

**I ENCUENTRO MACRO REGIONAL
SOBRE NUEVA RURALIDAD Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL**

**"HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL Y COMPETITIVIDAD
PARA LA MACRO REGIÓN NORTE**

**"Gobernabilidad democrática, descentralización y
desarrollo territorial local y regional"**

Bruno Revesz - CIPCA

Tabla de Contenido

I - Gobernabilidad e ingobernabilidad	2
II - La gobernabilidad democrática o “gobernanza”	6
III - Los giros en la teoría del desarrollo	8
<i>La ENDR, una estrategia para debatir e implementar</i>	<i>10</i>
<i>El caso de la Región Norte</i>	<i>10</i>
IV - Redescubrir el territorio	12
<i>Territorio y ruralidad</i>	<i>13</i>
<i>Lo regional y lo local</i>	<i>15</i>
<i>El caso de la Macro Región Norte.</i>	<i>15</i>
<i>Asociatividad local e integración subregional.....</i>	<i>17</i>
V - Descentralización, normatividad, procesos participativos y gobernabilidad democrática del territorio	19
<i>Antecedentes de gobernabilidad democrática.....</i>	<i>19</i>
<i>La débil articulación de los planes de desarrollo locales con los regionales y el aún incipiente aprendizaje de los Consejos de Coordinación.</i>	<i>20</i>
VI - Mejoras y restricciones del financiamiento público	23
VII - Epílogo, las rutas hacia el cambio	25
Bibliografía.....	27

"Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional"

Bruno Revesz - CIPCA

La descentralización y el desarrollo, dos realidades complejas, dos procesos en torno a los cuales estamos reunidos en Cajamarca para reflexionar y debatir juntos, tienen múltiples dimensiones y facetas: sociales, culturales, técnicas, etc. Esta mañana se privilegió la dimensión económica, no solamente la creación de bienes y servicios, la generación de ingresos y de empleo, una de nuestras preocupaciones principales a todos, sino herramientas de análisis o de acción como la competitividad, el valor agregado, las cadenas productivas o los llamados "corredores económicos".

Esta tarde vamos a recorrer la misma realidad, pero con una mirada diferente. Al hablar de "gobernabilidad", estamos ubicándonos en el universo de la política, o sea las instituciones y las maneras en que se toman las decisiones que abren, cierran, ensanchan o estrechan nuestro futuro y el de nuestros hijos, una dimensión de la existencia que implica convivencia, cooperación pero también conflictos.

Hay muchas maneras de definir la política. Me limitaré a citar un intelectual catalán, Joan Prats, un especialista en gobernabilidad, para quien la política *"es la actividad que permite que vivamos en unidad, y progrese personas diferentes y a veces en contradicción, vivir conjuntamente, respetándonos, creando mecanismos para la solución de conflictos y aprendiendo de ellos, y mejorando constantemente nuestras instituciones"*.

En las primeras secciones de esta exposición, esbozaré un marco de referencia, preguntándome en primer lugar qué es la gobernabilidad y por lo tanto qué es la ingobernabilidad, y luego enfocando las características de algo muy cercano y sin embargo diferente, lo que se denomina hoy la "gobernabilidad democrática", llamada también "buen gobierno" o "gobernanza". En segundo lugar, precisaré lo que entendemos hoy por desarrollo y abordaré en torno a lo que llamo el redescubrimiento del territorio, el nuevo enfoque de la ruralidad y las funciones espaciales de lo local y de lo regional.

En la última parte, y conforme a las indicaciones de los organizadores del evento, revisaré en forma a la vez descriptiva y evaluativa algunos instrumentos de la gobernabilidad y gestión regional y local tales como asociatividad municipal, Planes de Desarrollo Concertado, Presupuestos Participativos, financiamiento público local y regional. A pesar que los ejemplos que tengo en mente se refieren principalmente a la experiencia del CIPCA y de otras instituciones en Piura como el Centro Ideas o Propuesta Regional, espero que sean suficientemente concretos para sustentar las intervenciones de los destacados panelistas que conocen tanto o mejor que yo las potencialidades y limitaciones de dichas herramientas.

I - Gobernabilidad e ingobernabilidad

Los términos de gobernabilidad local y regional son de uso reciente y corresponden al auge en América Latina y otras partes del mundo de tres fenómenos: la descentralización, las nuevas concepciones del desarrollo y de la atención nueva dada al territorio.

Hasta hace poco, la gobernabilidad o la capacidad de gobernar se refiere exclusivamente a la acción del Estado y a las relaciones entre gobernantes y gobernados. Los gobernantes o el gobierno no son solamente el conjunto de personas que detentan el poder de gobernar sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En otros términos el gobierno es la *cúpula institucional del Estado*, y la gobernabilidad puede ser definida como "la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo"¹.

A pesar de la elegancia de la definición se trata de un asunto bastante complejo donde se combinan procesos de "agregación" de demandas y de intereses diversos y de "dirección" impuesta a una colectividad.

La "dirección", si las cosas van bien y no está contrarestanda por acciones colectivas masivas o violentas, es por lo esencial un intercambio: se da y se exige, y debe existir una cierta proporcionalidad en lo que se ofrece y lo que se exige.

La "agregación" es necesaria por la coexistencia de múltiples demandas representativas de intereses imposibles de satisfacer todas simultáneamente, salvo que se renuncie a la eficacia. También porque hay contradicción entre el mercado y la protección social, entre la propiedad y la ciudadanía, entre la competencia y la solidaridad.

Tomamos como ejemplo de una situación donde las políticas públicas han de agregar una constelación de intereses diversos, el caso de la actividad minera y de sus costos ambientales. No estoy aquí aludiendo a Yanacocha, a su intento de explotar el Cerro Quilish, o a lo que ocurrió el 2 de junio del 2000 en Choropampa. Estoy refiriéndome al problema de la minería en su generalidad en el Perú y en el mundo.

El punto de partida es que con relación a la gobernabilidad del sector, la primera responsabilidad de las autoridades mineras es convencer al país que la minería es de interés público, o sea lograr el consenso de que la minería es factor de progreso. Si la minería no está considerada como de interés público, va a estar permanentemente sujeta a una serie de problemas. Esto, por supuesto, no basta; aún si las empresas y la comunidad reconocen como propia esta razón de interés público, se plantea la cuestión del desarrollo sustentable. Dicho enfoque tiene varios elementos indesligables². No solo la protección integral del patrimonio natural, y el impacto sobre el entorno territorial y social en términos de equidad que tiene que ver con la participación de la minería en el desarrollo local y regional y la distribución de sus beneficios entre las comunidades más cercanas a estas operaciones, sino también el elemento económico: si las empresas no son competitivas, no producen

¹ Arbós y Giner 1993: 13

² Sánchez Alabera 2003

actividades, no producen utilidades, no es posible plantear un desarrollo sustentable de esta actividad. No cabe duda que asumir los pasivos ambientales, como lo vemos en el caso de La Oroya puede afectar negativamente los resultados de las empresas. Al mismo tiempo, la conciencia creciente en la sociedad civil de la valorización del patrimonio natural hace que la protesta de la comunidad local puede convertirse rápidamente en una bandera internacional, como lo mostró el caso de Tambogrande. La gobernabilidad o capacidad de gobernar, agregando intereses se manifestara en el contenido de las políticas publicas adoptadas.

De manera más fundamental, el principal problema que amenaza hoy en día la gobernabilidad en América Latina es la profunda desigualdad existente en nuestro subcontinente, la concentración de la riqueza por un lado, y por el otro el hecho que una amplia proporción de la población se encuentra por debajo de un piso mínimo de acceso a bienes materiales y a servicios públicos: una situación a la cual está vinculado la distancia que existe entre el Estado y los diversos componentes del sector popular. Las restricciones no son solamente económicas, sino políticas. Por un lado la dificultad de movilizarse y ser políticamente representado, por el otro la debilidad del Estado, su escasa credibilidad, la ineffectividad de su sistema legal, la ineficacia de sus burocracias, y en la ultima década los efectos de la actitud obediente que han exhibido la mayoría de los gobiernos latinoamericanos frente a la globalización económica y financiera. y que los llevó a reducir sus capacidades de acciones, lo que afecta gravemente el cumplimiento de funciones básicas del Estado.

No hay por lo tanto que asombrarse de las explosiones sociales y políticas que estremecieron recientemente Bolivia y Ecuador. En comparación, el Perú podría parecer a primera vista un oasis de estabilidad, a pesar de los grandes problemas que lo achacan, ausencia de la reforma del estado, desempleo y pobreza, debilidad del sistema de partidos, corrupción del sistema judicial, inseguridad, etc. Sin embargo no hay que olvidar que es la crisis de gobernabilidad generada en el periodo de Alan García Pérez - el caos social en que confluyeron la hiperinflación, la desfinanciación del Estado, el actuar de Sendero Luminoso, y un sin fin de huelgas, de paros y manifestaciones callejeras- que abrió las puertas del poder, y de un poder sin control ciudadano, a un *outsider* como Fujimori. Éste luego, como lo sabemos y lo hemos vivido todos, no pudo terminar el periodo constitucional 2000-2005 para el cual había sido reeligido. Ya antes de él, varios presidentes latinoamericanos habían tenido también que renunciar antes del fin de su mandato: Fernando Collor en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993), Bucaram y Mahuad en Ecuador (1997 y 2000). La misma situación se produjo en Guatemala, Paraguay, y Argentina. Sin embargo, hecho nuevo y que marca una ruptura con los golpes militares tan frecuentes en el siglo pasado, estas crisis de gobernabilidad que afectaron buena parte de las nuevas democracias latinoamericanas, se han solucionado todas aplicando los procedimientos previstos por las constituciones, a veces con fuertes presiones internacionales (en particular latinoamericanas) para impedir el abandono del modelo democrático.

A pesar de tener parámetros aparentemente similares –brotes de inestabilidad generados por déficit de legitimidad o de eficiencia, o los dos juntos- las crisis de gobernabilidad o las situaciones de ingobernabilidad que suelen producirse en el ámbito local (municipal), son de carácter diferente, puesto que municipios y Estado no son entes de misma naturaleza.

El Estado tiene tres grandes dimensiones del cual está desprovisto el poder local: en primer lugar es un *conjunto de burocracias* sectoriales o especializadas que tienen la responsabilidad legal de lograr algún aspecto del interés público y de garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial nacional. Es en segundo lugar un *sistema de leyes*, o sea de relaciones sociales legalmente sancionadas³. Por último es un *foco de identidad colectiva* para los habitantes de su territorio, la nación, lo que en democracia llamamos una "comunidad de ciudadanos".

Las diferencias con los condicionantes de la gobernabilidad local son obvias: yo soy de Chota, de San Ignacio o de Catacaos, y es parte fundamental de mi identidad, pero esto no define mi ciudadanía, no es el elemento fundador de los derechos y obligaciones que tengo como peruano. Asimismo, autoridades, técnicos municipales y pobladores de Chota, San Ignacio o Catacaos, tenemos que actuar en un determinado marco legal, pero éste no es específico al ámbito en que actuamos; aun cuando se trata de ordenanzas o acuerdos que nos son propios, han de ser conformes al sistema legal nacional. Además, a diferencia del Estado, el municipio no dispone en forma autónoma de un aparato de coerción o de represión y tampoco de fuente fiscal discrecional que le asegure lo principal de sus ingresos. O sea, a diferencia del gobierno central, el gobierno local no dispone en forma autónoma de armas para protegerse ni tampoco de una magnitud de recursos suficiente que le permita responder razonablemente a las expectativas de los que le eligieron o a las demandas apremiantes que se manifiestan.

Uno de los signos inequívoco de los problemas de gobernabilidad que se plantean a nivel local es el número elevado de demanda de revocatorias de alcaldes, varios centenares son puestos a consulta cada año⁴, y el número más alto todavía de conflictos entre vecinos y autoridades desembocando sobre acciones violentas, bloqueos de carreteras, tomas del local municipal, enfrentamientos y agresiones de personas, etc. Maria Isabel Remy, analizando los conflictos locales reportados por la Defensoría del Pueblo entre abril 2004 y junio 2005, distingue entre los conflictos directamente vinculados a los problemas de gestión de la alcaldía dos grandes categorías: **a/** "conflictos ocasionados en el descontento de la población por la prioridad de, o la irregularidad en, la construcción de *obras* públicas, tanto de centros poblados o comunidades que se sienten ajenos a la gestión de sus autoridades por verse excluidos del plan de ejecución de obras, como de quienes habiendo sido beneficiados por la realización de una obra cerca de su lugar de residencia señalan irregularidades en su ejecución". **b/** conflictos vinculados a problemas de "*transparencia*" en la gestión: "Los alcaldes son objeto de desconfianza; o directamente se les acusa de utilizar de manera ilícita, en provecho propio, los recursos presupuestales de los municipios, o se sospecha de ello por negarse a dar cuenta públicamente del manejo presupuestal"⁵.

Un caso dramático y emblemático de los extremos hasta donde puede llevar esta sospecha es el conflicto entre la autoridad municipal y los pueblos rurales de la provincia de Ilave en el altiplano puneño en el marco del cual fue torturado y asesinado públicamente el alcalde Cirilo Robles Colla Mamami. Es cierto que Robles cometió muchos errores que dificultaron su situación en el Concejo y lo aislaron de los ilaveños, especialmente de los campesinos, mucho antes de abril de 2004: sin acuerdo de concejo contrató a siete funcionarios como personal de confianza y les aumentó sus

³ O'Donnell 2004 : 150-51

⁴ Degregory 2004: 59.

⁵ Remy 2005 b.

remuneraciones en 150%. Evitó que los regidores accedieran a información sobre la gestión municipal para impedir su fiscalización. Además, no promovió mecanismos de participación y concertación⁶. Sin embargo, como es conocido, la auditoría llevada adelante por la Contraloría General de la República en Ilave, estableció que no se encontró ninguna irregularidad administrativa o financiera.

Un factor que favorece este tipo de conflictos es la actual legislación electoral: al disminuir en exceso las restricciones para la inscripción de los candidatos, promueve la proliferación de listas independientes haciendo que, en muchos casos, los alcaldes son electos con escasa votación y generalmente con mínimas diferencias entre el primero y el segundo. Otro factor, que agrava el problema es que esta autoridad "mal electa" dispone automáticamente de la mayoría en el Consejo Municipal y no tiene la obligación de concertar con sus oponentes para tomar decisión. En esta suerte de "lotería electoral" es "todo o nada. Se gana o se desaparece"⁷

Tomando en cuenta estos factores, Carlos Iván Degregori propone, en relación directa con los sucesos de Ilave, pero también con las municipalidades que se han convertido en focos de agudo conflicto, un conjunto de reformas de la legislación:

- a. *Elevar el porcentaje de firmas necesarias* para postular a las alcaldías distritales y provinciales. Esto tiene por objetivo poner algún freno a la proliferación de listas, pues en muchos casos las disputas del ámbito privado se trasladan al ámbito público y allí pugnan por resolverse.
- b. Eliminar la figura de la lista independiente *distrital* y establecer que todo movimiento que aspire al Gobierno Provincial debe presentar listas en todos los distritos. En la medida de lo posible, estos movimientos tendrían que estar articulados a partidos regionales, que deberían cumplir exigencias equivalentes a las que la ley de partidos exige a los partidos nacionales.
- c. Volver a poner un *porcentaje mínimo de votos* para la elección de autoridades locales a fin de otorgar mayor legitimidad a las autoridades electas.
- d. *Plantear la composición proporcional del Concejo*, para no dar todo el poder al grupo del Alcalde, pues se le otorga la mayoría sin importar el porcentaje de votos con el cual ha ganado la alcaldía.
- e. Plantear *que el cargo de Alcalde deje de ser irrenunciable*.
- f. Establecer *bandas y topes para las dietas* de regidores y la remuneración del Alcalde.
- g. Volver al criterio de que la *consulta para revocatoria* proceda si se consiguen firmas equivalentes al 50% más uno del número de votantes de la última elección y no de los del padrón electoral⁸.

Felizmente todos los alcaldes no están en conflictos, y cada vez más se está asentando experiencias de gestión participativa, o sea una forma de gobernabilidad particular a veces denominada *gobernanza* o gobernabilidad democrática.

⁶ Propuesta Ciudadana 1, Oct 2004

⁷ Remy, op. Cit.

⁸ Degregori 2004: 58

II - La gobernabilidad democrática o “gobernanza”

En lo que precede, cuando hemos hablado de la gobernabilidad a nivel nacional, hemos expuesto la manera clásica de plantear el problema y que tiene un fuerte sesgo jurídico e institucional al privilegiar la relación jerárquica entre el que manda y el que obedece. En esta perspectiva, a la pregunta “quién gobierna”, la única respuesta posible era: el “Estado” (las cúpulas institucionales del Estado) gobierna.

En realidad las cosas son más complejas, dinámicas e interactivas. En las sociedades modernas, varias “lógicas” intervienen y se combinan en la definición y orientación de las políticas públicas y tres posiciones teóricas existen sobre este punto:

- “El *Pueblo* gobierna”: los gobiernos son los agentes perfectos del público. En su competencia para obtener un apoyo político, los políticos ofrecen las políticas preferidas por los ciudadanos.
- “El *Capital* gobierna”: el gobierno no puede ni debe emprender acciones contrarias a los intereses de los dueños privados de los recursos productivos. Los Estados son apremiados por la economía.
- “El *Estado* gobierna”: Los gobiernos prosiguen políticas que reflejan los valores y los intereses de los gerentes del Estado. Los Estados son instituciones autónomas.

Esta pluralidad de actores implicados en la decisión política y en la acción de gobernar, la podíamos percibir al aludir el tipo de problemas que ha de enfrentar el desarrollo sustentable de la minería. Quedaba claro que no podrán solucionarlos las empresas solas, ni tampoco la sociedad civil -es decir el “pueblo” organizado- sola, ni tampoco el Estado solo. Esta cuestión de los pasivos ambientales mineros, un modo de gestión del medio ambiente todavía en pañales, no es un tema que pueda manejar el Estado por su cuenta. Inversamente, los conflictos suceden cuando la gente no confía en el Estado, y éste no está haciendo nada por dar esas garantías. Se requiere una colaboración y una complementariedad de esfuerzos muy estrecha entre el Estado, las empresas en general y la sociedad civil.

Para caracterizar estos proceso de coordinación de actores que no son todos estatales, de grupos sociales y de instituciones para lograr unas metas propias discutidas colectivamente en unos ámbitos fragmentados, cuyas fronteras son inciertas, se utiliza desde quince o veinte años un nuevo concepto, el de *gobernanza* al cual remite directamente la expresión de “gobernabilidad democrática” que es uno de su equivalentes o sinónimos, así como el termino de “buen gobierno”.

Gobernabilidad y *gobernanza* tienen la misma raíz, la palabra *gobierno*, pero enfatizan dos aspectos diferentes de la realidad: la jerarquía de mando con la gobernabilidad, y la dimensión de integración y de interdependencia con la gobernanza.

En síntesis, se podría decir que, mientras la gobernabilidad es, sencillamente, la *capacidad* de gobernar, la gobernanza es una *manera* de gobernar. De manera general la noción de gobernanza designa el conjunto de los procedimientos institucionales, de las relaciones de poder y de los modos de gestión públicos o privados, formales e informales, que regulan la acción de los organismos políticos. Supone que mediante procesos de negociación o de decisión participativa, agentes económicos o sociales ejercen una influencia tan significativa como los actores políticos o administrativos.

Implica por lo tanto un retraimiento del Estado, reubicado -en una perspectiva liberal- al rol de mediador. Situación de la cual se puede dar cuenta en forma concisa definiendo la *gobernanza* como “la interacción de una pluralidad de actores “gobernantes” quienes no son todos estatales ni aun públicos”⁹.

Si los criterios de la buena gobernabilidad eran legitimidad, eficiencia y estabilidad, los criterios de la buena gobernanza (o gobernabilidad democrática) son transparencia, participación y rendición de cuenta. En función de ellos se abre la posibilidad de realizar transacciones en un entorno donde las reglas colectivas son elaboradas, decididas, legitimadas, implementadas y controladas por estos actores.

Es la base de la gestión democrática entendida como el proceso en el cual las autoridades municipales y regionales despliegan sus capacidades para articular e involucrar a la sociedad civil en una propuesta de desarrollo concertada, estableciendo mecanismos y espacios para su participación en la toma de decisiones de las prioridades del desarrollo local y regional.

Proceso que involucra a la ciudadanía en la planificación, gestión y evaluación del proceso de desarrollo y abre el camino para la construcción de efectivos gobiernos subnacionales (municipales y regional) caracterizados por el **Buen Gobierno** (eficiente, participativo, democrático y transparente)¹⁰.

Entre las condiciones que favorecen la gobernabilidad democrática al nivel local, se puede destacar las siguientes:

- Equilibrio de poderes al interior del Concejo Municipal
- Un proyecto común: visión compartida del desarrollo con los ciudadanos, y representaciones de la sociedad civil, partidos políticos, instituciones públicas y privadas.
- Reglas claras y estables para la participación ciudadana y la promoción del desarrollo local.
- Participación ciudadana en la toma de decisiones. Sin participación no hay gobernabilidad democrática
- Transparencia: Informar a los ciudadanos acerca de la situación de la economía municipal. Ejercer el gobierno por mandato popular implica rendir cuentas de su gestión.
- Renovación de liderazgos. Una gestión democrática requiere del desarrollo de las capacidades para la concertación y del fortalecimiento de las organizaciones¹¹.

A pesar de las limitaciones de la legislación electoral que hemos señalado más arriba, el nuevo marco normativo e institucional vigente permite asentar estas condiciones: descentralización, nueva Ley de Municipalidades, transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, nuevos espacios de participación y concertación (CCLs, CCR, presupuestos participativos, comités de vigilancia).

⁹ Revesz 2004: 146-47

¹⁰ Alburqueque y Cornejo 2005

¹¹ ibid

III - Los giros en la teoría del desarrollo

El concepto de desarrollo como tal, ha tenido una construcción relativamente reciente. La cuestión se planteó con fuerza después de la segunda guerra mundial, frente a la ola de descolonización en lo que se empezó a denominar el “*tercer mundo*”, en un contexto geopolítico dominado por la guerra fría entre el *primer mundo* (las potencias occidentales) y el *segundo mundo* (el bloque comunista). Al inicio, la teoría dominante era generalizante y homogeneizante en la medida que presuponía que todas las sociedades han de pasar por las mismas etapas evolutivas, de modo que la sociedad más avanzada sirve de modelo para las demás. El desarrollo era concebido como crecimiento económico. El nivel del desarrollo de cada país era medido por el nivel de producción, y tenía como indicador la renta *per cápita* o P.B.I. *per cápita* publicitada cada año por el Banco Mundial.

No es posible revisar aquí la multitud de giros que se dieron en la concepción del desarrollo. Me limitaré a mencionar dos rupturas, la primera en torno a la concepción de las relaciones entre Estado y Mercado. La otra relativa a la introducción de nuevos conceptos que tomen en cuenta la diversidad cultural entre las sociedades, y la diferencia de los problemas que enfrentan países pobres y ricos y por lo tanto la diversidad de los caminos hacia el desarrollo entendido como una transformación y densificación de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales.

Hasta los 80, tanto en Europa como en América Latina el modelo referencial de Estado era el Estado de bienestar, que tenía tres características:

- El crecimiento económico había de ser acompañado de políticas redistributivas. Son la política económica y política social que ambas, en conjunto, producen el desarrollo.
- Las políticas sociales se concebían bajo el principio de la *universalidad*, es decir dirigidas a todos.
- Las políticas económicas eran sectoriales, o sea presuponían una fuerte intervención del Estado en su orientación.

Luego con la ola neoliberal y los planes de ajuste impuestos por las organizaciones financieras internacionales (FMI, BM) se dio un giro sustantivo en las políticas de desarrollo, pasando de una centralidad de la acción estatal hacia una centralidad del mercado. Con dos consecuencias:

- de las políticas económicas sectoriales se transita a lo que se denomina políticas económicas universales, que no discriminan en pro o en contra de un determinado sector.
- inversamente se transita de políticas sociales universales a políticas sociales selectivas, discriminatorias, focalizadas: programas específicos que buscan concentrar los recursos del Estado en grupos sociales en situación de pobreza. Se abandona el discurso del desarrollo por el de la lucha contra la pobreza.

Frente a este enfoque, y vinculados a agencias de las Naciones Unidas, y también como reacción a los programas de ajuste estructural, aparecieron en los 80, los conceptos de *desarrollo sostenible* y el de *desarrollo humano*. Uno y otro se volvieron centrales en los debates sobre el desarrollo.

En primer lugar, el informe Bruntland en 1987, elaborado por una comisión de las Naciones Unidas nombrada por nuestro compatriota Javier Pérez de Cuellar, definió el "desarrollo sustentable" o sostenible como: "el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades". Si bien se centra básicamente en la protección del medio ambiente y la conservación de las bases biológicas de la vida, trata de formular una estrategia integral de desarrollo, que articula dimensiones económicas, ecológicas y sociales en un solo concepto¹².

En segundo lugar, el enfoque del *desarrollo humano*, del desarrollo de capacidades, tiene como principal exponente a Amartya Sen, Premio Nobel de economía en 1998. Sobre la base de sus aportes se configuró la medición del índice del desarrollo humano que anualmente publica el PNUD. Para Sen, el crecimiento económico es sólo un medio, no es el fin: es un medio para lograr el desarrollo. Define la pobreza ya no solo como falta de acceso a bienes sino como falta de oportunidades. Una estrategia para erradicar la pobreza debería empezar por lo tanto por desarrollar las capacidades de las personas. Otro tema clave es el de la libertad de escoger. En la medida que las personas tengan más opciones, es decir, puedan escoger más, serán más libres y al ser más libres habrá más desarrollo.

Estos aportes se encuentran en la definición que da el PNUD del desarrollo humano como "el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas" (PNUD: *Desarrollo Humano: Informe 1992*, Bogotá, p.18.).

A partir de entonces, aspectos como la educación, la salud, el "empoderamiento", la equidad de género, los derechos humanos, la equidad, la sostenibilidad, la participación y la diversidad cultural comienzan a ser parte fundamental del discurso y de la práctica del desarrollo.

Dos iniciativas recientes, próximas a lo vivido en el espacio de la Macroregión norte y cuyo éxito depende de la voluntad política que los asumirá y respaldará, permiten comprobar el consenso creciente que se asienta en torno a estas nuevas concepciones del desarrollo:

- En primer lugar la "Estrategia Nacional de Desarrollo Rural" o ENDR, aprobada hace un año por el Decreto Supremo N° 065-2004-PCM del 4 de setiembre del 2004 y publicado en el diario El Peruano del día siguiente¹³.
- En segundo lugar el Expediente Técnico sustentando la viabilidad de la nueva Región Norte, y presentado al CND hace seis meses, en abril 2005, por los Gobiernos Regionales de Lambayeque, Piura y Tumbes.

¹² Degregori y Huber 2005

¹³ Pp 275816- 275830.

La ENDR, una estrategia para debatir e implementar

La ENDR tiene como objetivo “impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad y democratización de las decisiones locales” y propone lineamientos estratégicos de Política relativos a:

- 1/ al desarrollo económico rural competitivo y social y ambientalmente sostenible.
- 2/ al manejo sostenible de los recursos naturales y gestión integral de riesgos.
- 3/ a la promoción del poblador rural y promoción de la inclusión social.
- 4/ al cambio institucional que crea condiciones para el desarrollo rural.

A continuación quiero destacar brevemente dos de estos temas – inclusión social y cambio institucional- para poner en relieve el carácter innovador de las medidas propuestas.

En torno a la promoción de *la inclusión social* la propuesta recuerda que los actores del desarrollo rural son un conjunto amplio y diverso que no se restringe a los productores agrarios y en esta perspectiva enfatiza la necesidad de iniciativas relativas a:

- a - la promoción de una activa *participación* de la población en general en la gestión del desarrollo. Se trata de confiar en la capacidad de las personas que están buscando mejorar sus condiciones de vida, escucharlas, entenderlas. La población que requiere de apoyo para desarrollarse debe *participar* en el diseño de las acciones orientadas a su desarrollo.
- b - la promoción de proyectos e iniciativas de *la juventud* rural.
- c - la priorización de iniciativas orientadas a mujeres rurales cabezas de hogar.

Por otra parte, y en torno al *cambio institucional*, el proceso de descentralización es visto como una gran oportunidad, y en este contexto se considera que “las municipalidades pueden desempeñar un papel altamente significativo en la promoción de un desarrollo sostenible y equitativo”, lo que implica entre otras cosas, por un lado un fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales, y por el otro el reforzamiento de sus capacidades normativas para la adecuación de políticas y normas nacionales a su realidad.

Este documento innovador e importante es un gran paso adelante, pero todavía insuficientemente difundido y debatido, y por lo tanto poco implementado. Como lo afirma Carolina Trivelli “contar con una ENDR (...) que no se usa (...) es como tener ninguna estrategia”¹⁴. Todos los gobiernos regionales y locales deben conocer la ENDR y tomarla como marco para sus iniciativas. El desafío inmediato es de aprovechar el momento electoral para incitar los partidos políticos en incluir en sus programas de gobierno una propuesta de lo que harán en el marco de la ENDR.

El caso de la Región Norte

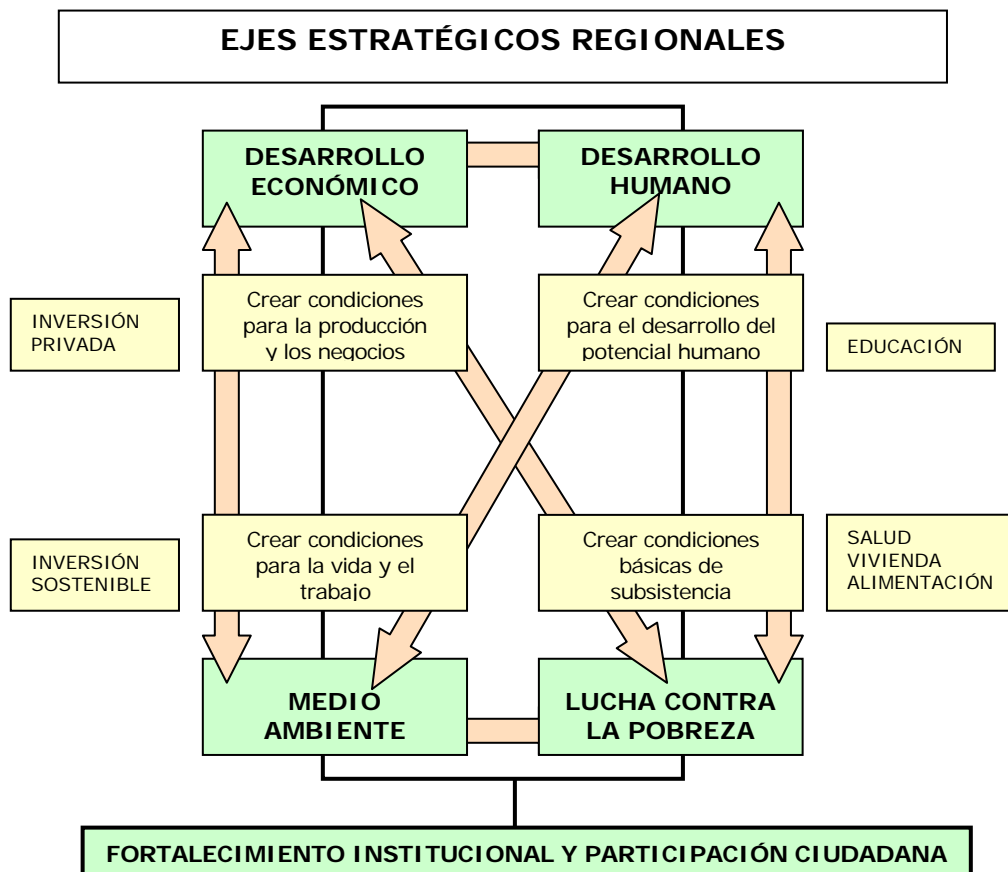
El *Expediente Técnico* elaborado para sustentar la integración de la Región Norte adopta una concepción de desarrollo *centrada en la gente* y que busca la expansión sostenida y el despliegue de las *capacidades* de la población de Tumbes, Piura y Lambayeque, así como su creciente acceso y ejercicio de *derechos*.

¹⁴ Trivelli 2005

“Esta expansión de capacidades y derechos se apoya en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y físicos existentes, y en la acción mediadora y de las instituciones básicas correspondientes al ámbito del Estado, el mercado y la sociedad. Dentro de este enfoque metodológico concita una especial atención la formación de capital humano y el llamado capital social, cuyo papel en el desarrollo es crecientemente destacado por las nuevas corrientes teóricas.

El protagonismo de la gente de la Región, como el factor innovador por excelencia, debe crear, a la vez, las condiciones para que la competitividad sostenible, al ampliar los flujos de producción y exportaciones, genere una corriente de beneficios que revierta sobre la misma población en términos de más y mejor empleo, ingresos crecientes y mejora de calidad de vida”.

Un esquema sintetiza la articulación de los objetivos de desarrollo regional identificados en el propósito de la constitución de la Región Norte:



- i) El desarrollo económico, para crear las condiciones que permitan el desarrollo de la producción y los negocios. Con este objetivo se promueve de manera prioritaria la inversión privada.

- ii) El desarrollo humano, dirigido a crear las condiciones para el desarrollo del potencial humano. Se subraya aquí lo referido a la educación a todo nivel.
- iii) La lucha contra la pobreza, a fin de concretar condiciones básicas de bienestar para la población de menores recursos, con énfasis en la salud y la vivienda.
- iv) La creación de las condiciones necesarias para vivir en un ambiente sano y en armonía entre lo económico-institucional y el medio natural.

Estos cuatro objetivos estratégicos se complementan y logran el propósito del paradigma del desarrollo sostenible en la medida en que se cumple el quinto objetivo:

- v) El fortalecimiento institucional y la participación ciudadana.

IV - Redescubrir el territorio

Las personas viven y por lo general desarrollan sus actividades en determinados territorios que tienen nombre propio con el cual se identifican. Al nivel mundial su país; al nivel nacional, su departamento o región; al nivel regional; su distrito o provincias. El territorio, conjunto espacial de gente y de instituciones, con su historia y sus costumbres, sus recursos humanos y naturales, sus relaciones con otros territorios, no es un espacio físico "objetivamente existente" sino una construcción social es decir "*un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados*"¹⁵.

El territorio es por lo tanto simultáneamente una *fuerza de identidad* y de autoestima colectiva, un *objeto de análisis*, y un *espacio funcional* a los objetivos y alcances del proyecto de desarrollo que se proponen sus actores (organizaciones, instituciones, autoridades elegidas). Un conocimiento profundo del territorio ayuda a definir quiénes somos y qué nos distingue, a determinar cuáles son nuestras potencialidades y deficiencias, y es la base de partida para identificar obstáculos y definir estrategias para avanzar hacia lo que aspiramos¹⁶.

La descentralización es un proceso en marcha, y uno de los temas centrales de la agenda pendiente es, precisamente, el de construir de manera participativa una nueva visión del territorio, que permita identificar unidades territoriales que –por sus recursos naturales, sus potencialidades productivas, sus actores sociales, sus marcos institucionales, y su ubicación en la globalización sean viables y sostenibles. La descentralización política y administrativa al abrir las puertas al concepto de territorio y al ordenamiento territorial nos plantea nuevos desafíos. En primer lugar tener una *visión territorial*, en segundo lugar disponer de *instrumentos de gobernabilidad del territorio*, en tercer lugar implementar una *estrategia de desarrollo territorial*.

Generalmente dentro de una **visión multidimensional** del territorio, que da cuenta de

¹⁵ Schejtman y Berdegué 2003, p. 27.

¹⁶ Revesz y Oviden 2003.

los diversos componentes que lo conforman, se concibe su desarrollo en relación con cuatro dimensiones básicas:

- *Ambiental*: vinculada a los recursos naturales y a la sostenibilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.

- *Económica*: referida a la creación, acumulación y distribución de riqueza, y en la que destaca el elemento de competitividad.

- *Social y cultural*: vinculada a la calidad de vida, a la equidad, a la integración social y al respeto por la diversidad

- *Política e institucional*: referida a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales¹⁷, y en la que destaca la promoción de las capacidades ciudadanas.

Territorio y ruralidad

El desarrollo rural concebido, reubicado y asumido en el marco del desarrollo territorial local o regional marca una ruptura con las visiones tradicionales de lo rural que son de tres tipos:

En primer lugar, una visión puramente *sectorial*: lo rural como hábitat de la economía agraria, es decir lo rural identificado con el sector económico agropecuario. Es la visión predominante en el Ministerio de Agricultura (MAG), en las instancias de crédito, en los programas de apoyo al cambio tecnológico, en la estadísticas agrarias que año tras año miden, departamento por departamento la evolución de la PEA agraria y del área sembrada, del rendimiento y de la producción por cultivo.

En segundo lugar, una visión *demográfica*: lo rural como opuesto a lo urbano, y por lo tanto como población dispersa en áreas de baja densidad. Es lo rural contabilizado en los censos de población por el INEI. Es la visión predominante de los tecnócratas que encuentran problemas de escala y de costos para asegurar en estos espacios cobertura vial e instalación de servicios básicos tales como agua, electricidad, teléfono.

En tercera lugar, una visión *social*: lo rural como población pobre, vulnerable, en situación de marginalidad, no integrada en las áreas dinámicas de la economía nacional. Es la visión predominante de los programas de lucha contra la pobreza.

Fruto de este *viejo pensamiento*, la acción estatal favorece la desintegración y la desarticulación de lo rural. Por un lado una política sectorial agraria a favor de la apertura comercial y privilegiando grandes y medianos productores, de preferencia agro exportadores, o sea sectores agrarios definidos por su alto grado de competitividad en la economía internacional: los empresarios de Chavimochic o los esparragueros de Ica. Por otro lado una mal llamada política de desarrollo rural y que tiende a reducirse a una suma de proyectos asistencialistas coyunturales y de programas focalizado de luchas contra la pobreza, implementados desde arriba hasta abajo, o desde el centro hasta la

¹⁷ Lucy Winchester y Enrique Gallicchio (ed), Territorio local y desarrollo, Experiencias en Chile y Uruguay, Santiago de Chile, SUR; CLAEH, 2003, p. 18

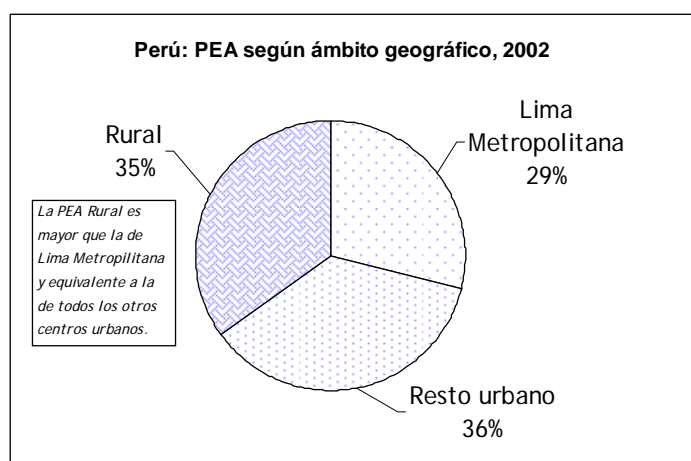
periferia, o sea acciones descendentes, a menudo descontextualizada y desarticuladas.

Asumir el *nuevo pensamiento*, o sea redescubrir la dimensión territorial de lo rural abre caminos nuevos para el desarrollo.

- Recuperar una visión amplia y diferenciada de de lo rural. La agricultura no es la única actividad económica y social vinculada a la gestión de los recursos naturales, también lo son la minería, el turismo, lo forestal, la acuicultura, la pesca artesanal, la artesanía.
- No excluir de lo rural la relación con los centros urbanos, con quienes hay intercambios para el empleo, los servicios, el comercio, y las actividades de transformación, y en este sentido cumple funciones rurales importantes.
- Definir lineamientos y crear mecanismos de integración de las políticas sectoriales puesto que es el territorio como espacio la instancia donde se puede integrar y coordinar los factores que determinan el desarrollo.
- Privilegiar como criterios de acción las potencialidades, las complementariedades, las sinergias e interacciones posibles.
- Pasar de un enfoque tradicional "reactivo" a un enfoque estratégico "proactivo", para transformar las dificultades en posibilidades y generar oportunidades.
- Favorecer los procesos de aprendizaje, de concertación, de negociación, de decisiones colectivas, que asocian actores e instituciones, locales y regionales.

En esta perspectiva, lo rural es importante, no solo por los problemas que plantea, sino por el potencial que representa para el desarrollo nacional en términos de aprovechamiento de los recursos naturales en una lógica de desarrollo sustentable, de posibles fuentes de empleo para la juventud, de contribución al crecimiento económico, de logros de gobernabilidad y de aportes a la equidad.

Potencialidad de la PEA Rural



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares - IV Trimestre

Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales

Lo rural como desarrollo desde abajo hasta arriba y desde la periferia hasta el centro es por lo tanto un factor estratégico y parte esencial del proyecto de nación. Esto es la tarea, esto el desafío que exige organización y voluntad política.

Lo regional y lo local¹⁸

Lo *local* es el territorio en el cual las personas y familias viven cotidianamente, donde interactúan y se relacionan, es un espacio de convivencia social construido históricamente. Es el ámbito natural para el desarrollo de las personas. En general, la vida en sociedad de cualquier persona involucra directamente a un limitado número de personas, las cuales viven en una localidad. Son estas redes sociales las que constituyen las localidades. A veces, este espacio podría coincidir con una demarcación territorial definida políticamente, lo municipal, lo distrital o lo comunal, en otros no.

Las personas para lograr su desarrollo humano necesitan de un empleo, de ingresos y de bienes y servicios que les proporciona no sólo de su localidad sino la región en la que se encuentra su localidad. La localidad es insuficiente como territorio para acceder a todos los bienes y servicios que requieren las personas para aspirar al desarrollo humano. Para ello deben pertenecer simultáneamente a otros espacios, lo regional y lo nacional, y ahora cada vez más con la globalización se dan relaciones directas o indirectas con lo internacional. En lo que sigue nos limitaremos al espacio regional.

Una *región* es una articulación de localidades en el espacio donde las personas no solo se organizan en sociedad, sino organizan la economía de la cual dependen sus niveles de vida y posibilidades de progreso. El desarrollo de una localidad depende de otras localidades, lo que hace que sus habitantes se beneficien de la especialización y del comercio entre localidades. Por ello, cuanto mayor número de localidades integradas, con producciones variadas, las posibilidades de desarrollo humano son mayores. En este sentido la región como espacio de desarrollo económico es mucho más que una demarcación administrativa: la región se va conformando cuando las localidades se comienzan a integrar con otras localidades contiguas o cercanas, en base a una ampliación de la división del trabajo y al incremento de las productividades.

En palabras de Efraín Gonzales de Olarte: "la región es el espacio de la producción, la inversión y el empleo, que requiere de territorios mayores para poder generar desarrollo. Es el espacio en el cual las personas se articulan de una manera impersonal, a través de los mercados y del Estado. La impersonalidad proviene de la lejanía en el espacio de los productores y consumidores, que no necesitan conocerse personalmente para poder relacionarse. A diferencia de la localidad, donde existe un gran componente de relaciones personales, no sólo económicas sino también políticas, sociales, culturales, religiosas, etc., la región por su tamaño despersonaliza las relaciones y las mediatiza a través de mercancías y de relaciones indirectas y le da un mayor peso a las relaciones impersonales económicas. Con los resultados de las relaciones económicas en el espacio, los ingresos, las personas pueden vivir en sus localidades. Por esto es que la localidad y la región son dos espacios que tienen dos funciones distintas para el desarrollo humano de las personas"¹⁹.

El caso de la Macro Región Norte.

En los últimos años hubo un importante trabajo de reflexión y muchos encuentros, varios de ellos organizado por el Grupo Propuesta Ciudadana, otros por Cámaras de

¹⁸ Para un desarrollo de estas categorías y definiciones, ver Gonzalez 2003

¹⁹ Gonzalez 2003.

Comercio, Universidades y otras instituciones sobre el interés y las razones de promover la integración económica y política de los departamentos del norte del país: San Martín, Amazonas, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes. Hubo consenso en que la regionalización, entendida como integración de los actuales departamentos constituye un paso fundamental para consolidar el proceso de descentralización:

- En un país tan altamente centralista como el Perú se requiere de actores regionales fuertes que puedan servir de contrapeso a Lima.
- Además, para ser competitivos en un mundo globalizado deben promoverse mediante la integración de economías de escala y estructurar cadenas productivas amplias.

También se daba peculiar importancia a nuestra proyección hacia el interior del continente sudamericano y hacia el Pacífico, valorizando la interconexión bioceánica Paita-Tarapoto-Yurimagua-Belem como eje integrador inter e intraregional.

Un primer paso operativa fue la creación el 15 de septiembre del 2004 de la Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente asociando los departamentos de San Martín, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura y Tumbes. Luego, cuando al principio del presente año se abrió la oportunidad de integrar dos o más departamentos colindantes en una sola región, la defección del Gobierno Regional de Cajamarca, hizo que solo tres de estos seis departamentos, Lambayeque, Piura y Tumbes se unieron para presentar el expediente de la Región Norte, como primera etapa de la integración macroregional. En definitiva, por un conjunto de razones que por razones de espacio no se puede analizar en detalle aquí, la mayoría de los ciudadanos no aprobó la conformación de la nueva región en el referéndum del 30 de octubre del 2005.

En otro texto, habíamos subrayado que la Macro-región no figura todavía como una comunidad política en el imaginario de los pueblos que la conforman. Remite a la apropiación progresiva de un espacio mediante procesos económicos, culturales y sociales, y señalado que existían dos posiciones sobre el tema:

- La primera, que considera la Macro-región como un proyecto de largo plazo, y que centra su interés en el fortalecimiento de cada departamento.
- Una segunda posición que reconoce que existen ya intercambios económicos y que sostiene por lo tanto que la Macro-región Norte es el horizonte que permite tomar en cuenta y fortalecer estas redes de desarrollo²⁰.

A priori se podría considerar que el “No” correspondería a la primera posición y el “Si” a la segunda. Sin embargo, las cosas son más complejas: en primer lugar el gran factor del voto negativo ha sido la falta de información. En segundo lugar en su mayoría, las autoridades políticas que hacían campaña para el “No” declaraban que no era un “No” a la integración sino a las condiciones (improvisación, precipitación, falta de precisiones legislativas) en que se iba a realizar la integración. Es cierto que se ha perdido una oportunidad histórica que permitía dinamizar el proceso de descentralización. Al mismo tiempo es un hecho positivo que por primera vez una cantidad significativa de ciudadanos haya empezado a reflexionar sobre un asunto tan vital para nuestro futuro.

²⁰ Revesz, coord. : 2003.

Asociatividad local e integración subregional.

Llama la atención la aparición en el ámbito de la macroregión norte de experiencias de asociación entre municipios, para gestionar en forma conjunta sus problemas y potenciales comunes, integrados por la complementariedad existente a nivel de corredor económico, y/o sub cuenca, provincia, región. Esta mancomunidad de municipios, de consolidarse, representa un interesante avance como espacio de relacionamiento entre alcaldes para incrementar la competitividad territorial y construir nuevos instrumentos de gobernabilidad democrática del territorio. Es el caso por ejemplo de la Asociación de Municipalidades de la cuenca Zaña (AMUCZA) en *Lambayeque* conformada por 9 municipalidades que preside el Sr Leonidas López Díaz, Alcalde de Nanchoc, o de la Asociación de Municipalidades Corredor Económico Crisnejas (AMCEC) en *Cajamarca*, la mancomunidad del Río Crisnejas, que agrupa a 13 municipalidades y que preside el Alcalde de San Marcos, el Sr. Néstor Mendoza. También, esta vez a escala regional la Red de Municipalidades Rurales de Piura – REMURPI (base de la Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE), viene motivando a sus miembros para promover mancomunidades como elemento articulador del desarrollo económico local de su territorio.

Espero que tanto las intervenciones de los panelistas, como los aportes del taller de esta tarde dedicado al tema permitan disponer de un primer inventario de estas experiencias promisorias y de un balance preliminar de su dinámica, dificultades y logros. Me limitaré en lo que sigue en evocar a título referencial la experiencia de la “Mancomunidad de los distritos de las sub cuencas de los Ríos Bigote y Serran” en *Piura*.

Podemos considerar como su punto de partida la “Declaración Pancho Huaman Neyra” firmada el 15 de marzo del 2003, por los Alcaldes de las municipalidades distritales de Lalaquiz, San Juan de Bigote y Salitral, conformantes de la sub cuenca del Río Bigote, que se origina en la vertiente occidental de los Andes y son tributarios del Río Piura²¹.

Pancho Huaman fue hasta sus últimos días un luchador incansable en la búsqueda del desarrollo. Ya en los años 60, en los tiempos del primer gobierno de Belaúnde, fue uno de los fundadores de la Federación Departamental Campesina de Piura (Fedecap) que luego con la Reforma Agraria se integrara en la Fradept. Posteriormente Pancho Huaman, como Alcalde de Lalaquiz, promovió insistentemente la unidad y la integración de los pueblos andinos.

En dicha declaración, los alcaldes proponen cuatro objetivos en función de los cuales definir e implementar sus estrategias:

- Gestionar con eficiencia y eficacia, el *desarrollo sostenible* (ambiental, económico, social) de los pueblos de la sub cuenca del Río Bigote, promoviendo su integración geopolítica, económica y social;
- Estimular el *crecimiento de la producción y productividad local*, promoviendo procesos de transformación, buscando la rentabilidad de las actividades productivas y las demás actividades económicas, y el óptimo aprovechamiento por los agentes locales, de los mecanismos y oportunidades del mercado;

²¹ Estas municipalidades son miembros de la Red de Municipalidades Rurales de Piura – REMURPI (base de la Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE).

- Promover el *fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil*, abriendo espacios de diálogo y concertación que permitan construir consensos, orientados hacia el logro de la gobernabilidad democrática local y nacional;
- Propender al *Desarrollo Humano de sus pobladores*, respetando la interculturalidad, sus libertades y propiciando la expansión de sus capacidades socio-culturales, para contribuir al logro de una mejor calidad de vida.

Los alcaldes tienen una Junta Directiva, se reúnen cada mes y comparten un enfoque de cuencas y de corredor económico. Una de las primera decisiones fue la adopción de un convenio de cooperación entre las municipalidades para la prestación común de servicios con los parques de maquinaria pesada de la cual disponen unos y otros (volquetes, cargadores frontales, etc.) a fin de beneficiarse de las economías de escala. El próximo paso podría ser la constitución de una empresa común de servicios logísticos.

Por otra parte, implementan conjuntamente el Plan de Gestión de Riesgos que articula los tres espacios y fue elaborado con la cooperación de los técnicos de la GTZ, así como el Plan de Manejo de los recursos naturales para el cual cuentan con el respaldo del IRAGER, un consorcio de instituciones piuranas. Otras actividades son la construcción de infraestructuras de riego que van mas allá del espacio distrital y la elaboración de un estudio para la construcción de una carretera de enlace cuya realización es responsabilidad de la región. A fin de dinamizar el espacio común que conforma un corredor económico, se ha estimulado la crianza de ganado vacuno y constituido una asociación de productores de cacao. Lalaquiz dispone ahora de una planta pionera de panela orgánica, mientras que en Salitral a raíz de la sequía de los últimos años se está experimentado, por iniciativa de la municipalidad, en un área de varios centenares de hectáreas, el cultivo de menestras y de frijoles de palo. En lo educativo, se ha logrado convencer a PROMEB, una institución promovida por la cooperación canadiense, que extienda su campo de acción, inicialmente limitado a uno de los distritos, al conjunto del territorio de la mancomunidad. Se trata de un programa de mejoramiento de la educación básica, que contempla la generación de procesos de estimulación y la instalación de ludotecas.

Posteriormente se asociaron también los municipios de Canchaque y de San Miguel del Faique, ubicados en la sub cuenca del Río Serran, y en agosto de 2005, los cinco municipios formalizaron la inscripción en los registros públicos de la Asociación de las Municipalidades de los Distritos de las sub cuencas de los Ríos Bigote y Serran. Estas dos subcuencas se juntan en Salitral dando origen al Río Piura.

Un aspecto interesante de esta mancomunidad es que dos de las municipalidades pertenecen a la provincia de Morropón, y las tres otras a la provincia de Huancabamba, lo que pone de manifiesto que la redes sociales y los flujos de integración económica trasciendan las demarcaciones administrativas y políticas. Situación que se encuentra también en la Coordinadora para el Desarrollo de la Cuenca del Jequetepeque (CDCJ) que agrupa municipalidades cajamarquinas (como San Pablo, San Miguel y Contumaza), y de La Libertad (como Chepen y Pacasmayo) o en la Asociación de Municipalidades Marañon Andino (AMMA) donde llevan proyectos conjuntos pueblos de tres departamentos: Amazonas, Cajamarca (Celendin) y La Libertad (Bolivar).

En resumen, estas mancomunidades son formas flexibles de integración subregional, que permiten articular distintas mancomunidades alrededor de esfuerzos compartidos y que son un mecanismo concreto de incrementar su capacidad de negociación con los ámbitos central y subnacional de gobierno. No hay duda que es conveniente alentar su conformación.

V - Descentralización, normatividad, procesos participativos y gobernabilidad democrática del territorio

El derrumbe del proyecto autoritario fujimorista y la transición democrática abrieron un espacio para iniciar una reforma de suma importancia puesto que en la modificación de lógica de distribución del poder político que inicia radica la posibilidad de transformar el centralismo que ha caracterizado nuestra sociedad y nuestra economía y restringe el desarrollo rural y territorial.

Entre los pasos más significativos dados en estos cuatro años, se debe mencionar la elección de los presidentes y gobiernos regionales, la introducción de mecanismos de participación y concertación en la gestión pública, y los avances tenidos en términos de información y transparencia, así como en la capacidad de seguimiento y control de los gobiernos regionales y locales.

El carácter democrático y participativo de la descentralización ha sido expresado por la reforma constitucional del Capítulo *De la Descentralización*, aprobada por el Congreso de la República en marzo del 2002. Estableció como deber de los Gobiernos Locales, el promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal, entendiéndola como un factor del desarrollo local. Este postulado del artículo 197° fue complementado con el mandato expresado en el artículo 199°, según el cual, al igual que los Gobiernos Regionales, las administraciones municipales deben formular sus presupuestos con la participación de la población, a la que rinden cuenta de su ejecución. Más que desarrollar o analizar el frondoso marco normativo promulgado en los últimos años me parece adecuado recordar, como referencia, experiencias de participación a escala municipal, que anticiparon y en parte inspiraron la actual legislación²².

Antecedentes de gobernabilidad democrática

En varias regiones del país, alcaldes con vocación concertadora y propósito incluyente inventaron -antes y durante el fujimorismo- mecanismos de consulta y participación ciudadana, que iban más allá del dispositivo legal. Es conocida la experiencia pionera

²²Vale la pena recordar que la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853, promulgada en 1984 por el Gobierno de Belaunde entrega por primera vez a los gobiernos locales **la gestión de sus territorios**, desprendiéndose del sesgo urbano original. Además ya estaba normada en ella la obligatoriedad del Concejo de informar periódicamente a los vecinos de la marcha de los asuntos comunales y del estado de la economía municipal. Por otra parte contenía un título completo dedicado a la **participación de la comunidad** que incluía la creación (según mecanismos discrecionales) de Comités Vecinales como órganos de consulta, y las Juntas de Vecinos como órganos de supervisión de los servicios; también la posibilidad de convocar Cabildos Abiertos en las localidades pequeñas, y consultas masivas sobre diversos temas de gestión municipal (Remy 2005 a : 117)

de la Municipalidad Provincial de Ilo, donde Julio Díaz Palacios, su alcalde, inicio en los primeros años de los 80, procesos de concertación y de planificación participativa, involucrando y reforzando las organizaciones barriales y vecinales, y que continuó Ernesto Herrera. En el mundo rural destaca la apertura del municipio a los campesinos organizados, lograda por Wilber Rozas, elegido en 1993 alcalde de Limatambo, distrito rural de Anta en Cusco. Incorporando en el *Consejo Comunal y Vecinal* a los representantes de las treinta tres comunidades campesinas, implementa un proceso de presupuesto participativo municipal cuyo resultado es la descentralización del gasto. En nuestra región resaltan el proceso participativo de planificación y gestión municipal concertada del Concejo distrital de Morropón dirigido por Maximiliano Ruiz en 1990-98; y la nueva dinámica de concertación del distrito rural de Santo Domingo (1999-2005), proceso en curso que lidera el Alcalde Carlos López Jiménez. Esta última experiencia involucra a las organizaciones campesinas y la totalidad de las instituciones del distrito, agrupadas inicialmente en el *Comité de Desarrollo Estratégico*, luego articulada con la Mesa de Concertación como "Comité de Desarrollo Estratégico y de lucha contra la pobreza", y hoy con una experiencia de funcionamiento del Consejo de Coordinación Local (CCL), que recoge el espíritu participativo de los procesos desarrollados en Santo Domingo, fortaleciendo la normatividad vigente en materia de CCLs²³.

Estas experiencias y muchas otras del mismo tipo, si bien son semejantes, difieren cada una de la otra en los mecanismos y en los grupos e instituciones convocadas y participantes. Cada una se implementa creativamente adecuándose a su entorno. Al contrario, el nuevo marco normativo, nacido en tiempos de descentralización, peca de centralismo o por lo menos de "universalismo jurídico", pretendiendo dictaminar en forma minuciosa las etapas de procesos que se realizan en contextos, en realidades y a escalas distintas. Uno de los efectos de este exceso de reglamentarismo es de diluir la *estrategia* que implementar en beneficio de la *metodología* que observar.

A pesar de estas pautas que pretenden establecer uniformemente la participación, ignorando la enorme diversidad que existe en el país y también las diferencias entre las redes sociales que estructuran lo rural y lo urbano, la distancia que existe entre la normatividad y la práctica en esta materia es por lo general bastante grande.

Esto puede ser positivo, como es el caso de las mejores experiencias de participación - caso de Santo Domingo- que simultáneamente respetan y desbordan el espacio cerrado de la legalidad, o sea han logrado trascender la frontera de la normatividad vigente. Pero en muchos lugares, el proceso es todavía incipiente o frenado por la resistencia o limitaciones de los actores.

La débil articulación de los planes de desarrollo locales con los regionales y el aún incipiente aprendizaje de los Consejos de Coordinación.

Es cierto que después de muchos años de incidencia, se ha logrado incorporar en la normatividad la participación de la sociedad civil en la gestión pública municipal y regional, vía los Consejos de Coordinación Local (CCL) y Consejos de Coordinación

²³ Ver los capítulos "Limatambo: de la exclusión al gobierno. Los logros de una democracia participativa" y "Camino al desarrollo. El sistema de planificación y de gestión municipal concertado de Santo Domingo" en DFID 2003.

Regional (CCR) respectivamente, un proceso que facilita el acercamiento de las autoridades a la población y motiva el interés de la sociedad civil en la participación ciudadana. Sin embargo, no se viene aprovechando a cabalidad la potencialidad de los mismos como espacios de concertación que articulan a la sociedad civil en una agenda de desarrollo local- regional concertado.

De manera general, entre las limitaciones de carácter normativo que traban el buen funcionamiento de CCR y CCL se han destacado los siguientes:

- requerir personería jurídica con tres años de antigüedad, para acceder al proceso excluye a muchas organizaciones de base;
- el carácter consultivo y no vinculante de ambos órganos permite que los acuerdos sean desconocidos por las autoridades políticas;
- establecer únicamente dos reuniones anuales impide la consolidación de un proceso complejo;
- los "representantes" de la sociedad civil no tienen un mandato claro;
- la inexistencia de recursos mínimos –oficina y pasajes- le resta sostenibilidad al esfuerzo por participar²⁴.

A estos problemas se suman los que derivan de la estructura institucional del gobierno municipal tal como la define su Ley Orgánica promulgada en 2003, y que hemos evocado más arriba a propósito del caso de Ilave: poder concentrado en el alcalde, mayoría automática de éste, poderes unificados (el Concejo y el Alcalde están juntos en el mismo órgano), acceso restringido de los regidores a la información en la medida que se requiere aprobación del Concejo, etc. Estos factores propician la concentración del poder y el autoritarismo y por lo tanto tienden a debilitar las condiciones de ejercicio de la gobernabilidad democrática.

De no ser contrarestandos, por un comportamiento abierto y proactivo del alcalde y por acciones de capacitación, puede predominar la confusión generada por las dificultades de comprensión de la tecnicidad del presupuesto y de las habilidades que requiere la concertación. Como lo resalta Marisa Remy, "*el complejo proceso de base deviene en muchísimos casos en una suerte de mesa de partes donde la población deposita sus sueños; luego de lo cual una caja negra de carácter técnico o profesional establece su viabilidad, un CCL que no ha participado en el proceso de base lo reorganiza y, al final, el concejo decide*"²⁵.

A pesar de estas restricciones y sobre la base de lo que está ocurriendo en Piura se puede afirmar que existen municipalidades con experiencias exitosas que han logrado involucrar a los ciudadanos en una propuesta de desarrollo local, lo que permite producir balances democráticos alentadores e incita a consolidar el proceso del presupuesto participativo como el ciclo principal de la interacción entre las autoridades de los gobiernos subnacionales y los ciudadanos de su circunscripción.

Sin embargo, la mayoría de municipalidades encuentra limitaciones para gestionar en forma eficiente y democrática su territorio. Un gran número de gobiernos locales cuenta con planes concertados, pero éstos aún no logran constituirse como un instrumento de gestión del desarrollo, manteniéndose aún rasgos "tradicionales" de gestión, en los que

²⁴ Propuesta Ciudadana 2005

²⁵ Remy 2005 a : 140-141

prima el "alcaldeísmo", autoritarismo, problemas de transparencia y corrupción, y reclamos por la participación ciudadana.

Este conjunto de municipalidades realiza la planificación y presupuestos participativos, más en cumplimiento de la ley que por vocación concertadora. Los Consejos de Coordinación local (CCL), siendo espacios de concertación, vienen siendo asumidos más por obligatoriedad. Algunas veces, la participación es manipulable por parte de las autoridades locales con el fin de evitar ser interpelados sobre las acciones y resultados de su gestión.

Son muy escasas las experiencias de municipalidades para la evaluación participativa de los planes de desarrollo. No se cuenta con instrumentos que permitan hacer seguimiento del cumplimiento anual de los planes de desarrollo con relación a los proyectos ejecutados por la gestión municipal. Menos aún, con sistemas de información y espacios que permitan informar a la población de los avances y limitaciones. Si bien la población participa en los espacios de concertación para la planificación, difícilmente han logrado avanzar a la etapa de gestión y ejecución de los planes y proyectos acordados, generando desconfianza en los procesos

Cada municipio cuenta con planes, pero escasamente son utilizados para articular problemas, potencialidades y propuestas de actuación comunes a la provincia, subcuenca y región. Esta desarticulación limita su uso para mejorar la toma de decisiones en la gestión de territorios más amplios que sobrepasan el propio municipio. Aún no se integran los planes para compartir una misma visión regional que articule distrito – provincia – región.

- *La débil articulación de planes de desarrollo locales con el presupuesto (municipal-regional), como si fueran diferentes procesos*²⁶.

Es innegable que la institucionalización de los presupuestos participativos a través de la ley es uno de los grandes avances del proceso de descentralización. Según datos del Ministerio de Economía, en la gestión de presupuestos participativos del han intervenido más de 250,000 ciudadanos, dando voz a la población en la toma de decisiones de inversión.

A pesar de estos avances, aún la articulación de planes de desarrollo con el presupuesto municipal es débil. No son tomados en cuenta como instrumentos de gestión que se complementan en el proceso de desarrollo integral del territorio dado que los presupuestos permiten operativizar en el corto plazo, las grandes líneas estratégicas contenidas en los planes de desarrollo de largo plazo. Sin presupuestos no se pueden implementar los planes.

En la práctica, se viene atomizando el presupuesto municipal entre varias acciones pequeñas, perdiéndose la orientación estratégica del desarrollo. De esta forma, los proyectos aprobados muchas veces no responden a las reales prioridades de la población por la falta de representatividad de los participantes o la ausencia de articulación entre organizaciones de un mismo caserío, zona, microcuenca, para concertar una agenda de

²⁶ Este acápite y parte del precedente recogen los aportes de Manuel Alburqueque, Director del Programa de Desarrollo de la Gobernabilidad Local (PDGL) del Cipca, en Piura.

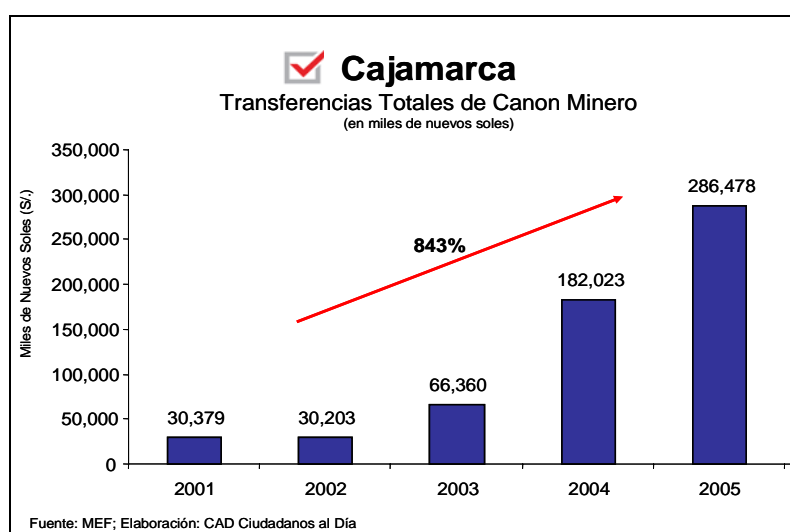
prioridades de desarrollo, motivando demandas desorganizadas, que compiten entre sí y desarticuladas de una visión distrital, provincial y/o regional.

VI - Mejoras y restricciones del financiamiento público

Los recursos limitados de las municipalidades y gobiernos regionales, generan falsas expectativas en los procesos de planificación y procesos de presupuestos participativos, desalentando a las organizaciones que no ven contempladas sus prioridades, porque el presupuesto no alcanza.

A diferencia de los centros urbanos donde los recursos directamente recaudados (impuesto predial, licencias, etc.) representan una parte significativa de su presupuesto, la dependencia de los municipios rurales de las transferencias sigue siendo casi total. En este contexto, es notable la importancia del incremento de recursos vía canon, sobrecanon y regalías que han recibido muchos gobiernos locales, aunque de manera desigual puesto que benefician más a las regiones donde se concentra la producción minera o de hidrocarburos y la mayoría de municipalidades no cuenta con estos recursos. Este crecimiento se debe, en primera instancia, al incremento de los precios internacionales de los metales y, en segundo lugar, al aumento de la producción nacional.

Actualmente, el *canon y sobrecanon petrolero* que reciben Piura y Tumbes corresponde al 12.5% de lo recibido por el Estado Central (de este monto el 80% va para Piura y el 20% para Tumbes). El *canon minero* que recibe Cajamarca es el 50% del impuesto de la renta pagado por la Minera Yanacocha. Por el momento, Yanacocha se inhibe de pagar las *regalías mineras*, apoyándose sobre los famosos "contratos-ley de estabilidad" firmados en época de Fujimori. Las regalías son una parte de lo que la empresa gana con la venta del mineral. Su porcentaje es del 3% para ganancias superiores a los 120 millones de dólares.



En este terreno, se han producido críticas relativas a la ejecución del gasto municipal con dichos recursos, afirmando que las obras emprendidas la mayoría de las veces no demuestran alta calidad de gasto. El remedio planteado –la ejecución del gasto por las empresas mineras en lugar de las municipalidades- nos parece, en nuestro punto de vista, totalmente inaceptable.

La otra transferencia; el FONCOMUN, sí es accesible a todas las municipalidades. Gracias a el y desde 1993, los alcaldes disponen de un nuevo piso presupuestal y de mayores recursos para realizar inversiones. Un elemento que ha beneficiado mucho a las pequeñas municipalidades distritales ha sido la determinación de que todas las municipalidades, independientemente del tamaño de su población, reciban una base mínima común, fijada para el presupuesto del año 2004 en ocho UIT, aproximativamente trescientos mil nuevos soles.

A diferencia del canon, sometido a la volatilidad de los precios internacionales, el FONCOMUN tiene la ventaja de ser una fuente de ingresos predecible que permite a las municipalidades un buen grado de certidumbre al momento de realizar su planificación de gastos. Además muestra un crecimiento sostenido en la medida que está asociado con la recaudación del Impuesto General a las Ventas (IGV), y éste directamente vinculado con el crecimiento económico.

Al nivel regional, se han transferido las planillas de educación y salud, una medida de desconcentración más que de descentralización. Al contrario, la redistribución territorial de recursos y competencias que se trasladan de los sectores a los gobiernos locales y regionales, previsto inicialmente para 2003, ha tenido avances muy limitado, y es en parte bloqueado por una maraña de dispositivos de acreditación inconclusos o por la auto resistencia de determinados programas a ser transferidos, como es el caso de PRONAMACHCS.

El conjunto de estas medidas ha tenido efecto y explica que los gobiernos regionales y municipales están administrando ahora una proporción algo mayor del Presupuesto Público. Considerando las cifras del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del sector Público, los recursos que administran los gobiernos subnacionales han pasado de 18% el año 2002 al 23% el año 2005, como puede verse en el cuadro siguiente:

Distribución del Presupuesto Público de Apertura por niveles de gobierno, 200-2005
 (en mill. S./.)

Nivel de Gobierno	2002	2005	2002	2005
Gobierno Central	30,510	38,289	82%	77%
CTAR/Gobiernos Regionales	4,919	7,732	13%	16%
Gobiernos Locales (*)	1,683	3,366	5%	7%
<i>Total Gobiernos Subnacionales</i>	<i>6,602</i>	<i>11,098</i>	<i>18%</i>	<i>23%</i>
Total	37,112	49,387	100%	100%

Fuente: Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

(*) Se considera sólo transferencias que reciben los GL del gobierno central (FONCOMUN), Canon, vaso de leche y programas sociales a municipalidades acreditadas

Sin embargo, a pesar de las mejoras que hemos señalado, estas transferencias están todavía muy por debajo del nivel latinoamericano. A esto se debe el carácter todavía reducido de los presupuestos regionales y municipales para atender las prioridades de la población, una de las limitaciones fuertes del presupuesto participativo que genera desconfianza en el proceso,

A pesar de su mejora, la presión tributaria (13,8% en 2005) es también una de las más bajas de América Latina cuyo promedio es del orden del 17%. Es necesario por lo tanto una Reforma Fiscal que, por un lado, incremente las capacidades de redistribución del Estado, y que, en segundo lugar y más que todo, implemente una verdadera descentralización fiscal.

VII - Epílogo, las rutas hacia el cambio

En primer lugar y a la luz de los aprendizajes logrados, es posible y necesario elaborar nuevas herramientas cognitivas y analíticas que ayuden a guiar nuestra acción, tales como Planes de Ordenamiento territorial y la elaboración de nuevos modos de gestión colectiva de los recursos naturales que tomen en cuenta los aportes de la nueva Ley del Medio Ambiente y los de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. También comprometer la cooperación internacional, las universidades y las ONGs en la realización de investigaciones aplicadas a los problemas que se busca solucionar.

En segundo lugar, los instrumentos de gestión del territorio de los cuales disponemos deben ser perfeccionados, modificados y potenciados. A lo largo del texto, hemos mencionado limitaciones y cambios normativos necesarios.

Empero, es importante tomar en cuenta la dialéctica que existe entre estructuras y actores sociales. Mejores marcos normativos o metodológicos puedan favorecer la gobernabilidad democrática del territorio, pero esta dependerá en gran parte y en última instancia de la volunta política y del estilo de gestión de las autoridades que la comunidad habrá elegido. A título ilustrativo, nos parece útil recapitular varios de los puntos críticos que hemos reseñado, en un *cuadro* de doble entrada que permita comparar rasgos y mecanismos de la gestión vertical con los que caracterizan la gestión democrática.

Condiciones	Gestión vertical	Gestión democrática
EQUILIBRIO DE PODERES	Alcaldes fuertes y concejos débiles, configurando una ausencia de pactos de gobierno local, de estrategias o alianzas para la gobernabilidad democrática local.	Equilibrio de poderes al interior del Concejo, incluyendo a regidores de la minoría en la gestión del plan de desarrollo y en las comisiones municipales.
VISION CONCERTADA DEL DESARROLLO	No cuentan con planes de desarrollo concertados con la sociedad civil.	Cuentan con planes de desarrollo concertados con los ciudadanos y los involucran además en la gestión y evaluación.

Condiciones	Gestión vertical	Gestión democrática
REGLAS CLARAS Y ESTABLES	Incumplen con la formación del CCL y/o existe ausencia de mecanismos y espacios de participación institucionalizados para articular a la sociedad civil en una propuesta de desarrollo local – regional.	De acuerdo a la Ley de Municipalidades, han creado el CCL y otros espacios de participación, buscando articular al CCL y representaciones urbanas y rurales en la gestión y evaluación del plan de desarrollo
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES	Autoritarismo y patrones clientelistas en la toma de decisiones.	Incorporación de los representantes de las zonas urbanas y rurales en las decisiones de inversión del presupuesto participativo, en función de sus prioridades y en sintonía con el plan concertado.
	Modelo tradicional de gestión, orientado al desarrollo urbanístico, respondiendo más a urgencias de corto plazo que a las prioridades.	Modelo de gestión proactiva, orientado a las prioridades del plan concertado de desarrollo local. Visión integral del desarrollo.
TRANSPARENCIA	Incumplen las normas que obligan a rendir cuentas a los ciudadanos. Niegan información a los vecinos sobre la disponibilidad y uso de los recursos municipales.	Rinden cuentas a la población en asambleas públicas. Además, utilizan otras formas creativas para informar a la población: Boletines, afiches, radio, prensa, TV, web.
DESARROLLO DE CAPACIDADES Y RENOVACIÓN DE LIDERAZGOS	Ausencia de capacidades y limitaciones para articular las diferentes actuaciones de las entidades públicas y privadas que intervienen en el espacio local, en función del plan de desarrollo concertado.	Alcaldes y Concejos con capacidad para coordinar las diferentes actuaciones de los programas nacionales y de ONGs, en función de las prioridades de su plan concertado. Las instituciones públicas y privadas (ONGs) unen esfuerzos para la gestión del plan.
	Escasos recursos y falta de capacidad para acceder a otras fuentes de financiamiento, y en especial la cooperación internacional	Apuesta por el desarrollo de capacidades de sus técnicos en la gestión de proyectos, para aprovechar las oportunidades de recursos de otras instituciones.
	Ausencia de programas de desarrollo para el fortalecimiento y renovación de liderazgos, a partir del desarrollo de capacidades de las organizaciones sociales y productivas y generación de liderazgos locales.	Apuestan por el desarrollo de capacidades de la población y sus representaciones. Fortaleciendo y generando nuevas capacidades para la concertación en el desarrollo local

Elaboración: Manuel Alburqueque, PDGL-CIPCA

Si bien lo recorrido en estos tres últimos años ha permitido evidenciar determinadas limitaciones en las capacidades de las autoridades políticas y de los equipos técnico para liderar y conducir los procesos, y de los actores de las sociedad civil para participar, es cierto también que el proceso de descentralización ha -en muchos casos- despertado a organizaciones que estaban inactivas y que han tenido que inscribirse en los CCL y CCR, ha introducido nuevas formas de relacionamiento entre los gobiernos locales y regionales y la sociedad civil y ha creado espacios de debate. Se ha abierto un espacio mayor de reflexión donde se discute que quizás no es todavía lo ideal, pero que ya nos viene acercando a nuevas formas de cómo plantear propuestas, y son un punto de partida para ir más lejos.

Bibliografía

- Albuquerque, Manuel y Martín Cornejo
2005 *Gestión democrática para el desarrollo rural (Municipal – Regional).*--
Piura: CIPCA-PDGL (Documento de Trabajo)
- Arbós, Xavier y Salvador Giner
1993 *La gobernabilidad – Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial.*-- Madrid: Siglo Veintiuno
- DFID
2003 *Democracia participativa en los andes : la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú.*--Lima : DFID
- Degregori, Carlos Iván
2004 *Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización.*--Lima : Grupo Propuesta Ciudadana., (Cuadernos Descentralistas ; 13)
- Degregori, Carlos Iván y Ludwig Huber
2005 *Cultura, poder y desarrollo rural.*-- Ponencia presentada en el Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) XI. Trujillo, Perú, 16-19. Agosto de 2005.
- Gonzales de Olarte, Efraín
2003 *Hacia el desarrollo descentralizado local y regional.*-- Ponencia presentada a la I Cumbre Latinoamericana para el Desarrollo Local / Regional y Descentralización – Arequipa 9-12 de Junio 2003
- Grupo Propuesto Ciudadana
2005 *Balance del proceso descentralista – Informe del Equipo Operativo,*
Lima, Octubre 2005.
- Ministerio de Agricultura (MAG) y GTZ
2004 *Estrategia nacional de desarrollo rural : elementos para la formulación de una política de desarrollo rural.* Lima : MAG, GTZ
- O'Donnell, Guillermo
2004 "Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión".--En : PNUD.- *La democracia en América Latina : hacía una democracia de ciudadanos : contribuciones para el debate.*—Buenos Aires : Aguilar, Altea, Alfaguara.-- pp 149-192

Remy, María Isabel

- 2005 a *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones.*-- Lima: IEP-- (Ideología y Política ; 23)
- 2005 b *Estudio sobre conflictos entre población y autoridades locales.* Primer Informe presentado a la Defensoría del Pueblo.

Revesz, Bruno

- 2004 “Gobernar democráticamente : ¿Una cuestión de Estado?” : En: *Socialismo y Participación.*-- Lima, No. 98, Sep. 2004 –pp. 139-141

Revesz, Bruno, Coord.

- 2003 *Macroregión Norte* – Piura: Cipca

Revesz, Bruno y Julio Oviden

- 2003 “Ordenamiento territorial y desarrollo regional”.-- En: *Foro Descentralista.*-- Lima, No. 2, Ago. 2003

Sánchez Albavera, Fernando

- 2003 *Pasivos ambientales mineros: un desafío en la gestión del medio ambiente aún poco aceptado en América Latina, presentación.*- Santiago : CEPAL.—(Conferencia Internacional sobre Pasivos Ambientales 2003, Santiago, 11-12 Nov. 2003)

Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegú,

- 2003 *Desarrollo territorial rural*, Borrador de Trabajo, Santiago, RIMISP, Febrero 2003

Trivelli, Carolina

- 2005 *Estrategias y políticas de desarrollo rural.* Ponencia presentada en el Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) XI. Trujillo, Perú, 16-19 Ago. de 2005.

Winchester, Lucy y Enrique Gallicchio , ed,

- 2003 *Territorio local y desarrollo, Experiencias en Chile y Uruguay.*— Santiago : SUR; CLAEH