatoria de las organizaciones de base, que en muchos casos no se sienten identificadas o se sienten excluidas de dichos espacios. La labor del gobierno local y de las instituciones sectoriales debe ser la de facilitar la participación y convocar a las organizaciones de base con las que trabajan o tienen relación para que se integren al espacio de concertación. Si existieran grupos poblacionales vulnerables que no están organizados, se debe promover su organización para que puedan estar representados.

Se puede facilitar la participación informando sobre los espacios de participación existentes y sus fines y sobre la importancia de su participación. Es necesario difundir utilizando medios masivos de comunicación y desde un enfoque intercultural, pero también llegando a cada una de las localidades del distrito o ámbito de intervención. En segundo lugar, la capacitación puede facilitar y promover la participación en estos espacios, fortaleciendo liderazgos

locales, a las organizaciones de base y profundizando en la reflexión sobre la participación ciudadana, los derechos y deberes ciudadanos y el desarrollo local.

En cuarto lugar, promover la difusión de los alcances del espacio y articular esfuerzos con otros espacios de participación ciudadana. Al ser un espacio en el que participan representantes de organizaciones e instituciones y no abierto a la participación de todos los ciudadanos, la tarea de difusión de los alcances del espacio es indispensable para involucrar a la población en las decisiones que se tomen. Desde el espacio de concertación se debe promover y reforzar los otros mecanismos de participación ciudadana, como el presupuesto participativo, cabildos abiertos y otros que surjan para trabajar de manera coordinada y fortalecer las relaciones entre las organizaciones y las instancias gubernamentales y la ciudadanía. Adicionalmente, se debe difundir los alcances del espacio de concertación utilizando medios masivos, como la radio, así como en asambleas, pero también con pasacalles, periódicos murales en cada una de las instituciones participantes. Debe ser un proceso de información y comunicación, que permita recabar las opiniones de los pobladores para mejorar el trabajo del Espacio de Concertación.

Finalmente, se requiere contar con soporte técnico que fortalezca el espacio de concertación mediante la promoción de capacidades de gestión, de participación y concertación de sus miembros, considerando, al menos, 2 o 3 representantes por institución. De este modo, es importante la capacitación respecto de los principios básicos de la concertación: derechos ciudadanos, el diálogo y comunicación eficaz, promoción de la equidad y la inclusión de todos los sectores de la población, y competencias para la deliberación y resolución y gestión de conflictos. Por otro lado, la capacitación en presupuesto, normatividad y lineamientos de políticas públicas nacionales son indispensables para una participación informada. Del mismo modo, promover capacidades en planificación que permita construir una visión estrategia del territorio, a partir del cual definir políticas y proyectos de desarrollo. La definición del fortalecimiento del espacio de concertación, debe ser un tema de discusión y definición interna.

## ***Respecto de los instrumentos de gestión y el Presupuesto Participativo***

El Plan de Desarrollo Concertado - PDC de un territorio es un instrumento de gestión útil, si se desarrolla de manera participativa y con adecuados procedimientos metodológicos que aseguren su calidad, en términos de elaborar un real diagnóstico de la situación del territorio y que recoja las demandas colectivas de la población, priorizándolas para cubrir las necesidades básicas y promover la competitividad territorial. Si bien el PDC es un instrumento, que de acuerdo a la normativa del Presupuesto Participativo y de Municipalidades, debe ser elaborado por encargo del municipio, la instancia idónea para monitorear su ejecución y para su aprobación debería ser el espacio de concertación, pues ahí participan los diversos actores sociales del territorio vinculados al desarrollo local. Por otro lado, desde el espacio de concertación se debe exigir su uso como instrumento rector para la planificación del desarrollo, para la gestión edil, e incluso para las diversas instancias gubernamentales. De esta manera, se articula el espacio de concertación con el Presupuesto Participativo y la gestión municipal, racionalizando el uso de recursos humanos y financieros. El espacio de concertación debe promover que el Plan de Desarrollo Concertado sea aprobado como instrumento de gestión mediante ordenanza municipal y velar por su implementación. Pero también debe ser el instrumento rector de cada una de las instancias gubernamentales en el eje que le corresponde.

El Presupuesto Participativo debe ser un mecanismo que se fortalezca promoviendo la participación de las organizaciones e instituciones, donde se debata el Plan de Desarrollo Concertado y se delibere la priorización de proyectos. Este es uno de los grandes desafíos de las municipalidades, lograr la participación de todas las organizaciones para que puedan ser atendidas sus demandas o prioridades. La presencia en las comunidades más alejadas y el fortalecimiento de las organizaciones es clave para la participación, como ya se ha señalado. El trabajo conjunto entre la Municipalidad y el espacio de concertación pueden fortalecer y facilitar la promoción de la participación si aúnan esfuerzos, planificando y compartiendo responsabilidades para llegar con información, capacitación y brindando el apoyo necesario a las organizaciones débiles, a aquellos grupos que no tienen recursos para organizarse y para generar el interés en las organizaciones ya existentes pero que no participan.

El Consejo de Coordinación Local y el Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo deben ser parte del espacio de concertación, para fortalecer sus funciones y evitar duplicidad o competencia con el Espacio de Concertación.

El trabajo con la población no debe limitarse a los tiempos reglamentados por la Dirección Nacional del Presupuesto Público y el MEF, se debe trabajar todo el año en un proceso participativo continuo de planificación, de monitoreo y fiscalización con la población.

\*\*\*

De este modo, la experiencia del espacio de concertación - CODEPPA en el distrito de Paucartambo, con sus aciertos y debilidades, permite identificar un mecanismo aún válido, por la experiencia analizada, para facilitar los procesos de desarrollo territorial y que podría liderarse desde los gobiernos locales.

Promover reales espacios de concertación y efectivos mecanismos de presupuestos participativos, con adecuada difusión y amplia convocatoria, articulados entre sí, puede generar que: se fortalezcan las instituciones y organizaciones locales; mejore la gobernabilidad logrando que las gestiones municipales culminen sus periodos sin procesos de revocatoria, sin enfrentamientos que desgastan a las autoridades y logren cumplir con el mandato encargado; se tenga un gasto público más eficiente, en tanto responde a un proceso participativo de definición de las prioridades; y, en un primer momento, reducir las brechas de pobreza, para luego sentar las bases para una mejor productividad económica local de sus territorios.

Este último punto, el de mejorar la productividad económica local es indispensable para poder hablar de desarrollo local o territorial. El CODEPPA ha contribuido a reducir brechas de pobreza en su población, y éste suele ser uno de los impactos positivos de los espacios de concertación en territorios con altos niveles de pobreza. Sin embargo, no se puede afirmar que ha contribuido significativamente al desarrollo territorial, entendido éste en su visión integradora que articula procesos sociales, productivos y económicos para alcanzar el



desarrollo humano, pues se centró en las carencias sociales y no miró los aspectos productivos y económicos con lógica competitiva.

El espacio de concertación tiene que reflexionar e incorporar en su agenda los aspectos relacionados al aprovechamiento de las potencialidades locales y las oportunidades del entorno, en favor del desarrollo local y la gobernanza territorial, y así mejorar productividad y competitividad del territorio, mediante la creación o fortalecimiento de cadenas productivas, para lo cual es indispensable la articulación con otros territorios vecinos.



## 7. Bibliografía

AGUILAR Cardoso, Luis Enrique

2006 *Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano*. Lima: Comisión Andina de Juristas

ALBURQUERQUE, Francisco y Marco Dini

2004 "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". *Revista de la CEPAL* 82. Pp.157-171. Consulta: 28 octubre 2014 <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/7791/P7791.xml>

2008 "Módulo 3: Nueva Gestión Pública, capital social y gobernanza". *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de desarrollo regional, Fundación Universitaria, Universidad de Sevilla, MIF- FOMIN

ARRIAGADA, Irma, Francisca MIRANDA y Thaís PÁVES

2004 "Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social: guía conceptual y metodológica". *CEPAL -Serie Manuales*. Santiago de Chile: CEPAL, Número 36

ATRIA, Raúl

2003 "El capital social. Conceptos, dimensiones y estrategias para su desarrollo". En ATRIA, Raúl, Marcelo SILES, Irma ARIAGA, Lindo ROBINSON y Scott WHITEFORT (compiladores). *El capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 581-590

BALLÓN, Eduardo

2003 "Participación ciudadana en espacios locales: notas para un balance necesario". *Cuadernos Descentralistas*. Lima, N°10. Consulta: 16 setiembre 2015 <http://www.participaperu.org.pe>

- BALLÓN, Eduardo; Eduardo CRUZADO, Marial Elena REYES y Yuri GOMEZ  
 2011 *Hacia un presupuesto participativo basado en resultados. Separata del ciclo de formación XVI*. Lima: Propuesta Ciudadana. Consulta: 15 abril 2016.  
<http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/separata-xvi-ciclo.pdf>
- BEBBINGTON, Anthony; Gonzalo Delamaza, Rodrigo Villar  
 2005 *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*. Consulta: 16 septiembre 2014.  
<http://www.redeamerica.org/guias/guiadesarrollo/documentos/EPCL.pdf>
- BOBADILLA, Percy  
 2004 “La gerencia social en el nuevo siglo: una aproximación teórica”. *Debates en sociología*. PUCP. Lima, N° 29. Pp.111-139
- 2008 “El enfoque del empoderamiento (primera parte)”. En: el empoderamiento en la minería artesanal. Los casos de algunas localidades de Arequipa, Ayacucho y Puno. Lima: COSUDE-Proyecto Gama, CISEPA-PUCP, INFORMET.
- BOJANIC, Alan; María Elena CANEDO; Vera GIANOTTEN; Miguel Ángel MORALES; Claudia RANABOLDO y Winfried RIJSSENBECK  
 1994 *Demandas campesinas. Manual para un análisis participativo*. La Paz: Embajada Real de Los Países Bajos
- BOISIER, Sergio  
 2003 “Desarrollo Territorial y Descentralización”. *UMBRAL Revista de Educación, Cultura y Sociedad*. Lambayeque: FACHSE (UNPRG), Año III, N° 5, pp. 27-39
- CABALLERO, José María; Carolina TRIVELLI y María Donoso CLARK  
 2006 “Desarrollo Territorial”. En GIUGALE, Marcelo; Vicente FRETES-CIBILS y John L. NEWMAN. *Perú. La oportunidad de un país diferente. Próspero, equitativo y gobernable*. Lima: Banco Mundial, pp. 225-269
- CÁCERES Valdivia, Eduardo  
 2004 “Participación ciudadana desde un enfoque de derechos”. *Cuadernos Descentralista*: Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, N° 11, pp. 9-15
- CEPAL  
 2010 “Valor de la igualdad de cara al futuro”. *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia: Naciones Unidas – CEPAL, pp.41-49

- CLAVERÍAS, Ricardo  
2008 *Desarrollo Territorial y nueva ruralidad en el Perú. Experiencias y propuestas del CIED 1990-2007*. Lima: CIED
- DÍAZ-ALBERTINI Figueroa, Javier  
2006 *Espacios Ciudadanos. Experiencias de participación en la gestión concertada para el desarrollo local y regional*. Lima: Escuela para el Desarrollo, EED.
- FIGUEROA, Adolfo; Teófilo Altamirano y Denis Sulmont  
1996 *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Lima: OIT
- GROMPONE, Romeo,  
2004 "Posibilidades y límites de algunas experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú. Documento de Trabajo N°132". *Serie Sociología y Política*. Lima: IEP, N° 38.
- 2005 "¿Y si se pudiera empezar de nuevo? Notas sobre participación de la sociedad civil en el proceso de descentralización". En GUERRA GARCÍA, Francisco (editor). *El proceso de regionalización en el Perú: realidades y desafíos*. Lima: CEDEP, pp. 28-36
- 2008 "El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales". En GROMPONE, Romeo, Raúl HERNÁNDEZ y Ludwig HUBER. *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales. Presupuesto, desarrollo e identidad*. Lima: IEP, pp. 13-96
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)  
2007 *Censos Nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda*. Consulta: 26 de junio de 2014  
<http://censos.inei.gob.pe/Censos2007>
- 2007 Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2007. Lima. Consulta: diciembre 2015  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0911/index.htm](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0911/index.htm)
- 2010 Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009. Lima. Consulta: diciembre 2015  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0952/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0952/Libro.pdf)
- 2014 Censos Nacionales 2007: *Paucartambo: Principales indicadores*. Consulta: 26 de junio del 2014  
<http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/IDSE/>

2015 Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009. Lima. Consulta: diciembre 2015  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1261/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1261/Libro.pdf)

IGUIÑEZ Echevarría, Javier

2002 “¿Qué ofrecen las Mesas de Concertación para la Lucha contra la pobreza?”. *Revista Páginas*. Lima, Volumen XXVIII, N°175, pp. 52-58

KLIKSBURG, Bernardo

1999 Hacia una gerencia social eficiente en América Latina. *Gestión y análisis de políticas públicas*. Madrid: INAP, N° 15, pp. 163-169

LANDA Vásquez, Ladislao

2004 *Waqamuwanku haykumuyku (nos llaman y entramos) Los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac*. Lima: IEP

LICHA, Isabel

2003 “Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias. Washington – INDES/BID”. Ponencia presentada en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 de octubre. Consulta: 10 de Agosto de 2015  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047524.pdf>

MANSURI, Ghazala y Vijayendra RAO

2012 “Can participation be induced? Some evidence from Developing Countries”. *Policy Research Working Paper 6139*. World Bank,  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/258451468183550926/pdf/WPS6139.pdf>

MCNULTY, Stephanie

2013 “Participatory democracy? Exploring Peru’s efforts to engage civil society in local governance”. *Latin American Politics and Society*. Miami: University of Miami, Vol 55, N°3, pp. 69-92

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Portal del presupuesto participativo. Consulta: 15 noviembre 2014  
[http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal\\_pp/html/](http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/)

Portal de Transparencia Económica. Ejecución del Gasto Público. Consulta: 15 noviembre 2014  
<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>



MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA - MCLCP

s/f Concertar para la lucha contra la pobreza. Consulta: agosto 2014  
[http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen\\_00393.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00393.pdf)

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PAUCARTAMBO

s/f *Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Paucartambo al 2016 – Cusco- Perú.* Paucartambo.

2011 *Plan de Desarrollo Concertado al 2016 del Distrito de Paucartambo – Cusco – Perú.* Paucartambo

NACIONES UNIDAS - CEPAL

2010 “Valor de la igualdad de cara al futuro”. *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir.* Brasilia: CEPAL, pp. 41-49

ORTEGÓN, Edgardo

2008 “Actores en las políticas públicas”. En ORTEGÓN. *Guía sobre diseño y gestión de la política pública.* Bogotá: Organización del convenio Andrés Bello (CAB), pp. 131-148.

2008 “Gobernanza, gobernabilidad y cohesión social”. En ORTEGÓN. *Guía sobre diseño y gestión de la política pública.* Bogotá: Organización del convenio Andrés Bello (CAB), pp. 171-236.

PANFICHI, Aldo y Juan Luis DAMMER B.

2005 *Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú. La mesa de concertación para la lucha contra la pobreza.* Lima: PUCP. Departamento de Ciencias Sociales

PANFICHI, Aldo (editor)

2007 *Participación Ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones.* Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú

PARÉS, Marc (coordinador)

2009 *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa.* Barcelona: Editorial Ariel S.A.

PNUD – PERÚ

2013 *Informe de Desarrollo Humano Perú 2012.* Lima

s/f “Desarrollo Territorial”. Material de la escuela virtual del curso *Desarrollo Humano Local con énfasis en metodología de trabajo y temáticas propias de los programas marco ART PNUD.* Consulta: 10 de agosto 2015.  
[http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=987](http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=987)

REMY, María Isabel

2005 "Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política". En VICH, Víctor (editor). *El estado está de vuelta: desigualdad, diversidad, democracia*. Lima: IEP, pp. 111-136

2005a "Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo". Ponencia en V Conferencia Regional para América Latina y el Caribe. Lima: IEP

2005b *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP Ediciones

RODRIGUEZ G. Gregorio, Javier GIL y Eduardo GARCÍA

1996 *Metodología de la investigación cualitativa*: España: Ediciones Aljibe.  
Consulta: 15 noviembre 2014  
<http://media.utp.edu.co/.../metodologia-de-la-investigacion-cualitativa>

ROMIS, Mónica

2012 *Gobernanza territorial*. Madrid: BID / FOMIN

RUIZ-BRAVO, Patricia; Pepi PATRÓN y Pablo QUINTANILLA

2009 *Desarrollo humano y libertades. Una aproximación interdisciplinaria*.  
Lima: Fondo Editorial PUCP

SEN, Amartya

2000 *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta

SHEJTMAN, Alexander y Julio A. Berdegú

2004 *Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: RIMISP Centro Latinoamericano para el desarrollo Rural

SOTO, Fernando; Luiz Carlos BEDUSCHI y César FALCONI (Editores)

2007 *Desarrollo Territorial Rural. Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO

TELLO, Mario

2006 *Aspectos teóricos de capital social y elementos para su uso en el análisis de la realidad. Documento de trabajo*. Lima: CIES. Consulta: octubre 2014  
<http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/files/2012/06/Aspectosteoricoscapsocial.pdf>

TRIVELLI, Carolina, Javier ESCOBAL y Bruno REVESZ

2009 *Desarrollo Rural en la sierra: aportes para un debate*. Lima: IEP, GRADE, CIPCA

UNICEF

s/f *Informe Cusco – Programa de Cooperación Perú – UNICEF*. Cusco

VAKIS, Renos e Irene CLAVIJO

2008 “¿Qué nos dicen los cambios recientes en la pobreza del Perú? Lecciones para una agenda de política e investigación”. En BANCO MUNDIAL. *Una mirada a la evolución reciente de la pobreza en el Perú: avances y desafíos*. Washington: Banco Mundial

VALCARCEL, Marcel

2008 *Aspectos teóricos de capital social y elementos para su uso en el análisis de la realidad. Documento de trabajo*. Lima: PUCP, departamento ciencias sociales

VARILLAS Vilchez, Walter (coordinador)

2005 *Propuesta de sistema político local de participación y concertación*. Lima: Centro Ideas

VALDERRAMA, Mariano (coordinadora)

1999 *ONG, Concertación y desarrollo*. Lima: CEPES

USAID PERÚ – PRO DESCENTRALIZACIÓN

2010 *Guía del presupuesto participativo basado en resultados*. Lima: Dirección General del Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas

YACUZZI, Enrique

2005 *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. Universidad de CEMA. Consulta: 2 octubre del 2015  
<http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf>

ZÁRATE Ardela, Patricia (editora)

2005 *Participación ciudadana y democracia*. Lima: IEP Ediciones

## 8. Anexos



### Anexo 1. Variables, indicadores y fuentes de información

pregunta general	preguntas específicas	variables	indicadores	fuentes de información	técnica	instrumento
¿En qué medida los espacios de concertación y la participación ciudadana facilitaron los procesos de desarrollo local en Paucartambo en el período 2007-2012?	<b>PREG. 1</b> ¿Qué espacios de concertación y de participación ciudadana se han promovido en el territorio para el desarrollo local?	Espacios de concertación para el desarrollo	N° y tipo de espacios de concertación	Autoridades locales	Entrevista A	Guía Entrevista
				Instituciones gubernamentales / ONG	Entrevista C	Guía Entrevista
				organizaciones sociales	Entrevista D	Guía Entrevista
			N° y tipo de mesas o comisiones de trabajo conformadas	Coordinador espacio concertación	Revisión documental	Guía revisión documental
				Autoridades locales	Entrevista A	Guía Entrevista
				Autoridades locales	Entrevista A	Guía Entrevista
		N° y tipo de temas y proyectos priorizados	Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía Entrevista	
			organizaciones de base	Entrevista D	Guía Entrevista	
			Frecuencia de reunión de espacios de concertación	Coordinador espacio concertación	Revisión documental	Guía revisión documental
		Espacios de participación ciudadana	N° y tipo de espacios de participación ciudadana para el desarrollo local	Autoridades locales	Entrevista A	Guía Entrevista
				Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía Entrevista
				Organizaciones de base	Entrevista D	Guía Entrevista
			Frecuencia de reunión de los espacios de participación ciudadana	Autoridades locales	Revisión documental	Guía revisión documental
				Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía Entrevista
organizaciones de base	Entrevista D			Guía Entrevista		
N° y tipo de actividades de difusión realizadas	Autoridades locales	Entrevista A	Guía Entrevista			
	Organizaciones de base	Entrevista D	Guía Entrevista			



pregunta general	preguntas específicas	variables	indicadores	fuentes de información	técnica	instrumento
¿En qué medida los espacios de concertación y la participación ciudadana facilitaron los procesos de desarrollo local en Paucartambo en el período 2007-2012?	<b>PREG. 2</b> ¿Cuál es el nivel de participación y valoración de los espacios de concertación y participación ciudadana en el territorio?	Participación de actores sociales en espacios de concertación	N° instituciones y organizaciones participantes	Autoridades locales	Entrevista A Revisión documental	Guía Entrevista
				Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía Entrevista
			Nivel de representatividad / legitimidad de los miembros	Autoridades locales	Entrevista A	Guía Entrevista
				Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía Entrevista
				Organizaciones de base	Entrevista D	Guía Entrevista
			Tipos de motivación por participar en los espacios de concertación	Autoridades locales	Entrevista A	Guía Entrevista
		Instituciones gubernamentales/ONG		Entrevista C	Guía Entrevista	
		valoración de los espacios de concertación	Grado de valoración sobre el aporte del espacio de concertación al desarrollo local	Autoridades locales	Entrevista A	Guía Entrevista
				Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía Entrevista
				Organizaciones de base	Entrevista D	Guía Entrevista
			Grado de valoración de los espacios de participación ciudadana para el desarrollo	Autoridades locales	Entrevista A	Guía Entrevista
				Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía Entrevista
				Organizaciones de base	Entrevista D	Guía Entrevista

pregunta general	preguntas específicas	Variables	indicadores	fuentes de información	técnica	instrumento
¿En qué medida los espacios de concertación y la participación ciudadana facilitaron los procesos de desarrollo local en Paucartambo en el período 2007-2012?	<b>PREG. 3</b> ¿Cuáles han sido los logros o resultados de los espacios de concertación y participación ciudadana?	Logros o resultados de los espacios de concertación y participación ciudadana	Nº y tipo propuestas, recomendaciones y acuerdos tomados por mesa de trabajo y espacio de concertación por año	Coordinador espacio concertación	Revisión documental	Guía revisión documental
				Instituciones gubernamentales	Entrevista B	Guía Entrevista
			Nº y tipo de acuerdos, programas, proyectos ejecutados o implementados por año	Autoridades locales	Entrevista A	Guía Entrevista
				Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía Entrevista
			% población beneficiada por resultado por proyecto	Autoridades locales	Revisión documental Entrevista A	Guía revisión documental Guía Entrevista
				Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía Entrevista
			Grado de dificultad para lograr acuerdos (Nº de problemas o debilidades internas del espacio de concertación)	Autoridades locales	Entrevista A	Guía Entrevista
				Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía Entrevista
			Grado de fortaleza del espacio de concertación (Nº y tipo de aspectos positivos del espacio)	Autoridades locales	Entrevista A	Guía Entrevista
				Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía Entrevista
			Nº de acuerdos y propuestas implementadas por gobierno local productos de procesos de participación ciudadana por año	Autoridades locales	Revisión documental Entrevista A	Guía revisión documental Guía Entrevista
				Organizaciones de base	Entrevista D	Guía Entrevista
	Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía Entrevista			

pregunta general	preguntas específicas	variables	indicadores	fuentes de información	técnica	instrumento
¿En qué medida los espacios de concertación y la participación ciudadana facilitaron los procesos de desarrollo local en Paucartambo en el período 2007-2012?	<b>PREG. 4</b> ¿Hay relación entre los proyectos ejecutados por el gobierno local y los acuerdos tomados en los espacios de concertación y de participación ciudadana?	Articulación gestión municipal con los acuerdos de los espacios de concertación	N° y tipo de Proyectos ejecutados por el gobierno local	MEF	Revisión documental	Guía revisión documental
			N° y tipo de proyectos ejecutados alineados al PDC	Autoridades locales	Revisión documental	Guía revisión documental
			N° y tipo de proyectos ejecutados alineados a los acuerdos tomados en los espacios de concertación	Autoridades locales	Entrevista A	Guía entrevista
				Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía entrevista
				MEF	Revisión documental	Guía revisión documental
			N° y tipo de proyectos ejecutados por presupuesto participativo	Autoridades locales	Revisión documental	Guía revisión documental
				MEF	Revisión documental	Guía revisión documental
			N° y tipo de proyectos ejecutados fuera de presupuesto participativo	Autoridades locales	Revisión documental	Guía revisión documental
			N° de espacios de participación ciudadana promovidos por el gobierno local	Autoridades locales	Entrevista A	Guía entrevista
				Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía entrevista
				Organizaciones de base	Entrevista D	Guía entrevista
			N° de Espacios de concertación en que participa el gobierno local	Autoridades locales	Entrevista A	Guía entrevista
			Percepción de población sobre programas o proyectos implementados	Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía entrevista
Organizaciones de base	Entrevista D	Guía entrevista				
Percepción de la población sobre mecanismos de consulta de los proyectos ejecutados	Organizaciones de base	Entrevista D	Guía entrevista			
	Instituciones gubernamentales/ONG	Entrevista C	Guía entrevista			

Fuente: Elaboración propia, 2014

## Anexo 2. Sesiones convocadas y realizadas por el CODEPPA, 2000-2013

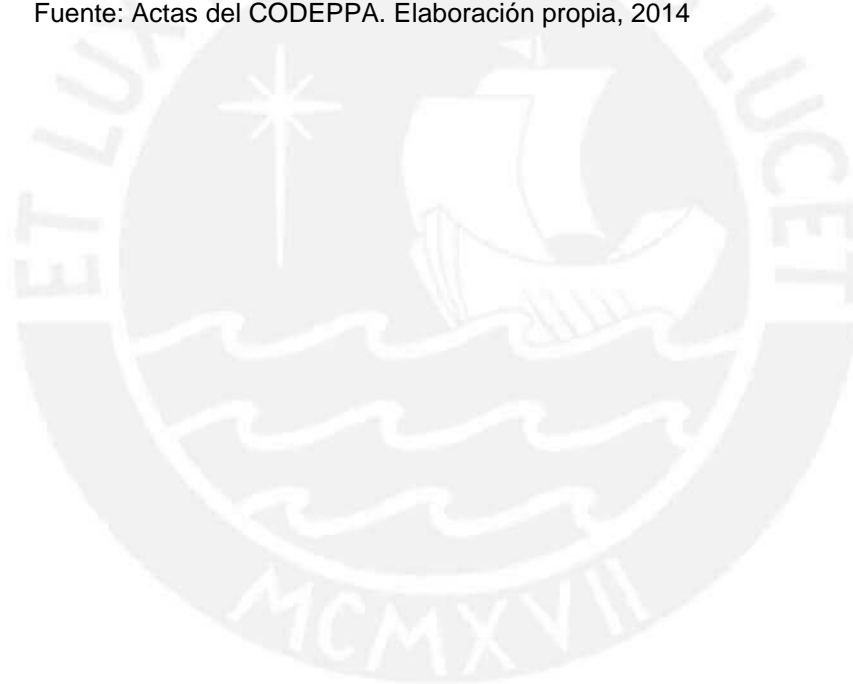
Año	N° de sesiones	Fechas de realización	N° asistentes	Agenda
1997	1		¿?	constituir ASOCIACIÓN CIVIL
2000	7	Febrero	35	Acta constitución CODEPPA
		Abril	25	Elaboración plan operativo 2000
		Abril	18	Aprobación de estatutos
		Mayo	13	Socialización mesa de trabajo de salud y saneamiento básico
		Noviembre	21	Taller de planificación estratégica de la provincia organizado CODEPPA y UNICEF
		Noviembre	13	Manejo de fondos
		Diciembre	31	Reunión de evaluación del año 2000 y planificación 2001
2001	6	Enero	6	Reestructuración de la mesa de trabajo de educación y reformulación del plan de trabajo
		Febrero	15	reunión para acreditar representantes de mesa de trabajo en curso taller intercambio de experiencias
		Abril	19	reunión con presidentes de barrio para designar representante ante CODEPPA
		Junio	9	reunión información sobre actividades de las mesas de trabajo
		Agosto	20	Reestructuración de las mesas de trabajo – ajustes y fortalecer la participación de integrantes en las diferentes mesas
		Octubre	¿?	presentación planes de trabajo de las mesas y aprobación de actividades a implementar
2002	2	Enero	22	informe de actividades del año-evaluación
		Enero	¿?	asamblea de alcaldes
2003	3	Abril	30	informe actividades 2002 y planificación 2003
		Mayo	12	reunión informativa sobre proyecto de UNICEF
		Octubre	24	aprobación del presupuesto para actividades (octubre)
2004	4	Septiembre	35	retoma acciones entre UNICEF Y CODEPPA
		Septiembre	25	informe de actividades del 2003 y reestructuración organizativa
		Octubre	8	coordinar actividades de las mesas de trabajo
		Noviembre	19	informar sobre transferencia de dinero
2005	4	Enero	11	informe de actividades
		Febrero	26	informe de actividades
		Setiembre	7	rendición de cuentas
		Noviembre	18	rendición de cuentas
2006	3	Enero	50	Validación del plan de desarrollo concertado
		Marzo	15	informe de actividades 2005
		Octubre	15	fortalecer mesas de trabajo de DDHH y participación ciudadana
2007	3	Noviembre	25	reinstalación y fortalecimiento CODEPPA – nombramiento nueva junta directiva
		Diciembre	15	Elaboración Plan de trabajo 2008
		Diciembre	14	Plan de trabajo 2008

Año	N° de sesiones	Fechas de realización	N° asistentes	Agenda
2008	12	Enero	15	Aprobación plan 2008
		Febrero	32	presentación del plan por mesas de trabajo
		Febrero	11	coordinación mesa educación
		Febrero	11	coordinación mesa salud
		Marzo	29	construcción de indicadores para los planes de trabajo de cada mesa
		Marzo	13	construcción de indicadores
		Junio	10	coordinación de acciones: informe de avances
		Agosto	9	coordinación de acciones: informa de avances
		Septiembre	7	informe de avances de las mesas
		Octubre	18	elaboración plan operativo anual 2009
		Octubre	27	elaboración plan operativo anual 2009
Diciembre	15	articulación de las mesas de trabajo		
2009	4	Enero	11	coordinar acciones a desarrollar 2009
		Mayo	¿?	adecuación a nuevos requerimientos de UNICEF para solicitud y rendición de cuentas
		Agosto	¿?	reunión para tratar temas de violencia familiar, derechos de las personas, desnutrición infantil y otros (informe avance mesas)
		Octubre	¿?	acta de taller realizado sobre violencia familiar y sexual en Kosñipata a operadores de justicia, gobernadores, presidentes comunales
2010	9	Marzo	¿?	realizar coordinaciones para el desarrollo de actividades de las diversas mesas para 2010
		Marzo	9	plantear y seleccionar temas a tratar en los talleres de capacitación a directivos comunales
		Mayo	¿?	definir plan operativo anual 2010
		Mayo	5	reunión coordinación para programar capacitación a tenientes gobernadores y directivos comunales de KOSÑIPATA
		Agosto	12	solicitud de fondos, reprogramación actividades y propuesta plan internacional sobre desnutrición infantil
		Noviembre	¿?	Informar sobre situación de salud, educación y otros problemas del distrito
		Octubre	8	organización del foro provincial sobre adaptación al cambio climático
		Octubre	¿?	organización del foro provincial sobre adaptación al cambio climático
		Octubre	¿?	reunión con nuevas autoridades ediles de la provincia para exponer situación y problemática de la provincia y arribar acuerdos
2011	7	Febrero	24	elaborar plan operativo 2011
		Marzo	11	metodología de intervención y articulación interinstitucional y sectorial para el 2011
		Marzo	¿?	Analizar y socializar los alcances del proyecto Mejoramiento de la Calidad de Vida del municipio – Mosoq Kallary

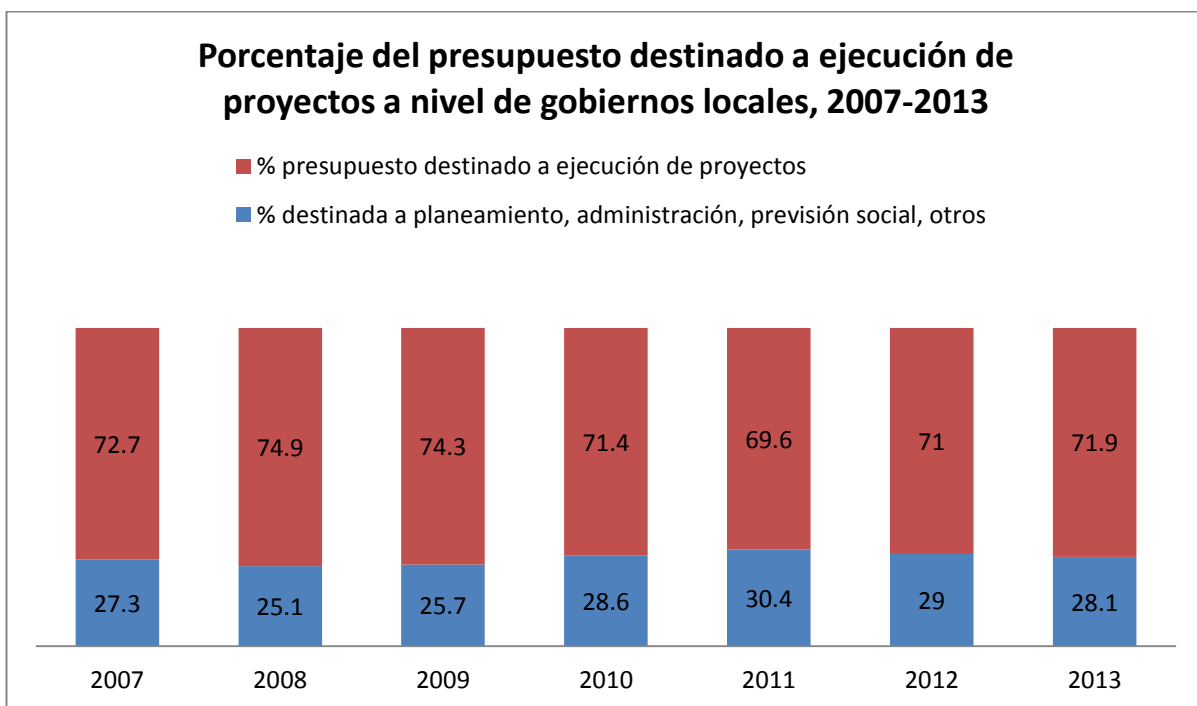


Año	N° de sesiones	Fechas de realización	N° asistentes	Agenda
		Mayo	16	continuar con análisis del proyecto Mosoq Kallary y ver proyecto mejora de atención de servicios comunitarios de justicia a mujeres campesinas víctimas de violencia
		Junio	12	informar sobre plan de trabajo de las mesas de salud, educación, derechos y medio ambiente
		Agosto	¿?	aprobación del plan de trabajo de las mesas
		Noviembre	9	informar actividades y coordinar acciones con municipio
2012	3	Febrero	¿?	presentación de planes de trabajo de las mesas
		Febrero	¿?	reunión para establecer compromisos financieros y concretizar acciones de las mesas de trabajo para 2012
		Diciembre	7	tratar asuntos referentes a las actividades
2013	1	Junio	8	acciones para hacer frente a la violencia y trata de personas

Fuente: Actas del CODEPPA. Elaboración propia, 2014



### Anexo 3. Porcentaje del presupuesto destinado a la ejecución de proyectos a nivel de gobiernos locales, 2007-2012



Fuente: Portal de Transparencia Económica, MEF. Elaboración propia, 2015

**Anexo 4. Tipos de proyectos ejecutados en el marco del Presupuesto Participativo, Municipalidad Distrital de Paucartambo, 2004-2013**

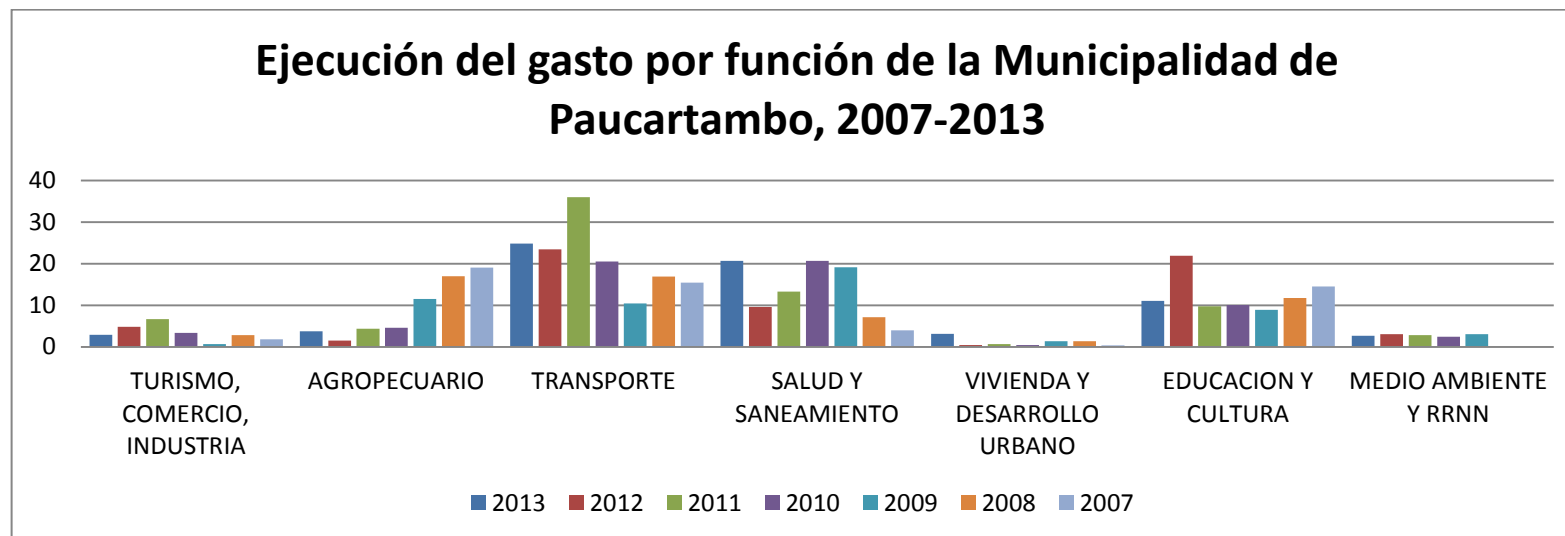
Tipos de proyectos ejecutados	Años																			
	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Agropecuario</b>		<b>23%</b>		<b>27%</b>		<b>60%</b>		<b>43%</b>		<b>29%</b>		<b>27%</b>		<b>24%</b>		<b>13%</b>		<b>27%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
irrigación, reservorio, riego aspersión	4		7		15		20		12		1		3		1		1			
mejoramiento producción pecuaria							2		3		3						1			
fortalecimiento capacidades							3				1						1			
forestación, BIOHUERTOS					1				1				1				1			
mejoramiento producción agrícola	1				2		2				1									
mejoramiento cadenas productivas							1								1					
<b>Salud, nutrición y saneamiento básico</b>		<b>9%</b>				<b>23%</b>		<b>8%</b>		<b>11%</b>		<b>32%</b>		<b>35%</b>		<b>33%</b>		<b>33%</b>		<b>78%</b>
saneamiento básico	1				7		5		6		6		5		4		4		7	
infraestructura centros salud	1										1		1		1		1			
<b>Educación, cultura y deporte</b>		<b>14%</b>		<b>4%</b>		<b>7%</b>		<b>14%</b>		<b>13%</b>		<b>18%</b>		<b>24%</b>		<b>27%</b>		<b>20%</b>		
infraestructura educativa	3		1		1		5		4		3				3		3			
Implementación educación					1		3		1		1		4							
Infraestructura deporte									2						1					
capacitación docente							1													
<b>Infraestructura, comunicación</b>		<b>54%</b>		<b>69%</b>		<b>10%</b>		<b>25%</b>		<b>34%</b>		<b>9%</b>		<b>18%</b>		<b>20%</b>		<b>20%</b>		<b>22%</b>
Vial	5		7				4		8		1		3		3		2		2	
defensa ribereña	1		2		1		3		4								1			
Comunicación											1									
infraestructura varios	4		6				5		7											
Electrificación	2		3		2		4													
<b>Comercio, turismo y artesanía</b>								<b>5%</b>		<b>4%</b>		<b>5%</b>		<b>0</b>		<b>7%</b>				

Tipos de proyectos ejecutados	Años																				
	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Mejoramiento producción artesanal							1		2		1				1						
Comercio							2														
<b>Desarrollo social</b>								5%		9%		9%									
Capacitación derechos humanos, inclusión							3		5		2										
<b>Medio ambiente y RRNN</b>							1	1%	1	2%											
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100</b>	<b>26</b>	<b>100</b>	<b>30</b>	<b>100</b>	<b>65</b>	<b>100</b>	<b>56</b>	<b>100</b>	<b>22</b>	<b>100</b>	<b>17</b>	<b>100</b>	<b>15</b>	<b>100</b>	<b>15</b>	<b>100</b>	<b>9</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Municipalidad Provincial de Paucartambo, oficina de Planeamiento. Elaboración propia, 2014



Anexo 5. Ejecución del gasto por función de la Municipalidad de Paucartambo, 2007-2013



Fuente: Portal de Transparencia Económica, MEF. Elaboración propia, 2015



**Anexo 6. Número de proyectos ejecutados en agua y saneamiento por el municipio de Paucartambo, 2007-2013**

Año de ejecución	N° proyectos implementados	modalidad		N° Familias beneficiarias	Población total beneficiaria
		Proyectos nuevos	Mejoramiento o ampliación		
2007	5	4	1	395	1.666
2008	3	2	1	280	1.306
2009	4	3	1	223	834
2010	3	2	1	122	496
2011	7	4	3	589	2.441
2012	11	2	9	377	1.256
2013	6	2	4	199	880

Fuente: Oficina de Saneamiento Básico de la Municipalidad de Paucartambo. Elaboración propia, 2015

