

Presupuestos municipales, participación y reordenamiento de los espacios políticos

Municipal Budgets, Participation, and the reorganization of political spaces

Alejandro Diez Hurtado

Doctor en Antropología y Etnología. Profesor e investigador de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Correo electrónico: adiez@pucp.edu.pe

Fecha de recepción: noviembre 2008

Fecha de aceptación y versión final: marzo 2009

Resumen

Este artículo aborda los procesos de elaboración de presupuestos municipales en diez provincias del Cusco y Puno, inscribiéndose en el marco del análisis de la tensión burocrática y política entre espacios centrales (Estado) y periferias (ámbitos locales). Así la investigación analiza la participación y posicionamiento político de los distintos actores y muestra que la realización continuada de dichos procesos genera nuevas formas de articulación política y reordenamiento del territorio político local, lo que abre espacios para la representación ciudadana no electoral.

Palabras clave: participación, Antropología política, gobierno municipal, territorio, poder local, Perú

Abstract

This article tackles the processes that characterized the development of municipal budgets in ten provinces of Cusco and Puno. The analysis focuses on the bureaucratic and political tension between the central (the State), and the peripheries (local spaces). The article analyses the participation and political positioning of diverse actors and shows that the continuation of such processes generates new forms of political articulation and reordering of local political territory. This, in turn, opens new spaces for the representation of citizenship as a dimension that is independent of electoral politics.

Keywords: participation, Political Anthropology, municipal government, territory, local power, Peru

Desde hace pocos años, se ha implementado en los municipios distritales y provinciales y en los espacios regionales peruanos un proceso de participación popular para la distribución del presupuesto de inversión local. El proceso de elaboración de los presupuestos participativos (PP) es, hasta el momento, el punto más alto de institucionalización de una serie de procesos que se originaron como experimentos de planificación concertada. Estos fueron iniciados a lo largo de la década anterior desde instancias municipales y por lo general con el auspicio de las ONG y la cooperación internacional. Estas modalidades informales de participación fueron institucionalizadas y difundidas en el país con la instalación de las mesas de lucha contra la pobreza (MLCP) y luego, a través de las directrices establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (Remy 2005), tendientes a definir reglas del proceso, plazos y montos a disposición de las diversas instancias locales.

Si en su primer año, es decir el 2003, dicho proceso se desarrolló de manera relativamente improvisada, en el 2004 se dispusieron las normativas que los encuadran y ordenan, sugiriéndose actividades, cronogramas, instancias de concertación e incluso criterios para la priorización de proyectos. Un balance de los dos primeros años de este ejercicio muestran una gran diversidad de respuesta en los espacios locales¹; encontrándose desde municipios a los que les basta cumplir con los aspectos formales de este proceso, hasta aquellos que aprovechan el contexto para incrementar los niveles de participación de la población en el gobierno local.

Este artículo se concentra en las experiencias de elaboración de los presupuestos municipales en un grupo de provincias del sur andino peruano: cuatro pertenecientes al departa-

mento de Cusco (Calca, Quispicanchis, Paruro y Cusco) y seis al de Puno (Juli, Ilave, Azán-garo, Sandia, Carabaya y Lampa)². Estos procesos constituyen verdaderos experimentos sociales de invención de política local, a través de los cuales la sociedad civil genera una serie de prácticas y procedimientos originales, para organizarse y responder de manera local y específica a las normativas estandarizadas elaboradas desde el Estado. Estos procesos nos permiten formular una serie de preguntas sobre las relaciones entre el Estado, sus representantes locales y la sociedad civil; en particular, sobre las posibilidades de generar nuevos criterios de representatividad, participación y en último término, inclusión de las poblaciones locales enmarcadas en nuevas formas de hacer política.

Es en este sentido que los procesos de concertación se conectan, por un lado, con los procesos históricos de creación de los Estados republicanos andinos en el siglo XIX y, por el otro, con los mecanismos y procedimientos de articulación entre los espacios locales y el Estado. Marcados por la inestabilidad, la tensión entre espacios centrales y periferias —o si se quiere, entre Estados y fuerzas centrífugas— y particularmente, por la privatización del poder, los Estados republicanos se construyeron sobre equilibrios en tensión y una serie de reglas de reparto y regateo de recursos siempre escasos (Démelas 2003). Dadas estas características, presentes en los Estados latinoamericanos desde su fundación, los PP responden a la necesidad de articular espacios locales y gobierno central, de cerrar o aproximar la brecha inevitable entre gobernantes y gobernados, entre la micro-política local y la política central del Estado (Gledhill 2000). Asumimos que la práctica de interrelación de las organi-

1 Para este trabajo, nos limitaremos a las experiencias de elaboración del PP a nivel provincial, haciendo abstracción del proceso a nivel regional.

2 La información proviene del acompañamiento a la sistematización de una serie de experiencias auspiciadas por la OXFAM GB y desarrolladas por un conjunto de ONG que trabajan en la zona: Arariwa, CBC Las Casas y Coincide, en Cusco y Asociación SER y CEAS, en Puno.

zaciones locales en el marco de las instancias de gobierno municipal constituye un ámbito de micro-política (Abeles 1990), en el que las élites y los poderes locales, en el contexto de relaciones institucionales y organizacionales, disputan, al tiempo que construyen, las dimensiones locales del Estado (Diez 2003).

Aunque las múltiples formas que adopta la participación en el Perú han sido, y siguen siendo, de interés de los investigadores, analistas y promotores de ONG³, todavía nos aproximamos tímidamente a los efectos políticos del proceso; en parte por su novedad, pero también por su ambigüedad, sus múltiples formas de expresión y la incertidumbre sobre su continuidad y sus resultados en el corto y mediano plazos. En esta circunstancia no tiene un rol menor el ambiente de inestabilidad social en el que se produce el proceso, con continuas protestas de carácter regional y también local, algunas de las cuales han tenido su origen precisamente en cambios generados en las reglas locales del juego político (Pajuelo 2005).

Lo singular de los PP es que por la insistencia en los instructivos y la normatividad central, aparecen en primer término como procesos burocráticos, en los que la razón técnica busca imponerse sobre la razón política. Todo ello en el marco de la descentralización y la generación de instancias de inclusión y participación popular. Al respecto, los casos que analizamos ocupan un lugar intermedio entre los procesos bolivianos, en los que, con supuestos semejantes aunque en circunstancias diferentes, la participación no siempre genera mayor inclusión, sino la politización de las bases y las agendas locales (Blanes 2000), y los procesos ecuatorianos que, aún incipientes, aparecen como una promesa de transformación positiva en las relaciones sociedad local-Estado (Ortiz 2004).

Procuraremos mostrar que en el Perú, la realización continuada de PP concertados en

los espacios provinciales no sólo incorpora e institucionaliza una nueva dimensión a la representación política local; sino que genera, por un lado, nuevas formas de articulación política y por el otro, reordena las bases territoriales del Estado, generando en la práctica nuevas circunscripciones políticas locales como condición para su funcionamiento eficiente. Nuestro itinerario inicia presentando brevemente los procesos de elaboración de dichos presupuestos, continúa con el análisis de las formas de participación promovidas por el proceso y culmina con un análisis de los procesos de articulación y reordenamiento del espacio local.

Los presupuestos participativos en las provincias de Cusco y Puno

El proceso de elaboración del PP está diseñado como una plantilla única a ser aplicada por igual en diversos ámbitos. Los pasos a seguir y el cronograma son uniformes: convocatoria, inscripción de participantes, elección del Consejo de Coordinación Local (CCL), talleres de información y priorización, evaluación técnica, aprobación del presupuesto y elección de los comités de vigilancia. Y sin embargo, en su aplicación concreta se genera una serie de diferencias en lo relativo a su duración, su relación con los planes de desarrollo y la conformación de instancias para el proceso.

Si bien cada uno de los casos analizados muestra una particular configuración entre contexto, intervención institucional y grado de desarrollo de las instancias generadas, en la elaboración de los presupuestos, estos mismos criterios, nos permiten encontrar algunas regularidades y semejanzas sobre las que elaboramos una primera clasificación de los procesos:

a) Procesos acotados: cuando los procesos del presupuesto participativo son ejercicios relativamente desligados de la gestión municipal (hasta

3 Véase al respecto Ballón (2003); Landa (2004); Remy (2005); Pineda (2005); Llosa (2005); Grompone y otros (2008).

dónde es posible); son los procesos más cortos (dos meses máximo), sobre la base de una metodología estandarizada y dependen de la facilitación externa.

Ejemplo de este tipo de procesos son los de Juli e Ilave, los cuales se desarrollaron en un contexto de conflictividad y de oposición radicalizada contra la gestión municipal. En el caso de Juli el proceso se trató del segundo ejercicio de elaboración del PP, pues ya se había desarrollado una primera experiencia en el 2003⁴. La oposición —encabezada por los candidatos derrotados en las elecciones—, promovió movilizaciones populares exigiendo, al alcalde, rendición de cuentas en un contexto de desconfianza hacia el procedimiento. Es entonces que el alcalde coordina con la MLCP y algunas instituciones vinculadas a la Iglesia (IER, Cáritas y Comisión Episcopal Acción Social) para la elaboración del PP. El proceso comprendió las ordenanzas municipales, una serie de talleres de consulta popular (territoriales y temáticos), y la elección y acreditación de participantes. En Ilave, el ejercicio se desarrolló como parte del proceso de reconstrucción política de la autoridad local, luego de los sucesos que llevaron al asesinato del alcalde Cirilo Robles y al consecuente proceso de negociación civil y política que culminó en elecciones complementarias para restituir la autoridad municipal, luego de más de seis meses de vacancia (Pajuelo 2005; Degregori 2005; Torres 2008). Ninguno de los dos procesos logró formalizar instancias de coordinación local de acuerdo con los instructivos, suplién-

dose algunas de las funciones de éstas a través de entidades de organización y movilización social pre-existentes en las provincias.

En ambos casos, la intervención institucional estuvo centrada en la participación (vía acreditación personal) y la formación de promotores locales, con la finalidad de garantizar el compromiso y la continuidad en la participación⁵. Sin embargo, la construcción de instancias para el proceso fue tributaria, no del proceso mismo, sino de la acción local; así en Juli funcionó un Consejo Ampliado de Desarrollo, en tanto que en Ilave se mantuvo como instancia superior una Asamblea de Agentes. En ninguno de los dos casos se logró establecer comités de vigilancia. Ambos procesos muestran las limitaciones que supone la implementación de un proceso estandarizado en contextos de movilización social extrema.

b. Procesos semi acotados: cuando los procesos en torno al presupuesto participativo están vinculados a la gestión municipal, pero mantienen una lógica distinta; son de duración corta y media, entre dos y seis meses y suponen cercanía a la gestión municipal por parte de sus facilitadores.

Este tipo de procesos pudieron ser observados en las provincias cusqueñas, donde se desarrollaron gracias al apoyo de ONG con presencia local (así en Calca y Quispicanchis) o por la acción de los propios funcionarios municipales (como en Paruro y Cusco). Buena parte de los casos analizados registraban experiencias anteriores de concertación para la elaboración de planes de desarrollo, lo que había creado contextos de participación popular previos, en los que se inscribieron los procesos del PP. Así, Calca y Paruro contaban con un plan

⁴ En el 2003, el proceso del PP fue organizado con intervención de la MLCP, en base a las directrices del Ministerio de Economía y Finanzas y sobre la base de la solicitud de proyectos desde las bases. Se receptaron más de 1000 pedidos, los que fueron clasificados en 10 ejes y priorizados posteriormente desde la oficina de planificación del municipio. Aunque mucha gente continuó presentando memoriales y demandas, se señala que el presupuesto se respetó aproximadamente en un 85%. Si los resultados fueron auspiciosos a nivel del distrito capital, no ocurrió lo mismo con los distritos de provincia.

⁵ Los planes de desarrollo no han sido rectores en el proceso: en Juli existía un plan gestado desde 1999 a pedido de algunas ONG, en el que se incluían los sectores de agricultura, salud y educación además de la subprefectura y del municipio. La elaboración del plan terminó hacia finales del 2002, básicamente por colaboración de las ONG y el municipio, ante la defeción de los demás sectores; el cambio de alcalde supuso la discontinuidad en el proceso.

de desarrollo institucional e instancias de concertación y en Quispicanchis existe una larga experiencia en el tema⁶. La planificación realizada en el 2003 funcionó entonces como introducción al proceso que se desarrollaría ampliamente a partir del 2004.

No obstante estos antecedentes, y con excepción de Calca, los planes de desarrollo con que contaban estas provincias no constituyeron el elemento rector del PP: en algunos casos fueron utilizados como referencia eventual, en tanto que en otros (Paruro), el plan simplemente no se tomó en cuenta⁷. En Canas, fue la vinculación al plan de desarrollo y sobre todo a sus instancias constituidas lo que produjo un CCL, con funciones delimitadas y articulado a los Comités de Desarrollo de Caserío (CODECA) del organigrama participativo municipal. En cambio, en Paruro y Cusco la elección del CCL parece haber sido más bien formal y hacia finales del proceso, sin contar con mucha representatividad, organicidad, ni rol importante en el mismo. En Quispicanchis, tras debatirse su utilidad, se optó por no elegirlo poniendo en su lugar al comité multisectorial del que ya disponían. Las experiencias cuzqueñas muestran que la inserción de los procesos de PP en contextos de mayor desarrollo de la concertación para la planificación local, no producen necesariamente una vinculación con los planes ya elaborados o con las instancias creadas anteriormente.

c) Procesos integrados a la gestión municipal: cuando se desarrollan como parte del trabajo de gestión del gobierno local, suponen procesos largos de más de seis meses, sobre una práctica de adaptación metodológica a la organización local.

6 Buena parte de los procesos cuzqueños reseñados se desarrollaron bajo el auspicio y soporte institucional de ONG con presencia en las provincias (Arariwa, Imagen, Ccaijo), que por lo general conformaron y participaron en los equipos técnicos.

7 Dos provincias no contaban con un plan terminado, Quispicanchis que lo estaba elaborando y en Cusco se empezó a elaborar como parte del proceso del presupuesto, contando con el apoyo de la MLCP.

Corresponden a los procesos de Carabaya, Sandía, Azángaro y Lampa, de la zona quechua de Puno, donde se observan dos tipos de contexto diferentes:

- a) Espacios en los que existen conflictos internos y cuestionamientos a la labor municipal; por ejemplo, Azángaro donde la Federación Campesina, la Federación Unitaria de Barrios y otras asociaciones reclaman al alcalde por algunas obras y por incumplimiento de acuerdos anteriores. Un caso similar es el de Lampa donde la Federación Campesina Distrital, los barrios, el Sindicato Único de Trabajadores en la Educación (SUTE) de Lampa, las comunidades campesinas y los tenientes gobernadores cuestionan al alcalde por su gestión y manejo administrativo poco transparentes. En ambos casos, sin embargo los alcaldes mostraron apertura ante el proceso del PP como un mecanismo para legitimarse en el gobierno local (en Azángaro se estableció una alianza entre cinco ONG y en Lampa se fortaleció la MLCP).
- b) En contextos no conflictivos, tales los casos de Sandía y Carabaya, el proceso del PP se desarrolló desde un inicio con la voluntad política favorable de los alcaldes provinciales, generándose más bien un proceso de concientización al interior de los consejos locales y hacia los municipios distritales para involucrarlos en el mismo.

En todos estos casos se contó con personal adscrito al municipio, que integró los equipos técnicos y se encargó de implementar una combinación de talleres y cabildos descentralizados y generales. Sólo Azángaro contaba con un plan de desarrollo, en todas las demás provincias la elaboración del plan fue incluido como parte del proceso participativo de concertación. En todos los casos los procesos fueron muy largos y culminaron con la generación de comités de vigilancia, aunque de diversa estructura y conformación.

Más allá de sus limitaciones, los procesos analizados exhiben tres grandes logros: a) el incremento de la participación de la población habitualmente excluida de las decisiones de Gobierno y de la asignación presupuestal; b) el establecimiento de acuerdos entre diversos sectores de la población; c) un reparto más racional y equitativo del presupuesto municipal⁸.

En todos los casos analizados el proceso eliminó la arbitrariedad en la asignación del presupuesto, imponiéndose un número de criterios que culminarían en un reparto más extendido del presupuesto, que tomaba en cuenta a los anexos y a los sectores interesados en cada provincia y distrito. En Cusco terminó imponiéndose el criterio simple de reparto entre los distritos; en Paruro, Quispicanchis y Anta se impuso un criterio de base territorial, adjudicando al menos un proyecto por distrito –incluso sin discutir su relevancia–; la excepción fue Calca donde se procuró priorizar proyectos con carácter provincial que estuvieran incluidos en el plan de desarrollo. Sólo en algunas provincias puneñas se logró acuerdos adicionales: en Carabaya se establecieron techos para cada ámbito en base a índices per cápita fijos; en Sandía se focalizó hacia áreas de mayor pobreza, en especial hacia aquellas poblaciones que no habían sido beneficiadas anteriormente; en espacios como Lampa, por la vía del reparto en zonas territoriales, se llegó a asignar un 75% del presupuesto a espacios rurales.

Participación y posicionamiento político de los actores

La asistencia de la población a los procesos de elaboración del PP ha sido masiva, aunque no

⁸ Los datos con que contamos (informes, documentos de sistematización y conversaciones con miembros de los equipos) permiten formular ambos logros de manera cualitativa, pero no cuantificarlos; para ello requeriríamos registros de participación así como información sobre presupuestos para los ejercicios 2004 y 2005.

constante ni uniforme. Las formas diversas de participación de distintos agentes, así como las diferencias registradas entre los procesos provinciales descritos nos permiten analizar la participación popular desde dos entradas complementarias: a) las formas generales de la participación y la convocatoria y b) los tipos de participación en el proceso. Ambas consideraciones nos autorizan algunas conclusiones sobre el carácter democratizador del proceso y sobre la naturaleza del vínculo ciudadano-Estado que genera.

En lo que respecta a las formas de participación, en Cusco, la asistencia fue mayor en áreas con preponderancia campesina, como en Paruro, y algo menor en provincias más mestizas o con fuerte influencia urbana, como en Paucartambo. En las provincias de Puno, en cambio, el proceso supuso diversos mecanismos de elección y acreditación, para garantizar la presencia de representantes de espacios rurales y campesinos en las diversas fases del proceso.

En términos regionales se contraponen dos modelos para la inclusión, entendida como posibilidad de asistencia. El primero es la “participación básica generalizada” cimentada en el principio de que “todos pueden entrar” y sobre la base de convocatorias amplias y sin restricciones en la mayor parte de los casos⁹. El mecanismo no resulta conflictivo porque en estos casos los acuerdos no se realizan por votación mayoritaria sino mediante la construcción de consensos. En este contexto, la inscripción de organizaciones en los registros municipales, que se requiere por ley para participar en el proceso, tuvo sólo una función

⁹ Presente en las provincias del Cusco, esta práctica inclusiva por definición parece corresponder tanto a la cultura de participación comunal y local, como al trabajo de las ONG locales; así en las provincias altas de Paruro y Quispicanchis se crearon oficinas municipales de apoyo a la participación, las cuales trabajaron sostenidamente para que no se exigiera ningún tipo de requisito para la participación, y no pocas provincias convocaron al proceso mediante oficios de invitación y publicidad radial.

formal, pues no afectó sensiblemente los niveles de asistencia.

El segundo es la “participación por representación pactada”, presente en las provincias de Puno y fundada en la asistencia ordenada de las instancias inscritas mediante representantes electos y delegación de funciones a los mismos. Respecto a este modelo, se observan diferencias entre las zonas aymaras y quechuas: en las primeras se fomentó la creación de asambleas de representantes, de manera estandarizada y formalizada¹⁰; en tanto que en las zonas quechuas la participación, igualmente por elección, fue más abierta y menos restrictiva.

En estas condiciones, la participación de los agentes de base que más intervienen (representantes de comunidades, centros poblados y dirigentes barriales) está orientada a defender sus reclamos y sus pequeños proyectos locales. La participación en el proceso es percibida como un derecho fundado en la búsqueda de inclusión en el reparto del presupuesto municipal y con el propósito de arrancarle una porción para destinarla al lugar de origen del participante. Cabe señalar que esta defensa de una porción para la propia localidad se reproduce en las diversas instancias de concertación: en los distritos para las comunidades, en las provincias para los distritos y en la región para las provincias. Esto demuestra que en la mayor parte de los casos se impone una visión localista-excluyente, más que visiones de conjunto que entiendan el desarrollo como proceso compartido.

Con todo, la participación en la elaboración de los presupuestos cambia los términos del acceso a los recursos públicos, pasando del

ruego, del favor o del memorial a nuevas modalidades fundadas en el “reparto”, más o menos, equitativo entre las partes, entendido como un derecho incompleto, imperfecto, sin garantía de cumplimiento, pero derecho al fin.

Por otro lado, si analizamos las intervenciones observables en el proceso, nos vemos obligados a distinguir entre grados o formas de participación: tanto la de representantes de ONG o funcionarios del Estado con capacidad propositiva, merced a su preparación técnica y profesional, como la de dirigentes campesinos y barriales que aportan al debate la defensa de sus proyectos locales¹¹.

Un balance de la participación de diversos agentes en el proceso de PP, fundada en el manejo de la complejidad, los roles desempeñados y la capacidad de control y decisión sobre el resultado final, parecería mostrar que existen al menos tres categorías de actores: a) Los dirigentes y representantes de base que constituyen el grueso de asistentes, siendo urbanos y rurales, más bien varones que mujeres y cuya participación se limita a pugnar por incluir sus proyectos locales en el presupuesto; b) los evaluadores/facilitadores, encargados de la priorización de proyectos y de la sanción técnica de los mismos, junto a los funcionarios municipales y promotores de ONG; c) los decisores políticos, principalmente los alcaldes y en menor medida sus asesores y los gerentes municipales, que negocian la distribución final del presupuesto hasta donde lo permite el proceso y su capacidad de maniobra local.

Estas categorías corresponderían también a tres roles correlativos, aunque no exclusivos de cada uno de los grupos de actores. El primero referido a la concertación y legitimación, rol que compete a todos los actores, pero se desarrolla en la arena de los espacios de participación y representación de los actores

10 En Juli e Ilave se establecieron parámetros regulados de participación (cinco representantes en Juli y tres en Ilave, de acuerdo a condición y función: presidentes de comunidades, tenientes gobernadores, alcaldes de centros poblados menores y en Juli representantes de mujeres y de jóvenes). Esta formalización, sumada a lo restringido del proceso y el contexto desfavorable, parece haber incidido en cierta ausencia por desinterés de parte de la población.

11 Esta capacidad “desde las bases” es particularmente notable en aquellas provincias con alta incidencia de ONG como Calca y Quispicanchis o donde hay movilización de grupos de base para la participación como en Carabaya y Sandia.

de base y se expresa más abierta, clara y decididamente cuando se construye sobre espacios territoriales. El segundo responde a la evaluación técnica y conducción del proceso que corresponde a los especialistas, encargados tanto de la priorización de proyectos como de su adecuación a los códigos y parámetros de la administración pública y los juegos políticos locales. Finalmente, el rol de la negociación y la formulación de acuerdos, función netamente política que se encuentra en manos de los alcaldes provinciales y distritales. El proceso de construcción de las decisiones sobre el presupuesto transita por un camino en el que se suceden agentes y funciones, y que suponen la disminución del número de personas que toman decisiones conforme avanza el proceso.

Avanzamos algunas de las conclusiones que se desprenden del análisis que hemos hecho de la participación en el proceso de elaboración de los presupuestos provinciales:

- La participación y la concertación son concebidas de manera localista, buscando obtener beneficios directos para los lugares de residencia sin una planificación de conjunto.
- La participación en la elaboración del presupuesto y la posibilidad de control sobre la gestión municipal empiezan a ser concebidos como un derecho, razón por la que las protestas populares para exigir este tipo de procesos son, cada vez más, consideradas legítimas.
- La participación ha generado cambios en el comportamiento político de la sociedad civil respecto a la gestión local y ha modificado también la práctica de algunas autoridades, aun cuando tratan de conservar sus formas tradicionales autocráticas.
- El proceso genera una “casta” de especialistas, indispensable aún cuando ello supone

diferenciación por criterios de capacidad técnica.

- Aunque limita la arbitrariedad en el manejo municipal, el proceso no es independiente de la voluntad política y los juegos de poder en los espacios locales, distritales y provinciales, convirtiendo a las autoridades en una categoría particular de participantes, con una notable capacidad de influencia, siempre mayor a de otros participantes.

Todo ello, nos conduce a pensar que la elaboración de los PP se inscribe en un proceso mayor de reconstrucción de los equilibrios y pactos de poder local entre gobernantes y gobernados. Desde el punto de vista de la sociedad civil, no hay ninguna duda sobre la capacidad del proceso para generar legitimidad política y para funcionar como válvula de escape que disminuye la tensión social. Este efecto de amortiguamiento de la protesta social ha tomado diferentes características en los distintos espacios regionales. En Cusco, el PP ha logrado canalizar e institucionalizar las protestas, al punto de que algunos alcaldes promueven marchas para exigir la inclusión de algún proyecto no priorizado en los talleres ni por el equipo técnico. En Puno, la situación es doble, en unos casos el presupuesto disminuye la tensión política, constituyéndose en una alternativa a las protestas y al desborde popular; en otros, como en Juli y Azángaro, los procesos se desarrollaron después de conflictos y como alternativa de solución a los impasses y reclamos hechos, constituyendo una tregua y condición para la gobernabilidad. En las provincias de Sandia y Carabaya, sin conflictos sociales o reclamos públicos mayores, el temprano inicio del proceso parece haber producido la solución de las diferencias por vías políticas y regulares; en ambos casos, los procesos han estado marcados por una actitud de apertura y la voluntad política expresa de los alcaldes provinciales.

Espacios socialmente significativos o la configuración de espacios políticos “desde abajo”

Vistos en su conjunto y tal como se han desarrollado, los procesos de elaboración concertada de los PP, a nivel de la región, provincias y distritos de Cusco y Puno, generan una serie estandarizada de relaciones e interrelaciones entre espacios políticos, actores sociales e instancias estatales que reorganizan el escenario de gobernabilidad y ciudadanía representativa (no electoral) en el que se desenvuelve el proceso de descentralización. Estas nuevas relaciones y prácticas tienen consecuencias, por un lado, en las lógicas de la articulación ascendente y descendente entre Estado, regiones y municipios y por el otro, en el reordenamiento de los espacios locales para la participación en el proceso.

Aunque se trata de un proceso que busca descentralizar y racionalizar las decisiones sobre la inversión “hacia abajo”, en la práctica reserva para las instancias superiores (nacionales-estatales) las grandes decisiones sobre los montos de los presupuestos y sobre la frecuencia, los mecanismos y las instancias para la adjudicación de los mismos: los espacios regionales y municipales se someten a las reglas emitidas desde el gobierno central. Además, dichas reglas, lejos de generar una articulación ascendente, producen espacios de discusión y concertación relativamente autónomos y separados en cada nivel político; espacios que funcionan prácticamente de manera independiente.

Al otorgar a los espacios menores un pequeño acceso a los fondos presupuestarios inmediato-superiores, el mecanismo crea una serie de presiones por la asignación presupuestaria de “abajo hacia arriba”: de los distritos a las provincias y de éstas a las regiones. En cambio, la articulación “hacia abajo”, es decir la voluntad de un gobierno regional o municipal por asignar presupuesto a sus unidades políticas subordinadas, depende significativamente de la voluntad política de los alcaldes involucrados.

En los espacios territoriales y políticos así posicionados, los diversos niveles políticos adoptan en la práctica posiciones definidas: a) el ámbito regional aparece como “separado” del proceso organizacional y más bien, se constituye en campo de discusión de expertos, relativamente lejano del poblador de una comunidad campesina, de una asociación de madres o un barrio urbano; b) en los pequeños espacios municipales es donde se observan los mayores grados de articulación, debido a la capacidad de presión que ejercen centros poblados menores y comunidades sobre grupos y poderes asentados en las capitales de distrito; c) las provincias, que por su tamaño y por su condición intermedia entre los ámbitos regionales –demasiado grandes y anónimos– y los espacios distritales –demasiado pequeños y locales–, constituyen teóricamente el ámbito ideal para la construcción de la política y el gobierno locales. Las provincias constituirían el nivel más apropiado para la negociación sobre prioridades y desarrollo, donde podrían agregarse demandas del ámbito distrital y construirse propuestas lo bastante grandes para influir en lo regional. Sin embargo, aparecen paradójicamente limitadas y debilitadas, sin capacidad para cumplir dicho rol por la ausencia de organizaciones gremiales u otras instancias de carácter y cobertura provincial¹².

Entonces, el proceso de PP no favorece la articulación de instancias políticas distritales, provinciales y regionales debido a las restricciones planteadas por la normatividad, los instrumentos y los procedimientos que regulan el proceso; y más todavía, debido a las dinámicas de los propios actores locales, quienes tienden a visiones localistas antes que de integración.

12 El proceso y las formas de participación muestran los vacíos del entramado organizacional o, si se quiere, la falta de correspondencia entre los espacios de participación política representativa y los niveles de agregación de las organizaciones de base. La mayor parte de las asociaciones existentes en los diferentes espacios de las intervenciones son pequeñas organizaciones de base

Más que conectar eficientemente las instancias geopolíticas, el proceso se traduce en la consolidación de espacios territoriales estancos, poco vinculados entre sí y en cuyo interior subsisten contradicciones entre las lógicas territoriales y las sectoriales del Estado.

Por otro lado, una mirada desde el espacio municipal muestra que el proceso de organización de los PP genera un nuevo ordenamiento territorial, creando prácticamente otros ámbitos políticos locales o subespacios político territoriales. Esta generación de nuevos espacios es producto de la necesidad de organizar la participación y se produce con base en dos procesos: separación espacial y reagrupación social.

La primera opera por medio de la práctica generalizada de separar, en la deliberación, los espacios urbanos de los rurales. Este procedimiento, adoptado con el fin de fomentar la participación e inclusión de grupos excluidos y facilitar la expresión de sus demandas, tiene también el efecto de generar una separación de intereses; por ejemplo, entre centros poblados menores, “urbanos”, y comunidades campesinas, “rurales”. Eventualmente lleva a la desconexión e incluso al antagonismo de ambos espacios.

La segunda se produce por la agregación de conjuntos territoriales –por lo general adyacentes– que se constituyen, primero, en unidades de representación y asignación presupuestal, y con la repetición de los procesos, en unidades políticas. En estas aparecen redes y grupos de participantes relativamente estables, compuestos por representantes de institucio-

nes que más tarde interactúan en contextos no municipales ni presupuestarios. Así, en algunas zonas el proceso de PP fragmenta y agrega espacios micro-locales. Se trata primero de nuevas unidades, meramente formales, pero que con el tiempo se vuelven estables y de disputa, llevando la política municipal de “arriba hacia abajo”¹³.

Más que articular las instancias y niveles políticos existentes, el proceso parece estar promoviendo nuevas divisiones territoriales “en la base” a propósito de la división en sectores para la concertación y asignación municipal. Tanto si se busca articular niveles de representación política como generar nuevos espacios territoriales de decisión, los procesos de PP dependen extremadamente de las autoridades locales. El modelo implementado termina reforzando la discrecionalidad y el poder de los alcaldes municipales. Con todo esto, los procesos de PP, por un parte, contribuyen a la legitimización de las autoridades, pero asimismo constituyen parte de la arena política local.

Reflexiones finales: del presupuesto participativo al Estado

Por la asistencia relativamente masiva de representantes de organizaciones en los procesos de Cusco y Puno, el PP permite un cierto grado de participación ciudadana en los espacios municipales distritales y provinciales, generando la movilización de organizaciones de base que buscan incluir sus proyectos en los presupuestos municipales. Los procesos de PP han permitido la inclusión de los espacios rurales en las asignaciones presupuestarias de los gobiernos locales, asignando una inversión más equilibrada en provincias y distritos¹⁴. El proceso clasifi-

y no organizaciones con representatividad provincial. En el registro municipal de organizaciones de Sandia se inscribieron 8 comunidades campesinas, 17 clubes de madres, 21 comités de vaso de leche, 16 asociaciones de padres de familia (Apafas), 7 asociaciones de productores, 9 barriales, 4 de comerciantes y 4 gremios; de 89 inscritos sólo 4 de carácter provincial. En Calca, de 57 inscritos sólo 9 son provinciales. Además algunas organizaciones provinciales (como los frentes de defensa) en la práctica tienen únicamente representación en las capitales.

13 En el espacio boliviano se observan procesos similares, politizándose las organizaciones sociales de base (Blanes y Sánchez 2002).

14 En general, se han privilegiado obras de infraestructura productiva, saneamiento básico, servicios, edificación e implementación de educación.

ca a los agentes en tres categorías con atribuciones diferentes: a) población organizada, que participa, debate y propone; b) equipos técnicos, que priorizan, clasifican y evalúan propuestas; c) actores políticos, con capacidad de resolución de desacuerdos y aprobación de compromisos finales. Este ordenamiento de la participación aparece como inevitable.

El PP funciona en alguna medida como mecanismo de articulación “de arriba a abajo” pero no en la dirección opuesta: no genera real comunicación ni articulación entre los presupuestos regional, provincial ni distrital. Los procesos se revelan como mecanismos de reparto interno sobre montos medianamente fijos que no son cuestionados ni puestos en la balanza con vistas a planes de desarrollo integrales y concertados. Sin embargo, el proceso organiza y ordena la presión interna (local) sobre el presupuesto, produce algunos criterios para la participación organizada de subconjuntos sociales, separados entre rurales y urbanos, o como nuevos espacios territoriales locales.

Si los párrafos anteriores resumen el proceso y sus principales características, resta preguntarnos y plantearnos los problemas y preguntas mayores que surgen de este estudio de casos. ¿Cambian los mecanismos de participación los términos de la dominación política y la relación entre poblaciones locales y Estado en el proceso de descentralización? La participación en el proceso de los PP amplía las vías de expresión de la democracia de base, sumando una “democracia participativa” (de organizaciones) a la democracia representativa (por elecciones). Si bien esto multiplica las vías de acceso al poder de decisión local, y de alguna manera impone un límite a la democracia representativa, ciertamente esta última continúa siendo más importante que la primera, pues mantiene mayores niveles de decisión y también de legitimidad, pero sobre todo, de seguridad sobre la posibilidad de influir en las decisiones locales. Esta posibilidad, por mínima que sea, es una fuente de legitimidad potencial para el gobierno local, así que los procesos

pueden y, de hecho son utilizados como dispositivos simbólicos para el mantenimiento de los poderes locales.

¿Articulan estos mecanismos los espacios políticos? ¿Articulan eficientemente los ámbitos locales con los gobiernos regionales y el gobierno nacional? Si la brecha de articulación siempre es cubierta de alguna manera (Gledhill 2000), la forma como se cierra dicha brecha marca las relaciones entre poblaciones y Estado. Al respecto, los mecanismos de participación política sólo vinculan de manera parcial, incompleta e ineficientemente los diversos niveles de Gobierno. Los proyectos construidos “desde arriba”, que se consideran inclusivos, terminan siendo únicamente normativos, en tanto que los procesos “desde abajo”, si bien muestran niveles interesantes de participación, generan compartimientos estancos con vínculos demasiado débiles como para generar cadenas de gobierno y de gobernabilidad. Los mecanismos y procedimientos puestos en práctica no permiten la articulación fluida de los espacios políticos locales. Desde la perspectiva de la mayoría de los actores, el espacio territorial local (sea este distrital, provincial o regional) proporciona una base más “natural” de Gobierno, sus instituciones y agentes son fácilmente identificables y tienen mayor claridad para la identificación de problemas y soluciones locales. Las dificultades aparecen cuando se busca articular espacios que están vinculados verticalmente. El modelo iguala unidades territoriales y políticas en espacios presupuestarios y dificulta la constitución de espacios políticos escalonados y con proyectos políticos comunes, produciendo más una separación de espacios que articulación entre ellos.

¿Construye el proceso nuevos espacios políticos? La vía de la construcción de espacios territoriales tal y como ha sido desarrollada en el proceso genera potencialmente nuevas instancias internas de Gobierno. La clasificación y organización de los espacios internos supone un ordenamiento territorial alternativo al

espacio electoral, brindando a las formas de democracia participativa un campo de acción. Esto no sólo abre el horizonte para otra forma de hacer política sino también para una geografía política alternativa. La construcción de ámbitos micro-locales son particularmente relevantes para la configuración de equilibrios interinstitucionales en las arenas locales del poder; en particular, en la tensión existente entre centros poblados y comunidades, y sus representaciones relativas frente a los gobiernos distritales y provinciales. Por otra parte, el nivel de especialización y conocimiento técnico posibilita una participación efectiva que parece estar creando una casta de especialistas, lo cual termina burocratizando el proceso y conlleva una pérdida de legitimidad potencial. Sin embargo, al mismo tiempo, constituye un espacio de información y participación en parte de las decisiones del gobierno local, que facilitan posteriormente la inclusión de algunos agentes participantes como candidatos en los procesos electorales locales.

Bibliografía

- Abélès, Marc, 1990, *Anthropologie de l'État*, Armand Collin, Paris.
- Ballón, Eduardo, 2007, "Participación ciudadana en espacios locales: notas para un balance necesario", *Cuadernos descentralistas*, No. 10, Grupo propuesta, Lima, pp. 9-44.
- , 2003, Democracia participación y ciudadanía. Disponible en http://www.foro.org.co/docum/documentos/ponencia_particip_ballon.pdf (visitado 10/2009).
- Blanes, José y Rolando Sánchez, 2002, *Mallkus y alcaldes. La ley de participación popular en comunidades rurales del altiplano paceño*, PIEB-CEBEM, La Paz.
- Degregori, Carlos, 2005, *Ilave: el espejo del Perú*, Propuesta ciudadana, Lima.
- Démelas, Marie-Danielle, 2003, *La Invención política. Bolivia, Ecuador y Perú en el siglo XIX*, IFEA-IEP, Lima.
- Diez, Alejandro, 2005, *Cuatro proyectos de promoción de la inclusión y la articulación política en distritos y provincias en las regiones de Cusco y Puno*, Oxfam-GB (mimeo), Lima.
- Diez, Alejandro, 2003, *Elites y poderes locales, sociedades regionales frente a la descentralización*, Asociación SER/DFID, Lima.
- Gledhill, John, 2000, *El poder y sus disfraces. Perspectivas antropológicas de la política*, Bellaterra, Barcelona.
- Grompone, Romeo y otros, 2008, *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales. Presupuesto, desarrollo e identidad*, IEP, Lima.
- Grompone, Romeo y otros, 2008, *Las bases del gobierno local en el Perú. Territorio, autonomía y representación en municipalidades rurales*, IEP, Lima.
- Landa, Ladislao, 2004, *Nos llaman y entramos. Los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac*, IEP, Lima.
- Llosa, Eleana, 2005, *Avances en la participación ciudadana: el presupuesto participativo en la región Cusco y las provincias de Calca, Cusco, Paruro y Quispicanchi*, Coincide, Lima.
- Pajuelo, Ramón, 2005, *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: las lecciones del caso de Ilave*, Asociación SER, Lima.
- Ortiz, Santiago, 2004, *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*, FLACSO-Ecuador, Quito.
- Pineda, Luis, 2005, *Juntos lo decidimos, juntos lo hacemos*, Asociación SER, Lima.
- Remy, María Isabel, 2005, *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*, IEP, Lima.
- Torres, Javier, 2008, "Municipalidades provinciales en el altiplano. Alcances y límites de gobierno y fraccionamiento territorial: el caso Chuchito", en Romeo Grompone y otros, 2008, *Las bases del gobierno local en el Perú. Territorio, autonomía y representación en municipalidades rurales*, IEP, Lima.