

Impacto del Programa Caminos Rurales  
sobre la Democracia y la Ciudadanía en el Ámbito Rural  
del Perú



Estudio realizado a pedido de la  
Unidad de Transporte de la Región Latinoamérica y el  
Caribe

Autor:

*María Isabel Remy Simatovic*  
Instituto de Estudios Peruanos

Con la Colaboración de:  
Marisa Glave  
Giannina Pastor

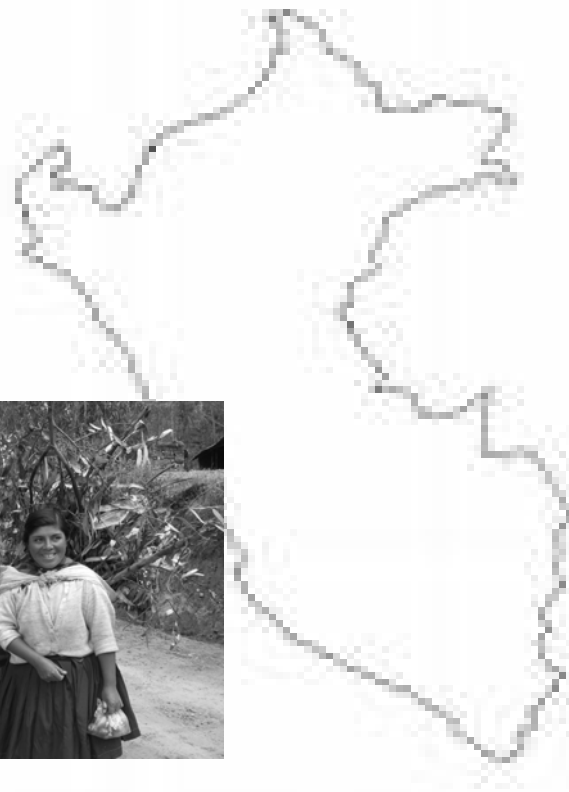
Junio 2008



**Banco Mundial**



# Impacto del Programa Caminos Rurales sobre la Democracia y la Ciudadanía en el **Ámbito Rural** del Perú



Estudio realizado a pedido de la  
**Unidad de Transporte**  
de la **Región Latinoamérica y el Caribe**  
Washington, D.C. 2008

---

Autor:  
**María Isabel Remy Simatovic**  
Instituto de Estudios Peruanos

Con la Colaboración de:  
**Marisa Glave**  
**Giannina Pastor**

Este informe - un producto de la Unidad del Transporte del Departamento de Desarrollo Sostenible de la Región de Latinoamericana y el Caribe – basado en los hallazgos procedentes de un estudio del Programa de Caminos Rurales del Perú llevado a cabo por María Isabel y su equipo. Copias del informe están disponibles gratuitamente en el Banco Mundial, 1850 I Street NW Washington, DC 20433 en la Unidad del Transporte, teléfono 202.458.7879, fax 202.676.9594. El informe también se encuentra disponible en la página Web [www.worldbank.org/research/workingpaper](http://www.worldbank.org/research/workingpaper). El autor puede ser contactado a [mremy@iep.org.pe](mailto:mremy@iep.org.pe)

*El informe difundido con las terminaciones, interpretaciones, y las conclusiones expresadas aquí son las del autor (autores). Esto no refleja necesariamente la opinión del Banco Mundial, de los Directores Ejecutivos del Banco ni los gobiernos que ellos representan.*

# INDICE

AGRADECIMIENTOS.....	1
RESUMEN EJECUTIVO .....	2
INTRODUCCIÓN.....	6
1. MARCO DE ANÁLISIS.....	9
1.1. ELEMENTOS CLAVES DE LA DEMOCRACIA Y LA CIUDADANIA EN EL ÁMBITO RURAL.....	10
(a) Participación electoral de la población rural .....	12
(b) Fortalecimiento de los gobiernos locales .....	14
(c) Expansión de la presencia del Estado en el ámbito rural .....	17
(d) Cambios en la sociedad civil, particularmente en la situación de las comunidades campesinas.....	19
(e) Nuevos campos de ejercicio de derechos políticos para los ciudadanos rurales.20	
1.2 CONTRIBUCIONES DEL PROGRAMA CAMINOS RURALES A LA DEMOCRACIA EN EL ÁMBITO RURAL.....	21
(a) Descentralización, desarrollo de capacidades de gestión pública municipal y planificación provincial .....	21
(b) Microempresas para el mantenimiento de los caminos rehabilitados .....	25
(c) Ventanas para el desarrollo local.....	26
2. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.....	27
2.1 METODOLOGÍA APLICADA EN EL ESTUDIO.....	27
(a) Unidades de Análisis .....	29
(b) Ámbito de estudio.....	30
(c) Instrumentos de recolección de información.....	31
2.2 RESULTADOS OBTENIDOS .....	32
Variable 1 Mejora en el ejercicio de derechos universales de participación.....	32
(a) Incremento de participación Electoral.....	32
(b) Realización o no de procesos de consulta revocatoria de autoridades. ....	34
(c) Impacto del PCR renovación de liderazgos democráticos en el espacio rural. 37	
Variable 2 Fortalecimiento de la institucionalidad pública.....	37
(a) Fortalecimiento de los gobiernos locales. ....	37
(b) Fortalecimiento de los IVP.....	41
Variable 3 Democratización de las relaciones entre gobernantes y gobernados..	41
(d) Percepción de igualdad:.....	41
(c) Relaciones contractuales y previsibles .....	42
Variable 4 Fortalecimiento de la sociedad civil. Esta es una de las variables donde el programa encuentra muchos impactos positivos .....	45
(a) Fortalecimiento de la comunidad .....	45
(b) Consolidación de las MEMV como actores locales. ....	47
(c) Construcción de una relación democrática entre las MEMV y las comunidades .....	48
(d) Fortalecimiento de iniciativas para el desarrollo local: El componente Ventana de Desarrollo Local (VDL) .....	50
3. CONCLUSIONES.....	56
4. RECOMENDACIONES .....	61
5. Acronimos .....	67

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1-1 Participación Electoral 1980-1990.....	12
Tabla 2-1 Número de distritos donde opera PCR por departamentos, según Etapa de inicio de las operaciones.....	28
Tabla 2-2 Distribución de distritos con PCR según tamaño de población.....	28
Tabla 2-3 Distribución de distritos con PCR según predominancia urbana o rural.....	29
Tabla 2-4 Distribución de distritos con PCR según su ubicación en ranking del Índice de Desarrollo Humano 2005.....	29
Tabla 2-5 Resumen de trabajo.....	31
Tabla 2-6 Participación electoral (% de votos emitidos respecto del total de electores) en elecciones municipales 2002 y 2006 por género, según departamentos.....	32
Tabla 2-7 Participación electoral (%) en elecciones municipales 2002 y 2006 en distritos pequeños donde opera PCR, según etapa de inicio de las operaciones.....	33
Tabla 2-8 N° de consultas revocatorias (1997, 2001, 2004, 2005).....	35
Tabla 2-9 N° de consultas revocatorias por departamentos (2001, 2004, 2005).....	35
Tabla 2-10 Miembros de Microempresas e IVP en cargo electos.....	37
Tabla 2-11 Porcentaje de mujeres electas en cargos de regidores provinciales y distritales. Elecciones 2006.....	55

## AGRADECIMIENTOS

El presente informe fue preparado por María Isabel Remy Simatovic con la asistencia de Marisa Glave y Giannina Pastor. María Isabel Remy Simatovic es socióloga (Pontificia Universidad Católica del Perú) posee un Diploma de Estudios en Profundidad en Historia y Civilización (Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París). Ha sido directora e investigadora en el Colegio Andino del Centro Bartolomé de las Casas y en Piura, donde se desempeñó como Directora del Centro de Investigación y Promoción Campesina (CIPCA). Actualmente es Investigadora Principal en el Instituto de Estudios Peruanos. Entre sus publicaciones están “Los Gobiernos Locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política”, Lima 2005 y “El Estado está de vuelta. Desigualdad, diversidad y democracia”, Lima 2006.

Este informe está basado en los hallazgos procedentes de un estudio del Programa de Caminos Rurales del Perú llevado a cabo por María Isabel y su equipo. Dichos hallazgos están recogidos en el estudio original que contiene 150 páginas de anexos que contienen la información cuantitativa básica, datos de a participación electoral, consultas de revocatoria y en general el trabajo de campo. El trabajo de campo incluye entrevistas realizadas por María Isabel y su equipo en las distintas provincias donde se implementó el Programa de Caminos Rurales.

Aportaciones, comentarios y el esfuerzo por diseminar este trabajo han sido posibles gracias a Nicolas Peltier-Thiberge, Economista Senior en Infraestructura de la unidad de Transporte, María Elizabeth Dasso, Especialista Senior en Desarrollo Social y Sociedad Civil en la oficina del Banco Mundial en Lima y Luz Caballero, consultor social de la unidad de Transporte, todos del Departamento de Desarrollo Sostenible de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

Agradecimientos especiales a Leila Sarquis Aquino, que colaboró activamente durante todo el proceso, Janice Molina que tradujo eficazmente la versión al inglés y Melinda Weir quién hábilmente editó el documento. Los fondos para la traducción y edición del documento fueron cedidos por el Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial.

## RESUMEN EJECUTIVO

### **"Se imagina un proyecto que rehabilita caminos y por ello contribuye a la democracia?"**

El Programa de Caminos Rurales - PCR, a cargo de Provías Descentralizado (Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú), se inició en 1995 y ha contado con fondos del Gobierno del Perú, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Se trata de un programa nacional de rehabilitación y mantenimiento de caminos afirmados que vinculan comunidades y aldeas rurales, con las carreteras secundarias y principales y, a través de ellas, con los pueblos y ciudades del interior, densificando, hasta el nivel de aldea rural, la red vial peruana, especialmente en las regiones de mayor pobreza.

En los trece años de existencia, el programa ha sido evaluado en términos de su impacto en la economía (niveles de ingreso, dinamismo de mercados), en la equidad de género, en el impacto a la cultura alto andina, en el acceso a los caminos de herradura, y en las condiciones de vida rural (acceso a educación, salud, etc.). Sin embargo, no se había realizado aún el esfuerzo de conocer, de manera sistemática, sus impactos en la democracia y la calidad del ejercicio ciudadano en los ámbitos rurales.

El estudio que se presenta, encargado por el Banco Mundial en febrero de 2007, ha buscado analizar los impactos del PCR a partir de dos hipótesis generales que permiten explorar las relaciones entre caminos públicos y democracia. La primera, sugiere que la integración vial, particularmente, la rehabilitación y mantenimiento de vías que comunican aldeas rurales con capitales distritales o provinciales, disminuye los costos de la participación democrática. En un contexto de creciente oferta participativa, tanto por la recurrencia sostenida de procesos electorales nacionales y municipales, como por la creación de nuevos derechos de participación, nuevos caminos permiten que pobladores rurales se integren en los procesos de decisión democrática sin tener que

asumir costos significativamente mayores que los pobladores de los centros urbanos. La segunda hipótesis es más específica al PCR y sugiere que la manera en que opera el programa, sus arreglos institucionales y las instituciones en que asienta sus servicios, fortalecen la democracia y la sociedad civil local, refuerzan nuevos liderazgos, mejoran las capacidades de gestión local y colaboran a la inclusión política, particularmente de sectores de mayor vulnerabilidad. Estos arreglos institucionales originales, creados por el PCR, se despliegan asociados a tres claras opciones:

- la construcción de un modelo de gestión acorde con la descentralización; el programa ha generado unos Institutos Viales Provinciales (IVP) que apoyan la gestión de los gobiernos locales;
- el desarrollo de acciones de mantenimiento de los caminos a cargo de los propios interesados; para ello el programa promovió la creación de unas microempresas de mantenimiento vial rutinario (MEMVR), con miembros de las comunidades enlazadas por los caminos. Las MEMVR son remuneradas por sus gobiernos locales y deben desarrollar prácticas de discriminación positiva de género;
- el impulso a un uso productivo de los caminos recuperados, para lo que se crea la estrategia de la Ventana de Desarrollo Local (VDL) a cargo de la capacitación, asesoría, promoción en proyectos de desarrollo de las cooperativas y asociaciones de pobladores, y la búsqueda de recursos de inversión de las fuentes financieras

El estudio realizado en el primer semestre del 2007 generó información cuantitativa y cualitativa en torno a un conjunto de variables. Los principales resultados muestran que:

1. PCR se ha ubicado en la vanguardia del proceso de descentralización del Estado Peruano en la medida en que no sólo ha transferido funciones y recursos, sino ha producido un marco institucional *ad hoc*, el IVP, que permite mantener el nivel provincial de planeamiento y la necesaria concertación entre los niveles provincial y distrital de gobierno para el planeamiento, gestión y mantenimiento de la infraestructura vial, sino que, a diferencia de las estrategias de transferencia de otros sectores, no requiere la reproducción a escala provincial de la estructura de gestión nacional, lo que evita la generación de ineficiencia por escala. El modelo de descentralización, que recoge aprendizajes de más de 10 años, podría ser replicado por otros sectores.

2. De la información encontrada es posible presumir la fuerte incidencia del PCR en el incremento de la participación electoral de los ciudadanos de los poblados rurales. En los distritos donde opera PCR prácticamente se han eliminado las grandes diferencias de nivel de participación electoral entre los espacios rurales y los espacios urbanos. Es particularmente notorio el incremento de la participación de las mujeres en los procesos electorales en las zonas donde opera el programa.
3. La capacitación y dinámica de operación del PCR ha colaborado a renovar liderazgos democráticos en espacios rurales y regiones. En solo seis departamentos se registran cuando menos 82 casos en que directivos de MEMVR han pasado, luego de estar integrados al programa, a ocupar cargos de gestión comunal o municipal. Incluso el Presidente Regional de Ayacucho, había sido gerente de IVP.
4. Uno de los impactos más importantes se opera sobre el funcionamiento de los gobiernos locales en la medida en que las municipalidades se refuerzan con personal técnico calificado y tienden a mejorar los procesos de Presupuesto Participativo. Las autoridades locales preparan mejor estos procesos contando con el personal técnico de las IVP para desarrollar proyectos y fichas técnicas y aportar metodologías de priorización presupuestal participativa. Los procesos se organizan desde las bases, incluso en lengua nativa, y se capacita a la población para lograr organizar y racionalizar la alta demanda por vías de comunicación de sus pueblos. El PCR permite vincular la municipalidad con grupos tradicionalmente excluidos (mujeres, indígenas y en general ciudadanos rurales), en condiciones de transparencia, previsibilidad, respeto de contratos y reducción de la discrecionalidad de los gobernantes.
5. El PCR igualmente muestra impactos positivos en la densificación de la sociedad civil local en los ámbitos rurales. Ello se muestra en el respeto e inclusión de las comunidades en los procesos de identificación de necesidades de vialidad, precisamente por definirse como un programa que no se orienta por la demanda eventualmente desordenada de la población, sino por procesos participativos ordenados, pactados y previsibles de planeamiento.
6. Impactos positivos en el mismo sentido se generan por el modelo de operación para el mantenimiento de las vías a través de microempresas formadas por

pobladores de las comunidades beneficiadas. Estas microempresas se ven compelidas, y responden positivamente, a la necesidad de establecer buenas relaciones con las comunidades.

7. Como impactos en las sociedades locales, se observa el desarrollo de las altas capacidades de gestión que logran los beneficiarios del específico componente Ventana de Desarrollo Local, volviéndose referente de otros sectores emprendedores de la población rural. Resalta la alta participación de mujeres, incluso en cargos de dirección en los proyectos VDL.

El estudio ha encontrado también que el PCR enfrenta riesgos. Unos se derivan de la ampliación geográfica de la cobertura del programa asociada a una menor intensidad en las acciones capacitación, y de la pérdida de personal capacitado en las municipalidades por efecto de los cambios en las autoridades municipales en las elecciones. Otros tienen que ver con el hecho de que, descentralizado el PCR, nuevos alcaldes pueden decidir no mantener los reglamentos que exigen equidad de género, e incluso cambiar los criterios transparentes de selección de MEMVR, o no promover la formación de microempresas llamando a licitación a empresas de fuera de la zona.

Ubicado en el centro de los problemas de integración en el Perú, desde los espacios de mayor pobreza, el PCR aporta a la consolidación de la gestión democrática local que impulsa la descentralización, y por ello es también vulnerable por ella misma. Su continuidad será probablemente un balance a definirse localmente entre aportes y riesgos, pero en la medida en que la población local y sus organizaciones comunales vienen siendo incorporadas, es probable que este balance se incline positivamente.

## INTRODUCCIÓN

Dos procesos de carácter inclusivo se han ido abriendo camino sostenidamente en el Perú, transformando la vida de la mayoría de hombres y mujeres los espacios rurales. El primero se conoce en el Perú como “urbanización del campo” y se asocia a la creciente disponibilidad de servicios públicos, antes solo concentrados en grandes ciudades, para los pobladores rurales. El segundo es la difusión y profundización de la democracia en el ámbito rural.

El primer proceso, de urbanización del campo, ha venido siendo impulsado por la conversión de lo que fueron aldeas, caseríos o pueblos rurales, en pequeñas ciudades o ciudades intermedias. Al respecto, el cambio demográfico más relevante del país y que se observa desde el periodo intercensal 1981-1993, es la disminución de la tasa de crecimiento de la capital de la República, y el notable incremento de la población asentada en pequeñas ciudades y ciudades intermedias. Su crecimiento se asocia a la instalación de servicios no sólo para su propia población, sino sobre todo para sus entornos rurales (casas comerciales, proveedores de insumos, locales bancarios, etc.) y, en algunas regiones, plantas de procesamiento de productos agropecuarios, que benefician de la expansión de servicios públicos (agua, luz, telefonía, etc.). Estas actividades y el propio consumo de su creciente población, incrementan los flujos de oferta y demanda sobre entornos rurales y, sobre todo, los acercan al productor, ampliando las opciones económicas del campo. El establecimiento de agencias públicas (municipalidades -cuya creación se ha multiplicado- proyectos especiales del Estado y de ONG, colegios secundarios, centros de salud, etc.), y su continuo desarrollo impactan el medio rural. Una nueva estética expresiva de la urbanización reciente de estas pequeñas ciudades y ciudades intermedias, se manifiesta en la construcción de nuevos monumentos y plazas públicas (que junto con crear espacios de actividad urbana colaboran a valorizar los activos de los pobladores) y, por lo general, de un impresionante local municipal.

Una segunda vertiente del mismo proceso de urbanización del campo es el creciente acceso a bienes públicos directamente en las aldeas rurales. Electrificación rural, telefonía rural, obras de saneamiento, canalización de agua, construcción de plazas y locales comunales, etc., empiezan a proveer a centros poblados rurales de servicios antes inexistentes, y son crecientemente

demandados por la población en los nuevos presupuestos participativos.

El Programa CAMINOS RURALES (PCR) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se inserta en estos nuevos procesos demográficos, sociales, económicos y culturales; en esta nueva construcción de los espacios en el país, dinamizándolos al viabilizar nuevas relaciones y nuevas vivencias campo-ciudad, acortando distancias (físicas y culturales) entre estos ámbitos, renovados, y los actores que en ellos se desenvuelven. Efectivamente, una evaluación detallada del Programa de Caminos Rurales realizada en 2005 permitió ilustrar el mejoramiento de las condiciones de transporte (una reducción de 68% del tiempo de viaje), pero también el impacto en términos de acceso a escuelas (un 8% en registro de alumnos) y a centros de salud (un aumento de 55% en el número de visitas), así como mejoras en las condiciones de producción (la superficie de los terrenos para agricultura aumentó un 16%) y sobre los ingresos de los hogares rurales (los ingresos de actividad agrícola aumentaron un 20%).

El segundo proceso, paralelo incluso en términos temporales con el anterior, sostenido en el mediano plazo, es la profundización de la democracia y la ciudadanía en el campo, así como la ampliación de los campos de su ejercicio. El estudio que presentamos explora, a través de un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos, los ámbitos en los que el PCR tiene impactos positivos en la profundización de la democracia y la ampliación de la ciudadanía.

Las vinculaciones entre Democracia y Caminos no se han estudiado en el Perú y son probablemente menos evidentes que en el caso anterior. Dos hipótesis generales permiten empezar a establecer algunas relaciones. La primera, sugiere que la integración vial, particularmente la construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías que comunican aldeas rurales con capitales distritales o provinciales, disminuye los costos de la participación democrática. En un contexto de creciente oferta participativa, tanto por la recurrencia sostenida de procesos electorales nacionales y municipales, como por la creación de nuevos derechos de participación<sup>1</sup>, nuevos caminos permiten que pobladores rurales se integren en los procesos de decisión democrática y participen sin tener que asumir costos significativamente mayores que los pobladores de los centros urbanos.

La segunda hipótesis es más específica al PCR y sugiere que sus arreglos institucionales, innovadores en ámbitos rurales (acuerdos transparentes, previsibilidad de contratos, control de

---

<sup>1</sup> Nos referimos a los derechos de democracia directa consagrados en la Constitución de 1993 y desarrollados en la Ley 26300, ley de derechos de participación y control ciudadano. Pero también a los de participación en la elaboración de planes de desarrollo y presupuestos municipales definidos en la Ley 27972, ley orgánica de municipalidades y la Ley 28056, ley marco de presupuesto participativo, ambas promulgadas en 2003

discrecionalidad de funcionarios, entre otros) y las instituciones en que asienta sus servicios (particularmente gobiernos locales y microempresas de mantenimiento vial rutinario –MEMVR) fortalecen la democracia y la sociedad civil local, refuerzan nuevos liderazgos, mejoran las capacidades de gestión local y colaboran a abrir mayores campos de ejercicio ciudadano, potenciando procesos de inclusión política, particularmente de sectores de mayor vulnerabilidad.

En febrero de 2007, el Banco Mundial encargó la realización de un estudio que indagara sobre los principales impactos del PCR sobre la democracia y la ciudadanía en el ámbito rural. En la medida en que era la primera vez que se realizaba un estudio sobre el tema, su carácter ha sido exploratorio.

El presente informe sobre el estudio realizado consta de cuatro partes. La primera contiene el marco de análisis que incluye una descripción de la problemática y los temas claves relacionados con ciudadanía y democracia en el ámbito rural, y también el análisis de los principales componentes del PCR que influyen en el tema. La segunda presenta la metodología utilizada para recoger información y el análisis de la información recogida. La tercera propone una evaluación de la contribución del PCR al fortalecimiento de la democracia y el ejercicio de la ciudadanía en el ámbito rural. Finalmente, la cuarta presenta un conjunto de recomendaciones para el futuro.

La consultora responsable y su equipo de asistentes desean expresar su agradecimiento a los funcionarios y trabajadores del PCR del Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, de Lima y de las regiones visitadas, por las facilidades prestadas para la realización del estudio.

## 1. MARCO DE ANÁLISIS

Los grandes programas de construcción vial han sido, en diversos estudios, íntimamente asociados al montaje de las diversas formas estatales. Así por ejemplo, para Charles Tilly, el tendido de redes de comunicación va paralelo al despliegue de dos “ejércitos” que sostienen los Estados: uno de soldados que define el espacio de control excluyente del Estado, y otro de recaudadores de impuestos<sup>2</sup>. Más específicamente en relación con la construcción de Estados Democráticos, existen también estudios que vinculan el desarrollo de las redes viales con la inclusión de los pueblos rurales en una comunidad política. El clásico estudio de Eugene Weber, por ejemplo, resalta dos elementos claves en la construcción de la ciudadanía francesa en el campo: uno es el desarrollo de la escuela laica en cada poblado, disputando a los párrocos la formación de los niños, y el segundo es la densificación de la red ferroviaria y también de caminos, hasta conectar los pueblos más apartados con las grandes ciudades, rompiendo el aislamiento y las tradicionales relaciones de poder local<sup>3</sup>.

En el Perú moderno, la construcción de un sistema vial se inicia en la segunda mitad del siglo XIX con la construcción de vías férreas conectando zonas de producción de materias primas, principalmente en la sierra, con los puertos: el ferrocarril del sur, uniendo Cusco, Puno y Arequipa, zonas de producción de lana de ovinos con el puerto de Matarani, y el del centro, uniendo Cerro de Pasco y toda el área minera, con el puerto del Callao, fueron los más importantes; por otro lado, pequeños tramos en la costa acercaban la producción de azúcar o algodón de exportación a los puertos. El inicio de la construcción de carreteras pone fin a estos fragmentos de red ferroviaria transversal (sierra-costa), y se inician los grandes proyectos carreteros longitudinales: a inicios de la década de los años 20 la carretera Panamericana a lo largo de toda la costa y, desde mediados de la década del 60, la carretera marginal de la selva.

Pocos esfuerzos nacionales se han hecho para densificar estos tramos y convertirlos en redes integrando todos los poblados del territorio nacional. El esfuerzo más sistemático fue probablemente el iniciado en 1920 con la “ley de conscripción vial” que obligaba a todos los peruanos hombres de 18 a 60 años de edad a trabajar gratuitamente por espacio de 6 a 12 días al año, en la construcción y apertura de carreteras. En el marco de los cerca de 15 años de vigencia

---

<sup>2</sup> Cf. Tilly, Charles, *Coercion, Capital and the European States AD 990-1990*. Cambridge, Mass.: Basil Blackwell, 1990

<sup>3</sup> Cf. Weber, Eugene, *Peasants into Frenchmen: The modernization of rural France, 1870-1914*. Stanford, California: Stanford University Press, 1976

de la ley de conscripción vial se construyeron cerca de 20,000 Km. de carreteras en el interior del país. La ley fue concebida, o enunciada, al interior de la política de “protección de la raza indígena”<sup>4</sup> frente a los abusos de los poderes locales, como una forma de romper el aislamiento de los pueblos del interior; una medida inclusiva. Significativamente, la “dirección de asuntos indígenas” que fue creada en esos años, funcionó dentro del Ministerio de Fomento y Obras Públicas<sup>5</sup>. Sin embargo, la ley en realidad pesaba principalmente sobre los indígenas; fue permanentemente denunciada como objeto de abuso de hacendados y personas con poder en las localidades rurales de la sierra, quienes además lograban orientar el esfuerzo de construcción vial hacia sus propias haciendas. Fue finalmente derogada<sup>6</sup>.

En 1995, inicia sus actividades el Programa Caminos Rurales a cargo de la rehabilitación y mantenimiento de caminos afirmados que vinculan comunidades y aldeas rurales, con las carreteras secundarias y principales y, a través de ellas, con los pueblos y ciudades del interior. 50 años después de la derogatoria de la ley de conscripción vial, ha sido el único esfuerzo de envergadura nacional por conectar las aldeas rurales. En enorme contraste con el antecedente mencionado, su diseño ha significado el desarrollo de un conjunto de arreglos institucionales tendientes no sólo a garantizar su sostenibilidad económica, sino su sostenibilidad social, vinculando a las comunidades del entorno de los caminos en la identificación de las prioridades, propiciando el surgimiento de microempresas a cargo del mantenimiento vial formadas por pobladores de las localidades, y fortaleciendo las capacidades de gestión de los gobiernos locales.

En lo que sigue de esta sección analizaremos los elementos clave de la democracia y la ciudadanía en el ámbito rural, así como los elementos de la manera de operar del PCR que fortalecen la democracia.

### **1.1. ELEMENTOS CLAVES DE LA DEMOCRACIA Y LA CIUDADANIA EN EL ÁMBITO RURAL**

1980 es una fecha central en la cronología política peruana. Luego de 12 años de gobierno militar, desde 1980, de manera ininterrumpida, periódicas elecciones permiten a los peruanos y peruanas elegir autoridades nacionales y locales. Si bien todas las Constituciones de la

---

<sup>4</sup> Junto con el reconocimiento legal de las comunidades de indígenas y la protección de sus tierras (incluida en la Constitución de 1920).

<sup>5</sup> Es el ministerio que más tarde sería de Transportes y Comunicaciones. La dirección de asuntos indígenas luego pasaría al Ministerio de Trabajo (originalmente llamado Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas)

<sup>6</sup> Hay algunos estudios sobre la ley y el indigenismo oficial del Presidente Leguía que gobernó entre 1919 y 1930. Ver por ejemplo Rénique, José Luis, *Los sueños de la Sierra*. Lima: CEPES, 1991.

República han reconocido el derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades locales, es sólo desde 1980 que los Gobiernos Locales (el gobierno de las Municipalidades) se constituyen de manera ininterrumpida por elecciones cada 3 años (recientemente, el periodo de gobierno municipal ha sido ampliado a 4 años); antes de esa fecha hubo en el siglo XX sólo una elección municipal, la de 1966, pero el periodo de gobierno fue interrumpido por golpe militar de 1968.

En 1980, además, en aplicación de la Constitución aprobada ese mismo año, el derecho al voto fue ejercido por primera vez sin ningún tipo de exclusión lo que en los espacios rurales de alta concentración de población analfabeta y tradicionalmente excluida, significaba la definitiva transformación de las Municipalidades de un soporte de la “administración étnica”, es decir, una instancia de control político de mayorías excluidas, a una efectiva instancia de gobierno representativo<sup>7</sup>. Desde entonces, además, el derecho de ciudadanía empezó a ejercerse a partir de los 18 años. El cambio en los derechos de ciudadanía operados desde la Constitución de 1980 se aprecia comparando el número de votantes en las últimas elecciones municipales antes del golpe militar, las de 1966 y las realizadas en 1980, luego de la transición. En 1966 el padrón electoral estaba formado por 2’316,188 electores equivalentes a cerca del 20% de la población total; en las de 1980, lo conformaban 6’431,651 de electores, equivalentes a cerca del 40% de la población. Entre 1980 y 2006, se han realizado 9 procesos electorales municipales, aunque en las zonas donde se desarrollaba el conflicto armado interno, tres de ellos (1983, 1986 y 1989) fueron suspendidos. En total, incluyendo las elecciones generales, la población ha sido convocada a las urnas 21 veces en ese mismo periodo<sup>8</sup>.

Este telón de fondo general contextúa cinco elementos clave del proceso de democratización, de comportamiento diferencial, en el ámbito rural: las condiciones de la participación política de la población rural; el fortalecimiento de los gobiernos locales dotados de crecientes competencias y recursos; la expansión de la presencia del Estado en los ámbitos rurales a través de organismos públicos descentralizados (OPD); los cambios en la sociedad civil local, particularmente en la situación de las comunidades campesinas; y nuevos campos de ejercicio de derechos políticos para los ciudadanos.

---

<sup>7</sup> Hasta 1980, había estado vigente una ley municipal promulgada en 1892 que establecía la constitución de gobiernos locales por votación con las restricciones vigentes a la ciudadanía: sólo votaban hombres, propietarios y alfabetos en lengua española. El código electoral de 1896 eliminó la exclusión censitaria, pero mantuvo la de género y la educativa. El voto femenino fue reconocido en 1957; la exclusión por analfabetismo se eliminó sólo en la Constitución de 1980.

<sup>8</sup> A las elecciones municipales mencionadas, se suman: 7 elecciones nacionales para elegir Presidencia y Congreso, cuatro procesos de segunda vuelta electoral para Presidencia y una elección de Congreso Constituyente en 1993

**(a) Participación electoral de la población rural**

El único estudio realizado en el Perú sobre el comportamiento electoral de poblaciones rurales<sup>9</sup>, mostraba, analizando los procesos electorales nacionales y municipales realizados entre 1980 y 1990, que la participación electoral en las 51 provincias más rurales del país era significativamente más baja que en el conjunto del país, y que en ambos casos, la participación en las elecciones municipales era menor que en las presidenciales:

**Tabla 1-1** Participación Electoral 1980-1990

	Promedio elecciones presidenciales: 1980, 1985, 1990	Promedio elecciones municipales: 1980, 1983, 1986, 1989
Nacional	82.5%	69.1%
Rural	76.6%	55.2%

Fuente: Monge 1997, 331

Efectivamente, las mayores dificultades y los mayores costos de desplazamiento de la población rural hacia los centros de votación ubicados en las capitales de distritos incidiría en un mayor ausentismo rural en los procesos electorales. Monge 1997 remarca, por otro lado, que la disminución de la participación en elecciones municipales respecto de las presidenciales, particularmente acentuada en las provincias más rurales, se asociaría a una apreciación sobre la escasa relevancia de los gobiernos locales y al hecho de que las obras y servicios municipales tradicionalmente se concentraban en las capitales: votar en una elección municipal, para un poblador rural, resultaría un alto costo y un escaso beneficio. Hay aún que agregar que no había, hasta 1980, tradición de elección de alcaldes y regidores, nombrados más bien por el poder central.

Los gobiernos locales, sin embargo, han complejizado desde entonces su funcionamiento y mejorado sostenidamente su disponibilidad de recursos, como veremos en el acápite siguiente, por lo que participar en una elección municipal puede, efectivamente, incidir significativamente en el acceso a nuevos recursos. Por otro lado, procesos electorales municipales continuos (a diferencia de lo que sucedía antes) permiten a una población antes excluida (incluso formalmente excluida en las zonas más pobres e indígenas por su analfabetismo), tomar creciente conciencia del poder del voto.

---

<sup>9</sup> Es el estudio de Monge, Carlos, "El comportamiento electoral de la población rural peruana, 1980-1990" en Gonzales, Efraín, Bruno Revesz y Mario Tapia, *Perú. El problema agrario en debate. SEPIA VI*. Lima: SEPIA, 1997

Esta experiencia de nuevos derechos e influencia en los balances de poder local por parte de la población rural podría también explicar la alta recurrencia en distritos rurales, de procesos de revocatoria de autoridades por iniciativa de la población: en los ámbitos rurales, la democracia se está construyendo como experiencia recurrente de poder ciudadano, lo que puede manifestarse en demandas crecientes de inclusión en las acciones municipales.

En este proceso, el hecho de la ruralidad, es decir, la distancia respecto a las capitales donde se ubican no solo los lugares de votación, sino la sede del gobierno municipal, y las dificultades e desplazamiento, permanecerían como la principal restricción al ejercicio de nuevos derechos.

Un elemento más habría aún que agregar y se refiere a la participación política de las mujeres que, en las áreas rurales, son las personas con más dificultad para ejercer sus derechos. Solo muy recientemente es posible contar con información desagregada por género sobre nivel de participación electoral, por lo que no se cuenta con ningún estudio al respecto. Lo que sí es posible apreciar es la política nacional de impulso a la participación de mujeres en las listas que compiten en las elecciones.

Desde 1997, el sistema electoral peruano obliga a quienes compiten en elecciones, a incluir una cuota de mujeres que tienda a equilibrar la participación política en términos de género. Se estableció que 25% de candidatos debían ser mujeres; esa cifra se ha incrementado a 30% en 2001. La “cuota de género” evidencia, al nivel de los procesos electorales, la preocupación de diversos sectores de la sociedad peruana por impulsar condiciones de equidad en la política de manera que los mecanismos de la democracia, por su generalidad formal, no disfracen reales exclusiones.

La inclusión de un 30% de candidatas mujeres no significa, sin embargo, que los resultados electorales arrojan semejante proporción de representantes electas. A nivel de las elecciones parlamentarias, el voto “preferencial”, en la medida en que permite a los ciudadanos escoger de entre la lista de candidatos de la organización política de su preferencia a dos personas específicas (identificadas por su número), pone en manos de los ciudadanos la efectividad de la representación de género. En las elecciones 2001, el 18.33% de congresistas electos fueron mujeres; en las recientes elecciones 2006, ese porcentaje ha subido al 29.1%.

En las elecciones regionales y municipales, el número de mujeres que ingresa a cargos de representación, depende de la posición que ocupen en las listas confeccionadas por las organizaciones políticas que salen elegidas. En muchos casos, la “cuota de género” es manejada como “relleno”, es decir, se ubica a las candidatas mujeres en los últimos puestos (los que

tienen menos posibilidades de lograr un espacio en los consejos). Una presencia de mujeres en los primeros lugares (o incluso en el cargo de alcaldía) significa por lo general un reconocimiento a liderazgos femeninos, así como la necesidad de contar con un mayor voto femenino cuando éste es realmente autónomo. En general, en las elecciones municipales, es algo mayor la proporción de mujeres elegidas en cargos distritales que en provinciales, debido probablemente a que los espacios de forja de liderazgos femeninos son más locales (clubes de madres, por ejemplo). En las recientes elecciones municipales, el 22.7% de los cargos provinciales (alcaldes y regidores) es ocupado por mujeres, porcentaje que se eleva a 24% en el caso de los cargos distritales. Las recientes elecciones, sin embargo, muestran un ligero retroceso a nivel de número de mujeres alcaldesas. En 2002, se eligieron 7 mujeres como alcaldesas provinciales y 49 como distritales; en 2006 fueron 5 alcaldesas provinciales y 46 distritales.

En términos generales podría decirse que en el país, los avances en equidad de género a nivel de participación política, requieren de esfuerzos particulares o de políticas específicas. Donde ninguna institución pública o privada promueve la participación de mujeres –en diferentes campos políticos o económicos o sociales- es más probable seguir encontrando prácticas políticas excluyentes. El tema es importante tanto a nivel de acciones directas de promoción de liderazgos femeninos, como porque la formalización de algunas actividades promocionales (formación de empresas, acceso a crédito) obliga a que las mujeres obtengan su Documento Nacional de Identidad. Se sabe que en algunas regiones, particularmente en sus espacios rurales, hay niveles de indocumentación femenina altos; se sabe por experiencias de intervención (en programas de crédito, por ejemplo, o de titulación de parcelas), pero no es posible conocer su número, precisamente porque no están registradas en ninguna parte.

#### **(b) Fortalecimiento de los gobiernos locales**

Las Municipalidades (los órganos de gobierno local) en el Perú son la instancia de gobierno democrático más cercana de la población; para muchos poblados del país, particularmente para las poblaciones fuera de las grandes ciudades, son la única. Ellas gestionan las condiciones y la calidad de vida de las personas en el país; dadas las enormes necesidades insatisfechas de la mayoría de peruanos, particularmente rurales, concentran mucho de las demandas y expectativas de la población.

En el Perú existen 1,830 Municipalidades (195 provinciales y 1,635 distritales). Sólo el 6% de los gobiernos locales (106), tiene a su cargo distritos donde viven más de 50,000 personas; en

ese 6% de distritos vive algo del 54% de la población<sup>10</sup>. Son Municipalidades grandes, con numerosos trabajadores en planilla y la posibilidad de contar con personal calificado para funciones de planeamiento y ejecución de servicios y obras. El restante 46% de la población peruana se distribuye en distritos más pequeños. Los más pequeños, con menos de 5,000 habitantes, reúnen sólo el 11% de la población nacional, pero son 1,106 esto es, el 60% de las unidades territoriales de gobierno. Por el lado de ruralidad, 1,062 distritos, es decir el 58% de los distritos en el país, tienen una población mayoritariamente rural. En ellos se asienta algo del 27% de la población nacional. Los gobiernos locales de estos espacios deben gestionar servicios en condiciones de alta dispersión de su población<sup>11</sup>. La mayoría de gobiernos locales son pequeños y/o rurales.

Estos órganos de gobierno cercanos a la población han tenido en el país competencias crecientes desde 1980. En el contexto del proceso de descentralización una nueva ley orgánica de municipalidades promulgada en 2003 las ha incrementado y se encuentran en proceso de transferencia proyectos y funciones que estuvieron centralizados en el gobierno nacional. El Presidente de la República ha incluso anunciado el inicio de un proceso de municipalización de la educación.

Junto con el crecimiento de competencias, los recursos a disponibilidad de las municipalidades han ido creciendo desde 1993 en que se creó el FONCOMUN<sup>12</sup>. En el año 2000, por ejemplo, los Gobiernos Locales gestionaban menos del 4% del presupuesto general de la República. En 2006, recibieron transferencias del orden de los 5,025,499,301.32 de soles, de un presupuesto general ejecutado de 50,047,206,302 soles: casi el 10%.

Este orden de consolidación de los órganos de gobierno más cercanos a la población tiene un procesamiento difícil. En primer lugar, las mayores exigencias de gestión local por transferencia de presupuestos y competencias no son apoyadas por programas de desarrollo de capacidades. Con frecuencia, pequeñas municipalidades, con personal de escasa formación técnica, con

---

<sup>10</sup> Todos los datos son elaborados en base a la información censal 2006

<sup>11</sup> En realidad, el número de distritos rurales y la población asentada en ellos es mayor. Los datos censales siguen reportando como “urbana” la población de todos los centros poblados que son capitales de distrito o provincia, aunque sean centros poblados muy pequeños, sin servicios o dinámicas propiamente urbanas. Un estudio de INEI en base al censo de 1993 analizó la población por tamaño de los centros poblados en los que se ubicaba y estableció que sólo en centros poblados o conglomerados por encima de 5,000 personas se encontraba cierta diferenciación de actividades y servicios y podían por ello considerarse propiamente “urbanos”. Como no se dispone todavía de información censal 2006 desagregada por centros poblados, un aproximado permite apreciar que en 436 distritos que aparecen con población mayoritariamente urbana, ésta no supera las 5,000 personas. Si los agregáramos al número de “distritos rurales”, la población total implicada subiría al 30% de la población nacional, y el número de unidades territoriales llegaría a 1,498 es decir, el 82% de los distritos del país.

<sup>12</sup> Fondo de Compensación Municipal

crecientes recursos económicos (por ejemplo, las que se benefician de algún canon) no logran ejecutar sus presupuestos a pesar de las enormes necesidades insatisfechas de su población. Ello genera altos niveles de descontento.

En segundo lugar, la legislación municipal no diferencia claramente competencias de los dos órganos de gobierno local: el provincial (que integra varios distritos) y el distrital. Ello no sólo introduce confusión y dificulta procesos de *accountability*, sino que dispersa obras y presupuestos sin identificar un claro nivel de planeamiento de desarrollo. Así, municipalidades provinciales dispersan recursos en pequeñas obras locales sin asumir un nivel de gestión del conjunto del territorio provincial, y pequeños municipios distritales, fragmentados, dispersan esfuerzos de desarrollo.

Finalmente, desde 1990 el número de organizaciones políticas locales compitiendo en las elecciones municipales se ha multiplicado, por el creciente debilitamiento del sistema de partidos políticos. Cada vez más, pequeños grupos de ciudadanos, en torno por lo general a una figura visible, ensayan acceder al sillón municipal, dispersando crecientemente el voto (pocos alcaldes son elegidos con más de un tercio de sus votantes), sin contar con aparatos políticos de soporte, ni sólidas propuestas, ni vínculos políticos nacionales o regionales por los que circule la información y los aprendizajes de gestión. En condiciones de creciente disponibilidad de recursos y competencias transferidas desde el gobierno central, muchos municipios devienen espacios de muy alta conflictividad.

En gobiernos locales pequeños, ello se traduce, por ejemplo, en un creciente número de consultas de revocatoria de mandato: 61 gobiernos locales electos para el periodo 1996-1998 debieron enfrentar procesos de consulta revocatoria; para los elegidos para el periodo 1999-2002, el número subió a 175, y para los que ejercieron el gobierno local entre 2003 y 2006 el número de consultas de revocatoria subió a 206. En la mayoría de casos, se trató de procesos en pequeños distritos de alta ruralidad. Desde 2004, además, un alto número de “conflictos” (acciones colectivas disruptivas) entre pobladores y autoridades municipales son reportados por la Defensoría del Pueblo. Muchos de ellos acompañan pedidos de “vacancia” de autoridades ante el Jurado Nacional de Elecciones<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Las consultas de “revocatoria” son solicitadas por la población en ejercicio de los derechos definidos en la ley de participación y control ciudadano; requieren contar con el apoyo de cuando menos 25% de ciudadanos del padrón electoral; este requisito es más fácil de cumplir en pequeñas circunscripciones. El mecanismo de “vacancia” opera a solicitud de miembros del Consejo Municipal; sucede con mayor frecuencia en municipalidades más grandes, donde recavar las firmas para una revocatoria es costoso. Frecuentemente, “conflictos” se desencadenan cuando el Jurado Nacional de Elecciones no acepta la solicitud de vacancia, o para evitar que el alcalde asista a una sesión de Consejo y lograr el número de faltas necesario para que sea declarada la vacancia por abandono. En abril de 2004, en el pueblo de Ilave,

Así, procesos de democratización como el acercamiento de las decisiones públicas a la población transfiriendo competencias y recursos a sus gobiernos más cercanos, requieren aún de fortalecer las instituciones locales y las capacidades de gestión.

**(c) Expansión de la presencia del Estado en el ámbito rural**

Tras los procesos de ajuste estructural y pacificación en el país, particularmente en el ámbito rural, nuevas instituciones públicas (proyectos especiales o fondos de alivio a la pobreza) se han ido desarrollando, a cargo del gobierno central, buscando mejorar las condiciones de vida de la población, particularmente en situación de pobreza. El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) o el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas en Sierra (PRONAMACHS) fueron, por ejemplo, programas nacionales con alta incidencia en espacios rurales. Si bien lograron recuperar la presencia del Estado en espacios apartados y desatendidos, inyectar recursos en sociedades rurales de alta pobreza e incluso colaboraron a revertir parte de la destrucción de activos públicos ocasionada por el conflicto armado interno, sus estrategias de atención y los arreglos institucionales asociados a su actividad no apuntaron a reforzar procesos de democratización ni de reforzamiento de instituciones democráticas.

En primer lugar, la alta discrecionalidad de las decisiones sobre quiénes resultarían beneficiados ha sido interpretada como la apertura a relaciones de tipo clientela, en las que beneficios públicos sustentan apoyo político, lo que significa procesos de inclusión de la población pero en condiciones de dependencia y subordinación respecto del Estado.

En segundo lugar, las obras y proyectos desarrollados no fueron coordinados con las municipalidades, mostrándose situaciones de paralelismo y, particularmente en la década de los 90, cuando los recursos municipales no eran tan significativos, de competencia con las acciones de las autoridades democráticamente elegidas que aparecían entonces como menos eficientes que funcionarios discrecionales del poder ejecutivo, perdiendo legitimidad.

En tercer lugar, la mayoría de proyectos especiales y fondos funcionan generando organizaciones *ad hoc* (Comités de Gestión, Comités Ambientalistas) que han colaborado al deterioro de las Comunidades Campesinas, a cuyo interior, diversas micro organizaciones asociadas a alguna política social, o incluso a algún proyecto específico de ONG, sin

---

en Puno, el alcalde provincial terminó asesinado, en el marco de una alta conflictividad local, precisamente cuando intentaba realizar una sesión de consejo que le evitaría la vacancia.

coordinación entre sí obtienen obras o recursos que legitiman a sus dirigentes en detrimento de las dirigencias comunales. Se trata de organizaciones pequeñas, extremadamente débiles y con escasa autonomía; expresan la fragmentación, la pulverización, de la organización social en el Perú, y colaboran a ella.

Martín Tanaka<sup>14</sup> analizando la participación popular en este tipo de programas, encuentra que, en los pequeños poblados o comunidades (espacios de baja complejidad en los términos del autor), esta participación es muy dependiente de las iniciativas de los funcionarios públicos y prácticamente no tienen capacidad de negociación. Participar, en muchos sentidos quiere decir, en estos casos, aportar mano de obra. En espacios de mayor complejidad (pueblos, pequeñas ciudades; espacios de “complejidad media”), las organizaciones serían menos dependientes de las iniciativas de los funcionarios, pero tienden a generar “especialistas” (o “brokers” en los términos de Tanaka): “Son personajes con relaciones, capacitación y experiencia; suelen tener experiencia política (...) Su intervención es fundamental tanto para la comunidad, que los requiere para entrar en relación con agentes de desarrollo, como para estos últimos, que necesitan interlocutores calificados”.

Estas OPD vienen ingresando también al proceso de descentralización, siendo parcialmente transferidas a los gobiernos locales. El inicio de la transferencia, por ejemplo de FONCODES fue, sin embargo, conflictivo, en la medida en que se esperaba que las municipalidades funcionaran sólo como “ventanillas” para entregar fondos aplicados a proyectos y comités de gestión ya seleccionados por el programa. En el caso de la transferencia de, por ejemplo, el Programa de Comedores Populares, las exigencias burocráticas suponían reproducir a la escala de los gobiernos locales la misma estructura nacional de gestión, generándose una alta ineficiencia al punto que fue necesario reducir el fondo destinado a la compra de alimentos para pagar una nueva burocracia local. El caso de PRONAMACHAS ha sido ambiguo: fue incorporado en los primeros planes de transferencias, pero luego por varios años no fue más mencionado. En todos estos casos, los procesos de transferencia parecen haber colaborado poco al fortalecimiento de capacidades de gestión locales pero, sobre todo, no han significado cambios en la relación con los beneficiarios, dependientes siempre de la discrecionalidad del Estado, aún cuando sea en su versión municipal.

Un cambio en las relaciones entre el Estado y la Sociedad en los espacios rurales de alta pobreza hacia el montaje de relaciones más democráticas podría estar contenido en el reciente anuncio

---

<sup>14</sup> Tanaka, Martín. Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario. CIES, IEP. Lima, 2001

por parte del gobierno de que se aplicará el plan de reparaciones colectivas a las comunidades que fueron afectadas por la violencia política de la década de los 80. El programa como fue diseñado, consiste en la recapitalización de las comunidades que perdieron activos públicos y privados (ganado, viviendas, utensilios de labranza, cosechas, semilla, etc.) poniendo en sus manos no solo los recursos del programa, sino la decisión sobre su inversión; sin interferencia de funcionarios públicos. El anuncio es, sin embargo, muy reciente.

**(d) Cambios en la sociedad civil, particularmente en la situación de las comunidades campesinas**

En diferentes estudios, autores como Díez Hurtado han alertado sobre procesos de debilitamiento de las comunidades campesinas, los órganos de representación de la mayoría de la población rural en la sierra. Díez encuentra una situación de crisis dirigencial y pérdida de legitimidad de las comunidades y hasta de lo “común”<sup>15</sup>. Este proceso se asocia tanto al creciente peso de las municipalidades en la provisión de servicios, como al desarrollo de pequeñas organizaciones para la tramitación de proyectos con entidades del Estado y ONG. Entre ambas, esta instancia de articulación de la sociedad campesina, resulta desprovista de funciones de representación y de obtención de recursos para sus miembros; su tradicional función de gestión de recursos comunes (tierras, aguas, pastos) tiende a debilitarse también con el avance de tendencias a la privatización de las micro parcelas<sup>16</sup> y la creciente importancia de la obtención de recursos de alivio a la pobreza, respecto a la propia actividad agropecuaria. El proceso de debilitamiento es particularmente grave en zonas que estuvieron expuestas a la violencia política.

El proceso no es sin embargo unívoco. En algunas zonas de la ceja de selva, organizaciones que combinan representación de intereses y servicios empresariales, como las cooperativas y centrales de asociaciones del sector cafetalero, se consolidan<sup>17</sup>.

Los niveles de articulación de la sociedad civil en las locales rurales son diferentes; pero en muchos casos, corren riesgos de alta fragmentación.

---

<sup>15</sup> Ver por ejemplo Díez Hurtado, Alejandro. “Organizaciones de base y Gobiernos locales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo” En E. Bardález, M. Tanaka, A. Zapata (eds), *Repensando la política en el Perú*. Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales. Lima 1999

<sup>16</sup> El proceso es semejante en diferentes países del área andina. Ver por ejemplo los artículos contenidos en Eguren, Fernando (comp); “Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina”, CEPES, Lima 2007

<sup>17</sup> Ver nuestro Remy, María Isabel. *Cafetaleros empresarios. Dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú*; IEP – Oxfam, Lima 2007

**(e) Nuevos campos de ejercicio de derechos políticos para los ciudadanos rurales.**

Finalmente, la ciudadanía como ejercicio de derechos políticos ha tendido a ampliarse considerablemente<sup>18</sup>. A la creciente participación electoral sin exclusiones, se han venido sumando, desde 1993, nuevos derechos de participación. Por un lado, se han definido campos de ejercicio de democracia directa como los derechos de iniciativa legislativa (infortunadamente muy poco utilizados) y de revocatoria de autoridades locales electas, al que nos hemos referido antes. Por otro lado, la reciente legislación municipal ha recogido una rica y variada experiencia autogenerada por gobiernos locales en la década de los 90 de convocar a las organizaciones locales para elaborar los planes y presupuestos municipales. Hoy, todos los Gobiernos Locales están obligados a constituir unos Consejos de Concertación Local (CCL) donde participan, junto con el Consejo Municipal de Regidores, representantes de organizaciones de la sociedad civil local y que tienen como finalidad elaborar un plan de desarrollo estratégico de la localidad y proponer el Presupuesto Participativo anual. Están obligados también a convocar procesos de elaboración participativa de sus presupuestos anuales, para los cuales el Ministerio de Economía y Finanzas ha debido elaborar directivas que se perfeccionan cada año. Finalmente, la Ley Orgánica de Municipalidades establece también la obligación de los alcaldes de rendir cuentas a la población, en asambleas convocadas por lo menos dos veces al año.

De todos estos nuevos campos de participación ciudadana, probablemente es el Presupuesto Participativo lo que viene transformando, en un sentido de creciente democracia, las relaciones entre gobernantes y gobernados a nivel local. El Presupuesto Participativo permite controlar el uso de los recursos públicos como mecanismo de clientela política para obtener apoyos, en la medida en que disminuye notablemente la discrecionalidad de los alcaldes sobre la asignación de los presupuestos de inversiones.

Dos problemas enfrentan, sin embargo, por el momento. Uno es el de la debilidad de las organizaciones representativas de los pobladores rurales y sus tendencias a la fragmentación; el otro es la baja calidad de los planes estratégicos de desarrollo local que no llegan a ser utilizados como referente de las obras en cada presupuesto anual. Más que a la sinergia y a la inversión en obras significativas que mejoren la calidad de vida y abran opciones de desarrollo, en muchos lugares se tiende a la dispersión de los presupuestos en pequeñas obras puntuales, sin que se logren manejar procesos multianuales.

---

<sup>18</sup> Sobre los nuevos mecanismos de participación ciudadana en el Perú, ver nuestro Remy, María Isabel, *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un recorrido de terreno y algunas reflexiones*. IEP, Lima 2005

Entre los nuevos campos de ejercicio de la ciudadanía se encuentran también los derechos a la información. Existe la ley de derechos de información que permite a cualquier ciudadano demandarla de los órganos de gobierno. Por otro lado, la ley orgánica de municipalidades obliga a los alcaldes a realizar sesiones de rendición de cuentas a la población que, en condiciones de escaso desarrollo de capacidades de los electos y su personal, corren el riesgo de ser muy conflictivas.

A nivel de los nuevos campos de ejercicio de ciudadanía, es decir, los mecanismos de concertación y participación ciudadana local y los derechos de información y accountability, la situación de la equidad de género es ambigua. Por un lado, mujeres organizadas suelen ser invitadas por las municipalidades a participar en los mecanismos formales; algún club de madres o comedor popular suele estar entre las organizaciones de la sociedad civil en los CCL y por lo general, estas organizaciones participan en los presupuestos participativos. Pero por lo general su espacio es acotado a temas de pobreza y políticas sociales y cuando se trata de elegir representantes comunales para que lleven la voz del colectivo a estos procesos, suelen elegirse hombres, muchas veces con mayor nivel educativo o cuando menos buen manejo del español en los espacios de habla de lenguas nativas. Así, espacios de participación podrían reproducir exclusiones “duras” como las de género, de indígenas y de personas de bajo nivel educativo.

## 1.2 CONTRIBUCIONES DEL PROGRAMA CAMINOS RURALES A LA DEMOCRACIA EN EL ÁMBITO RURAL

Los arreglos institucionales asociados al funcionamiento del PCR constituyen una innovación respecto de la forma de intervención del Estado en el espacio rural. La hipótesis que alienta el presente estudio es que ellos refuerzan aspectos claves de la democracia y la ciudadanía en el ámbito rural. Estos arreglos institucionales se despliegan asociados a tres claras opciones del PCR: la construcción de un modelo de gestión acorde con la descentralización; la promoción de microempresas formadas por los propios usuarios para el mantenimiento de los caminos; y el impulso al desarrollo local.

### **(a) Descentralización, desarrollo de capacidades de gestión pública municipal y planificación provincial**

Un primer aspecto a destacar es su alta adecuación al proceso de descentralización transfiriendo funciones a los municipios para la construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento

de la infraestructura vial. El PCR colabora a desarrollar capacidades en los gobiernos locales para administrar adecuadamente los recursos que el programa transfiere, y realizar una gestión vial eficiente y responsable. Esta alta adecuación del MTC a la descentralización permitiría la consolidación de los gobiernos locales como espacios eficientes, transparentes y de participación vecinal.

Para lograr esta meta, el PCR ha creado desde el año 2001 un modelo de institución que facilite la coordinación interdistrital, apunte a consolidar una visión provincial de la gestión vial y fortalezca los lazos entre las comunidades beneficiadas y los espacios de poder. De esta manera, los Institutos Viales Provinciales (IVP), que reúnen a los alcaldes distritales de una provincia con el alcalde provincial que lo preside, se han tornado en un factor de institucionalidad local, de fortalecimiento de las capacidades de los actores del campo (empoderamiento) y por tanto impulsor de la democracia. El primer IVP se creó en la ciudad de Arequipa; según el último reporte del Manual de Operaciones, en el 2003 se contaba ya con 22 IVP que habían iniciado el proceso de transferencia y se esperaba crear 10 más para el 2004. El Director Ejecutivo de Provías Rural (actualmente Provías Descentralizado), nos cuenta hoy con orgullo que se han logrado implementar ya 130 IVP en todo el territorio nacional.

La identificación del ámbito provincial como nivel de planeamiento permite descentralizar las funciones, sin fragmentarlo y diseminar pedazos el Estado. El Programa permite generar una cultura de gestión pública que piensa lo local, lo micro, dentro de un espacio mayor y viceversa. Ello permite la identificación de intereses generales y criterios claros de interacción entre los diferentes representantes distritales construyendo un espacio público, de debate de los intereses comunes. Lograr implementar una visión provincial aporta además, la posibilidad de implementar estrategias de desarrollo territorial rural exitosas.

Para el PCR el fortalecimiento municipal se orienta a la generación de capacidades en el personal municipal y en los otros actores involucrados en la gestión vial. De esta manera ubica al municipio como actor central del proceso, pero en estrecha relación con otros actores locales. Así el PCR busca potenciar las capacidades de los líderes locales, las comunidades beneficiarias, las empresas encargadas de dar servicios y los mismos transportistas. Como señalan sus funcionarios, se trata de que la comunidad en su conjunto se apropie de los caminos y los sienta como factores de su propio desarrollo. Crea en todos conciencia de su rol como agentes del cambio local.

Dentro del manual de operaciones, en el área específica de las IVP se señala que para el fortalecimiento de la gestión vial se debe lograr la participación en cuatro líneas de acción:

a) desarrollo local: buscando que el municipio se torne en un promotor de desarrollo, que logre concertar con los otros actores de la sociedad, encontrando sinergia entre lo público y privado.

b) fortalecimiento institucional de los gobiernos locales: que busca modernizar la estructura municipal, logrando que todos los funcionarios y oficinas trabajen de manera sistémica orientados por un plan estratégico que tome en cuenta las oportunidades y demandas del medio. Reforzar los niveles de planeamiento del desarrollo local, el manejo de recursos y el manejo de sistemas de comunicación.

c) calidad en la gestión de los servicios públicos –vialidad: enfocada no sólo a la satisfacción de la demanda de los vecinos, sino orientando los servicios al logro de una mejor calidad de vida haciendo una utilización eficaz de los pocos recursos con los que cuentan.

d) transparencia en la gestión: implica institucionalizar la participación ciudadana en la fiscalización y control de sus autoridades, difundir las acciones de la municipalidad y capacitar a los líderes locales. Este componente ataca directamente el núcleo de las políticas clientelares: la corrupción.

e) concertación y participación ciudadana: logrando que ésta se institucionalice, sea proactiva, busque responsabilidades compartidas, sea transparente y respetuosa de los aportes que pueda dar la población.

La participación ciudadana ha sido un eje transversal del PCR desde su fundación. El involucramiento de los diferentes actores públicos y privados en la gestión del PCR y la producción de interacciones y confianzas se desarrolla desde la etapa misma de priorización de las obras a realizar. La participación ha sido exitosa y es totalmente voluntaria, creando nuevos lazos de confianza entre los actores locales y el mismo MTC, con lo cual se va rompiendo la distancia efectiva entre la población rural y el Estado, alterando una tradición de relaciones verticales, poco respeto por las organizaciones sociales y poder discrecional de los funcionarios.

La realización de esta priorización consta de varias etapas. En primer lugar los alcaldes, provincial y distritales, señalan cuáles son los caminos vecinales, de herradura o carrozable, que necesitarían rehabilitación, mejoramiento o mantenimiento. Lo hacen con un esquema pre-establecido por el PCR que permite su ubicación en el espacio y su conexión con centros poblados, comunidades y vías departamentales o nacionales. Hacerlo con el mismo formato

permite que luego la información pueda ser intercambiada por todos los asistentes y sistematizada de manera ordenada. Una vez señalada la importancia de los caminos para cada uno de los actores, se realizan talleres de priorización colectiva en base a criterios objetivos de elección elaborados por el PCR. Criterios como la demanda del camino, el impacto social que tendrá, es decir el número de personas en extrema pobreza ubicados alrededor de la zona a rehabilitar, su accesibilidad a servicios públicos como educación o salud, si se conecta a una red nacional o departamental, etc, son ponderados por los alcaldes asistentes y los representantes de las comunidades para determinar colectivamente la prioridad de la obra. Cada uno de estos criterios tiene un coeficiente que permite realizar de manera objetiva con los participantes el mapeo final de los caminos, en orden de prioridad, que se rehabilitarán o mejorarán. Finalmente, los alcaldes distritales y el alcalde provincial suscriben el acta de priorización que se vuelve una garantía para todos y un compromiso a cumplir. El encargado de este proceso y quien realiza la convocatoria inicial es el responsable zonal del MTC.

De esta manera se cumple con uno de los objetivos de PCR: *Las acciones que desarrolle el Programa están subordinadas a intereses de la población rural; en ese sentido los caminos rurales son bienes públicos puros y deben ser provisionados sin interferencias políticas o intereses particulares, si es que efectivamente queremos garantizar la eficacia y eficiencia de nuestras intervenciones.* Este principio de acción permite además atacar una de las bases centrales del clientelismo político, que atenta contra la idea de derechos y deberes, así como la posibilidad de ejercer la ciudadanía sin contar con ningún “padrino” en el poder.

Adicionalmente este mecanismo de trabajo permite capacitar a los alcaldes y los representantes comunales en los procesos de concertación; permite el aprendizaje de un procedimiento que puede ser replicado en los procesos de concertación presupuestal municipal que cada año deben emprender las municipalidades y que, mal llevados, son fuente de conflicto. El uso de mapas, la referencia territorial que es imprescindible para la planificación de caminos, introduce en todos una idea de gestión del espacio.

Como señala el Manual de Operaciones 2006, los IVP se encargan de dar *“asistencia técnica a los municipios para el desarrollo de Planes de Transporte Provinciales, los sistemas de gestión asociados a su implementación y el desarrollo de mecanismos de financiación de la gestión vial; ayudar a las comunidades a participar tanto en la identificación de proyectos como en la operación y mantenimiento del mismo”* .

### **(b) Microempresas para el mantenimiento de los caminos rehabilitados**

La segunda innovación radical del programa es la creación de microempresas de mantenimiento vial rutinario (MEMV) que son contratadas por los gobiernos locales y que se constituyen en nuevos actores locales. Las MEMV son organizaciones a cargo de un servicio, en relación contractual con la municipalidad; son creadas de manera participativa con la comunidad y están compuestas únicamente por hombres y mujeres que viven cerca de los tramos del camino al que se va a dar mantenimiento, que se encuentren en situación de pobreza y sin empleo. Antes de la implementación de la segunda etapa del PCR se habían creado 416 Microempresas de Mantenimiento Vial Rutinario, generando aproximadamente 4,800 puestos de trabajo permanente y cerca de 35 mil puestos de trabajo eventuales. Actualmente, se cuenta con 650 MEMV.

El proceso que se realizó para crear cada una de estas MEMV fue largo y sobre todo muy cuidadoso de los posibles efectos negativos sobre la comunidad. Se inició con un proceso de difusión y promoción del modelo empresarial, sus tareas y compromisos a toda la comunidad de manera tal que desde el primer momento se tornara en un proceso transparente y comunicativo. La convocatoria y preselección de los posibles miembros de la MEMV se hace en medio de una asamblea que busca de manera horizontal explicar los objetivos de este proyecto. A esta asamblea se convoca a todos los interesados, pero se plantea expresamente la necesidad de la participación de por lo menos un 30% de mujeres. La selección final debe cuidar, además de una cuota de género, no generar procesos de “elitización”, es decir que ningún familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad puedan formar parte de las empresas como socios. Finalmente la contratación de los miles de obreros temporales para la realización de las obras se hace con renovación por tercios, asegurando de esta manera beneficiar a la mayor cantidad de miembros de la comunidad y no concentrar a un grupo “privilegiado”.

Resaltamos este proceso de manera especial en el presente estudio porque rompe con la típica forma de intervención del Estado y muchas ONGs, que trabajan en el espacio rural, que tienden a crear organizaciones sin la participación y fiscalización de toda la población, muchas veces creando instancias paralelas que alteran los procesos institucionales propios del campo y generan conflictos de poder y mayor fragmentación. Por el contrario, la creación de estas MEMV busca un compromiso con la población en general y generar lazos de confianza.

La manera en que se realiza la compensación por el servicio prestado supone una evaluación previa del trabajo. Existe un equipo de monitores locales que recorren los kilómetros

que las empresas deben mantener en buen estado y emiten un reporte. Según cómo sea éste, se realiza el pago a las MEMV o se sanciona (reducción en determinado porcentaje de su pago) el incumplimiento del contrato.

### **(c) Ventanas para el desarrollo local**

La tercera innovación institucional es la creación del programa Ventana de Desarrollo Local (VDL) cuyo objetivo es atraer la inversión pública o privada en proyectos productivos de las zonas en las que se ha realizado la rehabilitación o mejoramiento del camino, para así garantizar o potenciar el impacto en el desarrollo local. Funciona en alianza con un ONG nacional, Caritas Perú, quien se encarga del desarrollo de este programa en las localidades seleccionadas.

El programa tiene cinco etapas: a) identificación y priorización de problemas y oportunidades de la zona; b) elaboración de un plan de desarrollo distrital de manera concertada con las autoridades y las comunidades beneficiarias; c) apoyo en la elaboración de perfiles de prefactibilidad y factibilidad de los proyectos que se desean realizar; d) gestión y búsqueda de financiamiento; e) implementación y gestión del proyecto. El esquema que se sigue es similar al utilizado en los IVPs y en la elaboración de los planes viales provinciales: la concertación de las autoridades con la población para realizar proyectos u obras que todos determinen como prioritarias. Este elemento permite que se vaya consolidando una cultura política participativa y concertadora.

Como último elemento del programa VDL a resaltar está el hecho de convertirse en una herramienta más de apoyo a los gobiernos locales. Apoyan a los gobiernos locales que lo deseen en la elaboración de planes de desarrollo participativo distrital; desarrollan cursos abiertos sobre la gestión de proyectos, entre otras actividades. Se sigue fortaleciendo de esta manera las capacidades de gestión y planificación de las autoridades locales.

Vale la pena resaltar que así como la participación, la equidad de género es también una línea transversal, aunque bastante más reciente, en el PCR. La inclusión de mujeres en microempresas o en proyectos de VDL, así como la realización de talleres y diversas acciones de capacitación con la preocupación específica de no excluir mujeres por parte de los funcionarios del PCR podría propiciar la creación de espacios donde se promueven liderazgos femeninos o, cuando menos, donde se hace rutinaria la presencia y participación de mujeres.

## 2. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

El estudio acerca de los impactos del PCR en la democracia y la ciudadanía ha explorado en los cinco elementos claves sobre la democracia y la ciudadanía en el ámbito rural, la incidencia de la construcción de los caminos rurales y de los arreglos institucionales para el funcionamiento del PCR. Así, las variables de observación, sobre las que se desarrollaron un conjunto de indicadores fueron:

- Mejora en el ejercicio de derechos universales de participación
- Fortalecimiento de la institucionalidad pública municipal
- Democratización en las relaciones entre gobernantes y gobernados
- Fortalecimiento de la sociedad civil
- Ampliación de campos para el ejercicio de la ciudadanía

La presente sección expone la metodología utilizada en el estudio y los resultados obtenidos.

### 2.1 METODOLOGÍA APLICADA EN EL ESTUDIO

Para el presente estudio se realizaron dos levantamientos de información: uno cuantitativo y otro cualitativo.

La información cuantitativa recogida es de dos tipos: una oficial y otra generada por la investigación.

La información oficial utilizada es aquella referida a las consultas ciudadanas, tanto los resultados electorales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) sobre las elecciones municipales los años 2002 y 2006, como los resultados de los procesos de consulta revocatoria realizados entre 1997 y 2005.

Analizar ambas bases de información significó un trabajo previo de construcción de la base

distrital del PCR. Efectivamente, el ámbito de análisis pertinente a los procesos de participación política de la población rural es el distrito, la unidad de gobierno mínima, el referente más cercano de las poblaciones rurales. Al nivel provincial (interdistrital) lo que sucede en el campo corre el riesgo de diluirse o esconderse tras la información de los espacios urbanos constituidos por las capitales. El PCR tiene, sin embargo, unidades diferentes: o son las provincias, porque en ellas se constituyen los IVP, o los tramos viales a cargo de MEMVR. El distrito, intermedio entre ambos, es un referente secundario y por ello no siempre la base distrital es completa. Con las diferentes bases del PCR hemos reconstruido una base distrital consolidada (ver Anexo 1 del informe principal) cuyo resumen es el siguiente:

**Tabla 2-1** Número de distritos donde opera PCR por departamentos, según Etapa de inicio de las operaciones

Departamentos	N° Distritos		
	Total	1ª Et	2ª Et
Cajamarca	76	58	18
Ancash	70	52	18
Huancavelica	61	46	15
Huánuco	60	50	10
Cusco	54	30	24
Junín	51	34	17
Apurímac	47	34	13
Ayacucho	42	34	8
Puno	32	23	9
San Martín	27	19	8
Pasco	20	10	10
Arequipa	12	0	12
Madre de Dios	5	5	0
Ucayali	1	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>558</b>	<b>395</b>	<b>163</b>

Fuente: Anexo 2 del informe principal

Los rasgos principales de estos distritos son los siguientes:

**Tabla 2-2** Distribución de distritos con PCR según tamaño de población

Tamaño	Distritos	
	N°	%
< de 1,000 habitantes	34	6.1%
Entre 1,000 y < 5,000 habitantes	276	49.5%
Entre 5,000 y < 20,000 habitantes	210	37.6%
Entre 20,000 y 100,000 habitantes	36	6.5%
Más de 100,000 habitantes	2	0.4%
<b>Total</b>	<b>558</b>	<b>100%</b>

Fuente: INEI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2005. Elaboración nuestra

La mayor parte de distritos (55.6%) son pequeños, con menos de 5,000 habitantes, que por su tamaño, suelen tener pocos recursos económicos y reducido personal técnico y

profesional (cabe destacar que también son la mayoría de distritos del país). El PCR se desarrolla también en distritos medios (37.6%), con poblaciones entre 5,000 y 20,000 habitantes, que por lo general disponen de mayores recursos de gestión. Los siguientes cuadros muestran que, además, estos distritos son de alta ruralidad y de bajos niveles de desarrollo humano:

**Tabla 2-3** Distribución de distritos con PCR según predominancia urbana o rural

Zona	Distritos	
	Nº	%
Rurales	493	88.4%
Urbanos	64	11.5%
s/i	1	0.2%
<b>Total</b>	<b>558</b>	<b>100%</b>

Fuente : INEI. Censo Nacional de Población y Vivienda 2005. Elaboración nuestra

**Tabla 2-4** Distribución de distritos con PCR según su ubicación en ranking del Índice de Desarrollo Humano 2005

Niveles IDH	Distritos	
	Nº	%
Nivel Alto (Ranking 1 a 366)	15	2.7%
Medio Alto (Ranking 367 - 732)	94	16.8%
Medio Bajo (Ranking 733 - 1099)	125	22.4%
Bajo (Ranking 1100 - 1465)	152	27.2%
Muy Bajo (Ranking 1466 - 1831)	172	30.8%
<b>Total</b>	<b>558</b>	<b>100%</b>

Nota: El IDH del PNUD pondera las siguientes variables: esperanza de vida al nacer, alfabetismo, escolaridad, logro educativo e ingreso per capita mensual

Fuente: PNUD. Elaboración nuestra

El segundo tipo de información cuantitativa es autogenerado para este estudio, en base a un cuestionario aplicado a los Jefes de la Unidades Zonales del PCR acerca del liderazgo de los socios de las MEMV en el ámbito local.

La información cualitativa se recabó con entrevistas y talleres a los principales actores locales involucrados con el PCR y que inciden en la vida política local. Se centró en analizar los arreglos institucionales del PCR – descritos páginas arriba – y las consecuencias que estos tienen en el fortalecimiento de la democracia y el ejercicio de la ciudadanía.

### **(a) Unidades de Análisis**

Para la evaluación del impacto que el PCR tiene en el fortalecimiento de las instituciones y el liderazgo en el ámbito rural, creando espacios democráticos y de ejercicio ciudadano, hemos considerado como unidades de análisis a los siguientes actores:

- *Gobierno local:* Los gobiernos locales, vía transferencia de funciones vienen haciéndose cargo de la construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial. Estudiamos el aporte del PCR a la consolidación de estos gobiernos locales (distrital y provincial) buscando que sean espacios eficientes, transparentes y de participación vecinal.
- *Institutos Viales Provinciales (IVP):* Los IVP son instituciones que facilitan la coordinación interdistrital, es decir buscan consolidar una visión provincial de la gestión vial y fortalecen los lazos entre las comunidades beneficiadas y los espacios de poder. Al ser un factor de institucionalidad local, de fortalecimiento de las capacidades de los actores del campo e impulsores de la democracia, su estudio fue de suma importancia para la presente consultoría.
- *Microempresas:* Las microempresas promovidas por el PCR son organizaciones creadas de manera participativa con la comunidad y están compuestas por vecinos y vecinas de las zonas beneficiadas por el mantenimiento de los caminos. Sus constantes interacciones con el gobierno local, la comunidad y con los IVP hizo de este actor, una fuente de análisis muy rica.
- *Comunidad beneficiada:* La idea del programa es que la comunidad en su conjunto se apropie de los caminos y los sienta como factor de su propio desarrollo. Esto crea una conciencia de su rol como agentes del cambio local y potencia su participación en el espacio público local.

Nuestro estudio incluye entrevistas realizadas a otros actores que por su participación y conocimiento del programa nos brindaron información valiosa: funcionarios de las unidades zonales y monitores viales y sociales. Asimismo en los distritos ubicados en la Selva peruana hicimos entrevistas a miembros de Cáritas, ONG encargada de llevar adelante los proyectos de Ventana de Desarrollo Local y a los beneficiarios de estos proyectos.

### **(b) Ámbito de estudio**

Se visitaron 3 Unidades Zonales ubicadas en diferentes departamentos del país<sup>19</sup>. Dos de ellas se ubican en la Sierra peruana y una en la Selva. En cada zona visitamos en promedio 2 IVP y entrevistamos a representantes de los respectivos gobiernos provinciales. Así mismo nos contactamos con un mínimo de 2 MEMV que trabajen con cada una de las IVP y entrevistamos a responsables de las municipalidades de los distritos en los cuales dichas microempresas realizan sus labores. Finalmente visitamos una comunidad que se encontraba en la zona de trabajo de cada una de las MEMV.

**Tabla 2-5** Resumen de trabajo

	Ancash	San Martín	Ayacucho	Huancavelica	Total
Taller monitores	1	1	1		3
Equipo IVP	4	3	1	2	10
Equipo UZ	2	2	2		6
VDL		6			6
MEMV consultadas	6	7	2	3	18
Comunidad Local	5	4	4	4	17
Alcaldes distritales	2	2	2	2	8
Alcaldes Provinciales	2	1	1	1	5
Autoridades Regionales	1		1		2
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>75</b>

### (c) Instrumentos de recolección de información

- *Cuestionario para Jefes Zonales:* Se elaboró un cuestionario para los 12 jefes zonales, éste permite obtener información básica sobre las microempresas e IVP en cada región. Ello permitió:
  - identificar las Unidades Zonales, las Provincias, los Distritos y las Microempresas a ser visitadas
  - conocer las diversas experiencias democráticas-participativas y /o los conflictos de cada unidad zonal.
  - proporcionar uno de los datos cuantitativos del estudio: número de miembros de MEMV o de IVP que hayan participado o participen como representantes locales.
- *Entrevistas a profundidad:* Se realizaron entrevistas en profundidad semi-estructuradas a integrantes de los gobiernos locales, a socios de las microempresas, a responsables de Institutos Viales Provinciales y a miembros de las comunidades beneficiadas. En ellas se

<sup>19</sup> El viaje realizado a Huancavelica-Ayacucho es considerado como una sola unidad de trabajo, pues por la cercanía y trabajo realizados la vinculación entre los distritos de ambos departamentos es muy fuerte. Este es el motivo por el cual no se realizó una visita a la Unidad Zonal de Huancavelica.

tocaron temas como: fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y de los IVP, potencialidades y problemas de los espacios participativos, rol de las MEMV, etc.

- *Talleres:* Se realizaron sesiones grupales en las zonas de estudio bajo la modalidad de talleres, con Microempresarios y con monitores. Esta forma de registro permitió conocer la situación, las diferencias y similitudes que cada grupo de actores tiene con respecto al desarrollo del programa, en sus distintas etapas de ejecución y qué esperan de su desarrollo futuro.

## 2.2 RESULTADOS OBTENIDOS

### Variable 1 Mejora en el ejercicio de derechos universales de participación

Esta variable está compuesta por dos indicadores: incremento de la participación de la población en los procesos electorales municipales 2002 y 2006 e intensidad de procesos de revocatoria de autoridades.

Importa precisar que las conclusiones a este nivel de información son indicativas en la medida en que no es posible aislar totalmente la influencia del PCR <sup>20</sup>; por ello, es poco consistente introducir distritos “testigo” en la medida en que el hecho de que no exista el PCR no quiere decir que no existan nuevas obras viales. Sí es indicativo, sin embargo, porque sólo en las áreas de influencia del PCR esta actividad es sistemática.

#### (a) Incremento de participación Electoral

Una primera aproximación al nivel de participación electoral, comparando las elecciones municipales 2002 y 2006, muestra que los departamentos donde se ubican los distritos con PCR han tenido un notable incremento en sus niveles de participación:

**Tabla 2-6** Participación electoral (% de votos emitidos respecto del total de electores) en elecciones municipales 2002 y 2006 por género, según departamentos

Departamentos	Elecciones 2002			Elecciones 2006			Incremento		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M

<sup>20</sup> PCR no es el responsable exclusivo de la construcción y mantenimiento de caminos; diversas municipalidades y gobiernos regionales, incluso fuera del área de influencia del programa, invierten en obras viales

<b>TOTAL PERÚ</b>	<b>84%</b>	<b>84%</b>	<b>85%</b>	<b>88%</b>	<b>87%</b>	<b>89%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>
Huancavelica	77%	80%	75%	88%	87%	88%	10%	7%	13%
Ayacucho	76%	77%	74%	85%	84%	85%	9%	7%	12%
Huanuco	76%	76%	76%	83%	81%	85%	7%	5%	9%
Apurímac	78%	79%	78%	85%	85%	86%	7%	6%	9%
Cusco	80%	80%	81%	86%	85%	87%	6%	5%	6%
Cajamarca	83%	82%	83%	88%	87%	88%	5%	5%	5%
Ancash	82%	82%	82%	87%	87%	88%	5%	4%	6%
Pasco	81%	81%	82%	86%	85%	87%	5%	4%	5%
Puno	88%	88%	88%	91%	90%	92%	4%	3%	4%
San Martín	81%	80%	83%	86%	85%	87%	4%	5%	4%
Junín	82%	81%	83%	85%	83%	87%	2%	1%	4%

Fuente: ONPE: Resultados electorales Elecciones Regionales y Municipales. Elaboración nuestra

La mayor parte de departamentos donde opera PCR han incrementado sus niveles de participación electoral por encima del promedio nacional, particularmente en los de la sierra central donde el programa opera en un número significativo de distritos (Huancavelica, Apurímac, Ayacucho). Si al año de partida (2002), la mayoría de departamentos mostraba niveles de participación por debajo del promedio nacional, en las últimas elecciones prácticamente ya no hay diferencia. Pero lo que resulta particularmente resaltante es el incremento en la participación electoral de las mujeres; si bien a nivel nacional se observa que las mujeres incrementan ligeramente más que los hombres su participación, en el caso de los departamentos bajo observación la diferencia es notable. Nuevamente, los departamentos de sierra central muy pobres (que vivieron además intensamente la violencia política en los años 80) destacan a nivel de incremento en la participación electoral femenina.

Los resultados a nivel departamental sugieren que efectivamente podríamos estar ante un impacto, o cuando menos una influencia, positiva. Para confirmarlo, analizamos los cambios en la participación electoral en el conjunto de distritos pequeños (menores de 5,000 personas) donde opera el PCR, de los departamentos de mayor cobertura del programa. Optamos por analizar seleccionar estos distritos pequeños porque en ellos debiera ser más evidente, sin la interferencia de información de ámbitos urbanos, el comportamiento de los electores rurales. Los resultados completos figuran en el anexo 2 del informe principal; en resumen se observa lo siguientes<sup>21</sup>:

**Tabla 2-7** Participación electoral (%) en elecciones municipales 2002 y 2006 en distritos pequeños donde opera PCR, según etapa de inicio de las operaciones

	Nº	Participación Electoral		
	Distritos	2002	2006	Incremento
<b>Distritos Seleccionados</b>				

<sup>21</sup> Infortunadamente, a este nivel de desagregación distrital no contamos con información por género

	N° Distritos	Participación Electoral		
		2002	2006	Incremento
Caminos Rurales Etapa 1	129	75.4%	86.1%	10.7%
Caminos Rurales Etapa 2	56	75.5%	86.3%	10.9%
Total Selección	185	75.5%	86.2%	10.7%
Total Nacional		84.1%	87.6%	3.5%
<b>Departamento Ancash</b>				
Caminos Rurales Etapa 1	33	76.5%	87.3%	10.9%
Caminos Rurales Etapa 2	14	75.5%	85.8%	10.3%
Total Selección	47	76.2%	86.9%	10.7%
Total Departamento Ancash		82.3%	87.5%	5.2%
<b>Departamento Apurímac</b>				
Caminos Rurales Etapa 1	17	74.5%	86.3%	11.8%
Caminos Rurales Etapa 2	12	74.8%	84.9%	10.1%
Total Selección	29	74.6%	85.7%	11.1%
Total Departamento Apurímac		78.2%	85.5%	7.3%
<b>Departamento Ayacucho</b>				
Caminos Rurales Etapa 1	23	75.4%	86.5%	11.0%
Caminos Rurales Etapa 2	6	77.1%	87.9%	10.9%
Total Selección	29	75.8%	86.8%	11.0%
Total Departamento Ayacucho		75.5%	84.8%	9.3%
<b>Departamento Cusco</b>				
Caminos Rurales Etapa 1	9	73.2%	84.9%	11.7%
Caminos Rurales Etapa 2	8	73.4%	85.5%	12.1%
Total Selección	17	73.3%	85.2%	11.9%
Total Departamento Cusco		80.2%	85.9%	5.7%
<b>Departamento Huancavelica</b>				
Caminos Rurales Etapa 1	28	75.2%	85.4%	10.2%
Caminos Rurales Etapa 2	13	74.6%	84.6%	10.0%
Total Selección	41	75.0%	85.2%	10.2%
Total Departamento Huancavelica		77.1%	87.5%	10.4%
<b>Departamento de Huánuco</b>				
Caminos Rurales Etapa 1	19	76.9%	86.8%	9.9%
Caminos Rurales Etapa 2	3	76.3%	89.0%	12.7%
Total Selección	22	76.8%	87.1%	10.3%
Total Departamento Huánuco		75.9%	83.1%	7.2%

Fuente: Anexo 3 del informe principal

Con excepción del departamento de Huancavelica donde todos los ratios coinciden a un nivel bastante alto de incremento de participación, en los otros se registra un incremento de participación en los pequeños distritos donde opera PCR por encima (en algunos casos como Ancash, Apurímac, Cusco: notablemente por encima) del incremento promedio de su departamento.

(b) Realización o no de procesos de consulta revocatoria de autoridades.

En nuestro diseño esperábamos encontrar en los distritos donde opera PCR una proporción de procesos de revocatoria de autoridades locales por debajo del total nacional, en la medida en que

alcaldes desarrollando proyectos viales concertados, tendrían mayor apoyo de la población.

A nivel general, prácticamente no encontramos diferencias:

**Tabla 2-8** N° de consultas revocatorias (1997, 2001, 2004, 2005).

	Total Nacional	Distritos PCR
Distritos con Revocatoria	373	107
Total Distritos	1,831	558
%	20%	19%

Fuente: Anexo 4 del informe principal

Un análisis más cercano, considerando no sólo los distritos, sino los procesos de revocatoria (en un distrito pueden haberse producido más de una consulta revocatoria), por años<sup>22</sup> y analizando solo los departamentos del ámbito del PCR sin embargo, muestra sorprendentes resultados.

**Table 2-9** N° de consultas revocatorias por departamentos (2001, 2004, 2005).  
Total y Distritos PCR

Total	Dist. PCR	%	Total	Dist. PCR	%
-------	-----------	---	-------	-----------	---

<sup>22</sup> Excluimos las consultas revocatorias realizadas en 1997, antes del PCR y, en los distritos donde el PCR inicia operaciones en su segunda etapa, sólo consideramos las consultas 2004 y 2005

**Impacto del Programa Caminos Rurales en Democracia y Ciudadanía en el Ámbito Rural**

<b>Apurímac</b>				<b>Cusco</b>			
Total	18	11	61%	Total	11	4	36%
2001	8	4	50%	2001	4		0%
2004	8	6	75%	2004	4	3	75%
2005	2	1	50%	2005	3	1	33%
<b>Pasco</b>				<b>Junín</b>			
Total	5	3	60%	Total	23	7	30%
2001	4	2	50%	2001	8	2	25%
2004	1	1	100%	2004	15	5	33%
2005	0	0		2005	0	0	
<b>Huancavelica</b>				<b>Puno</b>			
Total	27	16	59%	Total	14	4	29%
2001	9	4	44%	2001	6	2	33%
2004	17	11	65%	2004	5	1	20%
2005	1	1	100%	2005	3	1	33%
<b>Huánuco</b>				<b>Ayacucho</b>			
Total	11	6	55%	Total	18	4	22%
2001	5	3	60%	2001	9	2	22%
2004	6	3	50%	2004	8	1	13%
2005	0	0		2005	1	1	100%
<b>Cajamarca</b>				<b>San Martín</b>			
Total	26	14	54%	Total	18	4	22%
2001	15	7	47%	2001	10	2	20%
2004	11	7	64%	2004	8	2	25%
2005	0	0	0%	2005	0	0	
<b>Ancash</b>				<b>Arequipa</b>			
Total	48	18	38%	Total	16	0	0%
2001	25	7	28%	2001	7	0	0%
2004	22	10	45%	2004	9	0	0%
2005	1	1	100%	2005	0	0	
<b>Dep. Seleccionados</b>				<b>Total Nacional</b>			
Total	235	91	39%	Total	377	91	24%
2001	110	35	32%	2001	174	35	20%
2004	114	50	44%	2004	188	50	27%
2005	11	6	55%	2005	15	6	40%

Fuente: Anexo 4 del informe principal

El sorprendentemente alto nivel de consultas revocatorias realizadas en distritos donde opera el PCR, particularmente en los de mayor pobreza (ver la columna de la izquierda del cuadro anterior) visto dentro de sus propios departamentos, sugeriría que nuestra interpretación de los procesos de revocatoria en poblados rurales requieren revisarse. Efectivamente, por un lado se

esperaría que programas del tipo de Caminos Rurales legitimaran autoridades locales y redujeran conflictos; pero por otro lado, también es importante considerar que, efectivamente, la revocatoria es un derecho de participación que evidencia, cuando menos, interés en asuntos públicos. La creciente participación electoral sugeriría mayor activación de la vida política local, y que pueblos rurales antes poco considerados, hacen sentir, eventualmente de manera desordenada, su voz.

(c) **Impacto del PCR renovación de liderazgos democráticos en el espacio rural.**

El indicador permite evaluar si la experiencia de gestión y concertación que se genera en el PCR se traslada a otros campos de gestión pública local a través de la elección de miembros de microempresas o de IVP en gobiernos locales o instancias de gobierno comunal.

Para encontrarlo, realizamos una encuesta a los directores de las Unidades Zonales, cuyo resultado se observa en el siguiente cuadro:

**Tabla 2-10** Miembros de Microempresas e IVP en cargo electos

	Ancas h	Huanca velica	San Martín	Huánu co	Ayacu cho	Apurí mac	Total
<b>Presidente Regional</b>					1		1
<b>Vicepres. regional</b>	1						1
<b>Alcalde Provincial</b>							0
<b>Regidor Provincial</b>	1	1			1		3
<b>Alcalde Distrital</b>	1	5	1	1		1	9
<b>Regidor Distrital</b>	2	11	2	1	2	4	22
<b>Alcalde CP</b>			1			2	3
<b>D. Comunal</b>	1	21	Varios		5	8	30*
<b>Com. local</b>			Varios			5	10*

Nota: No respondieron UZ de Cajamarca, Cusco, Junín, Arequipa y Puno

Cuando menos se registran 82 casos (sin contar por supuesto los “varios”) en sólo 6 departamentos, en que directivos de MEMVR han pasado, luego de estar integrados al programa, a ocupar cargos de gestión pública. Sólo un caso, el Presidente Regional de Ayacucho, había sido gerente de IVP.

Variable 2 Fortalecimiento de la institucionalidad pública

(a) Fortalecimiento de los gobiernos locales.

Los gobiernos locales son los actores centrales para un proceso de descentralización exitoso. Interesaba conocer la influencia del PCR en los siguientes indicadores:

**Primero** Ampliación de la capacidad de concertación con otros gobiernos ya sean distritales o provinciales. El PCR por la manera de planificar las obras –a nivel provincial- y su gestión integrada en IVP, facilita la relación entre gobiernos locales contrarrestando tendencias a la dispersión y el conflicto. Hemos encontrado:

1. Casos de creación de asociaciones de municipalidades:

- En Angaraes se ha formado una Asociación de Alcaldes de los distritos del Noreste, Huanta, Huanca-Huanca, Canllanmarca y Huayhay Grande; sus alcaldes se reúnen constantemente para coordinar acciones. Están buscando apoyo de la autoridad provincial para priorizar su tramo.
- En Julcamarca (Angaraes) nos informaron que se ha conformado la ANDASYNH, asociación que integra a 6 alcaldes distritales de la zona sur de Angaraes- Huancavelica y 4 de la zona norte de Ayacucho. Esta asociación apoya proyectos viales conjuntos.
- En Vinchos (Ayacucho), el alcalde distrital se está asociando con los alcaldes de Socos, Chiara y Pampa Cangallo. Estos 4 distritos han solicitado hacer un mantenimiento mancomunado de la vía de Hatunjasa – Pachaca – Cangallo.

2. Experiencia de coordinación de alcaldes más allá de las reuniones del IVP

- Tener un espacio de concertación entre los alcaldes distritales y el alcalde provincial (el directorio del IVP), ha mejorado según los alcaldes su capacidad para ponerse de acuerdo entre ellos. Se suma a esto que gracias a los encuentros que tienen en las reuniones del directorio algunos alcaldes coordinan temas en común. Por ejemplo el alcalde de Mancos señala que se reunirá con los alcaldes de Ranrairca y Yungay para preparar un proyecto conjunto al presupuesto participativo provincial para el mejoramiento de una vía que cruza los tres distritos.
- En el departamento de San Martín los distritos de San Antonio, Chazuta y Sauce están en coordinaciones para presentar proyectos viales conjuntos que beneficie la actividad turística de la zona.

**Segundo** Mejora de las capacidades de planificación y gestión municipal. Esto sucede en algunos casos, donde el IVP tiene un alto nivel de institucionalidad

- Provincia de Yungay. El alcalde provincial solicita al gerente general del IVP que lo apoye en todas las coordinaciones que hace sobre el tema vial con la región Ancash. El IVP se encarga de elaborar parte de los perfiles y expedientes técnicos de los diferentes distritos que serán aprobados en el Presupuesto Participativo. Alcaldes distritales solicitan apoyo del IVP, por ejemplo un alcalde distrital que fue suspendido por un tiempo, pidió apoyo para reorganizar el municipio, solicitando al gerente y al jefe de operaciones del IVP que sean parte del comité permanente de la municipalidad. Actualmente forman parte del comité permanente de la municipalidad provincial y están preparando las bases para sacar en licitación una carretera que no está dentro del programa de PROVIAS.

*“el ingeniero Carlos (gerente del IVP) ya se pasa, estoy muy agradecido, porque no sólo pone su fuerza y voluntad para el IVP, sino que colabora estrechamente con nosotros, en temas de educación, el hospital y otros proyectos”* (Cico Fernando Álamo Figueroa alcalde provincial de Yungay). El apoyo es tanto en la planificación, elaboración de proyectos y coordinación con otras autoridades.

- Provincia de San Martín. El Gerente General ha entablado una buena relación con el nuevo alcalde provincial, quien ha visto las potencialidades de tener un IVP el cual ve como “ejemplo y palanca de desarrollo para la provincia”. El alcalde mencionó en la entrevista que piensa pedirle asesoría al gerente del IVP para el manejo y elaboración de proyectos viales de la provincia. Asimismo, el gerente general considera que él debe buscar ser considerado como parte del equipo técnico de la municipalidad. Cree que no se puede sostener un IVP – costearlo – si es que no se hace un mejor uso de los recursos humanos con los que cuentan (dos ingenieros), que no tiene sentido pagarles únicamente por supervisar el mantenimiento vial y efectuar el pago a las MEMV. Señaló que si se constituyen como un brazo técnico municipal es una manera de ir institucionalizando al IVP.

**Tercero** Mejora en aplicación de mecanismos participativos. Lo hemos encontrado en TODOS los casos, aún cuando solo sea por el hecho de que el presupuesto de mantenimiento rutinario debe figurar en el Presupuesto Inicial de Apertura y por lo tanto debe pasar por Presupuesto Participativo.

- El Presidente Regional de Ayacucho, (ex- gerente del IVP de Tayacaja) ha destinado un fondo de cooperación Holandesa (y otro gestionándose con la Unión Europea) para llevar a cabo en toda la región una etapa intensa de difusión, capacitación y talleres informativos sobre el PP. Además ha solicitado un fondo para capacitar un equipo de profesionales para que ejecuten y apoyen estas actividades informativas y de asistencia para proyectos en los diversos distritos y comunidades de la Región
- Paulino Oré Flores, alcalde Vinchos, recibe múltiples pedidos de nuevas obras viales. Para que se prioricen desde las bases, con una población en su mayoría quechuahablante, (aproximadamente de 7,600 habitantes) el alcalde ya comenzó la difusión del PP avisando que éste se realizará en **quechua** y castellano. Igualmente, en la radio local ya se comenzó a difundir el objeto del PP y de la priorización de peticiones (viales e infraestructurales de otro tipo).
- El Vicepresidente de la Región Ancash, José Luis Sánchez Milla, ex presidente de la MEMV Santa Cruz de Sihuas, está preparando el presupuesto participativo regional con capacitaciones a los pobladores. Antes se hacían las capacitaciones sólo en las capitales de provincia dejando de lado a los poblados y organizaciones más alejadas. Ahora ellos han planteado que las capacitaciones lleguen a todos, tratando incluso de adaptarse a los horarios que tienen los comuneros. Estas capacitaciones son desde la iniciativa de la organización campesina.

El método que usan para las capacitaciones también ha cambiado. Ya no es la tradicional charla de un experto y el auditorio escuchando. Ahora se opta por dinámicas más participativas con la población, para que todos hablen y desde sus propios ejemplos entiendan a qué se refieren los conceptos. Es mucho más fácil cuando se hacen talleres con personas de la zona o que conozcan la zona y en su idioma (**quechua**).

- En Yungay, para facilitar la manera de ponerse de acuerdo en la priorización de las obras del presupuesto participativo, trabajan con un tablero de puntajes según temas, como viabilidad económica, aporte cultural, etc. Con esto quieren evitar que si un distrito llega con más participantes, reciba más beneficios pese a no tener los problemas prioritarios. El alcalde provincial, Cico Fernando Álamo Figueroa, señala que con el sistema de colocar valores es más fácil que tengan más puntaje las obras que son realmente prioritarias. El sistema ha tomado como modelo, adaptándolo, el que se usó para la priorización del plan

vial concertado.

(b) Fortalecimiento de los IVP.

Lograr una visión provincial como eje de desarrollo aporta a la articulación de políticas, programas y prácticas locales que eviten la dispersión y colaboren a un mejor desarrollo territorial rural. Hemos encontrado que este indicador depende del nivel de institucionalidad en que está el IVP, pero incluso los débiles o recientes, son referente de alcaldes distritales para el mantenimiento

Los casos donde se ha desarrollado una visión provincial más completa son:

- Yungay. Para el gerente general del IVP, Ingeniero Carlos Ruiz, lograr una visión provincial es más fácil en la gestión vial, porque los caminos por lo general no se quedan en un solo distrito, en realidad su razón de ser es conectar todo el territorio. Pero en Yungay esta planificación provincial se aplica también a la problemática educativa que necesita la coordinación de los gobiernos distritales. Lo mismo ocurre con la electrificación rural.
- En San Martín están elaborando ahora el plan vial concertado, esto les permite consolidar una visión conjunta del desarrollo vial. Fruto de este espacio de coordinación se está replicando la articulación provincial en otros temas como los relacionados al INRENA y los recursos naturales, temas de seguridad ciudadana y otros. El alcalde provincial, Christopher Rivero Uzategui, cree que todas las instancias que estén dentro de su jurisdicción (incluso las ONG) deben coordinar con el gobierno provincial para que no se dupliquen esfuerzos.
- La gestión vial como se ha desarrollado en el PCR genera interdependencia. Las carreteras que están en mantenimiento atraviesan los distritos y eso los obliga a mantener la vinculación y coordinar el trabajo. El alcalde de Mancos (Ancash), Javier Julián Espinoza Leando, señala: *“si mi distrito falla eso afecta al otro distrito y al revés también”*.

Variable 3 Democratización de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

**(d) Percepción de igualdad:**

Uno de los problemas centrales ha sido la mirada paternalista de las autoridades en los espacios rurales. Crear una conciencia de igualdad entre los gobernantes y gobernados apoya de manera crucial en la consolidación de una comunidad política democrática.

**Primero** Percepción de la población del cambio o no del trato que les da el municipio.

Sólo hemos encontrado esta nueva relación de horizontalidad en el caso de Julcamarca, con el alcalde Juan Carlos Saldaña Pineda. Los pobladores del distrito mantienen constante contacto con esta autoridad, expresándole sus contenidos y descontentos. El alcalde reconoce que este tipo de relación y confianza lograda ha sido posible por el previo contacto establecido con las comunidades cuando era miembro (Presidente) de la MEMV Unión Villa Julcamarca, y tenía constantes encuentros y acciones conjuntas con los pobladores.

En los demás casos no se registra.

**Segundo** Conciencia de las autoridades locales de la necesidad de rendir cuentas a los gobernados. Sí hemos encontrado varios casos:

- En el distrito de Huayllay Grande, nunca se había realizado alguna sesión de rendición de cuentas de los gobiernos municipales anteriores, sin embargo el actual alcalde, Máximo Yancari, piensa llevar a cabo varias durante su gestión. Para que los pobladores asistan y se enteren del manejo de los recursos del municipio, sobre todo ahora con la descentralización, el municipio le ha solicitado asesoría al IVP de Angaraes<sup>23</sup>, con el fin de realizar una sesión lo más exitosa posible.
- En Quinua – Ayacucho, la alcaldesa Otilia Martha Chávez y el teniente alcalde Edwin Ruiz están planificando la realización de la sesión de rendición de cuentas municipal bilingüe (castellano y quechua) para finales del mes de mayo. Igualmente han solicitado apoyo técnico y capacitación para su realización, al gobierno provincial y a la unidad zonal Huamanga, ya que desconocen cómo llevarlo acabo.
- Yungay. Municipio provincial. Se realizarán rendiciones de cuentas cada tres meses. El alcalde cree que esa es la única manera de mantener a la población informada sobre el movimiento económico municipal. Este informe se hará a través del canal de televisión provincial, pasando el programa tres veces.

(c) Relaciones contractuales y previsibles

---

23 Este caso también refleja cómo los IVP se vuelven instituciones que aportan al fortalecimiento institucional, mejorando la gestión municipal. Relación con la segunda variable

Lograr que las MEMV se mantengan como organizaciones estables dentro del espacio local supone que los gobiernos locales lleven adelante procesos transparentes que no privilegien intereses particulares, reduciendo el nivel de discrecionalidad que tienen para la contratación y la realización de obras.

**Primero** Reducción de la discrecionalidad de la administración a la hora de realizar obras tanto de vialidad como otras

En general, en todas las visitas de campo encontramos que se cumplen los planes viales concertados y que los alcaldes que desean introducir modificaciones esperan hacerlo en el mismo espacio de concertación (el IVP).

La reducción de la discrecionalidad de los alcaldes es un resultado muy importante pues evita el uso político (clientela, búsqueda de adhesiones personales) de obras tan importantes para la población como las viales. En algunos casos, la experiencia de planificación concertada supera el plan vial e incorpora otros proyectos.

*Caso Sauce: decisiones de inversión pasan por espacio de concertación.* Los alcaldes anteriores hacían planes concertados sin tomar en cuenta el presupuesto real de la municipalidad, prometiendo obras básicamente como parte de su campaña de reelección. El actual alcalde, Sebastián Calderón Bacón, ha planteado hacer el nuevo plan de desarrollo distrital concertado, con presupuestos claros para que así se ajuste a la realidad y se tenga claridad hasta donde llega el gasto público.

**Segundo** Estabilidad de las MEMV luego de la transferencia del PCR a los gobiernos locales e IVP. La previsibilidad del comportamiento de la autoridad debe provocar una cierta estabilidad de microempresas a través de concursos transparentes, que valoran la experiencia. Al respecto encontramos tres tipos de situaciones:

1. Hasta antes de la transferencia del PCR a las municipalidades, según nos informan, había una alta estabilidad en las microempresas; de hecho, como el propio programa calificó a sectores de la población que formarían las MEMV, era suficiente cumplir las normas (cuota de género, por ejemplo) y tener un correcto historial de mantenimiento del tramo, confirmado por los monitores, para ganar la siguiente licitación. Interesa resaltar que si bien había estabilidad, era una estabilidad ganada: el incumplimiento o el descontento de la población con la situación del camino generaban la liquidación de la MEMV y su cambio.

2. El proceso de transferencia y la apertura del programa a la posibilidad de licitaciones abiertas donde no sólo participen microempresas formadas por miembros de las comunidades del tramo genera incertidumbre:

- La microempresa Sol Naciente de Vinchos (Ayacucho), expresa su preocupación ante el nuevo sistema de licitaciones para el tramo vial que les corresponde, ya que las autoridades están considerando quitar el criterio de experiencia previa en la evaluación y para así brindar la misma oportunidad de ganar a nuevas empresas que postulan. Esto es visto como una desventaja por los miembros de Sol Naciente ya que ellos tienen 9 años de experiencia en la MEMV sin ningún tipo de queja o problema con la comunidad y autoridad.
- Otras MEMV como Las Viñas de Cumbaza, Moyopampa, están muy preocupados por la experiencia de Lamas (ver el acápite siguiente) donde ninguna de las antiguas microempresas ganó, sin embargo todas mantenían bien su tramo, tenían buenas relaciones con las comunidades, se reunían constantemente y tenían mucha experiencia sobre todo las de la primera etapa. El no saber cómo será la nueva licitación hace que consideren negativa la creación de nuevas microempresas pues serán una competencia imprevisible.
- La MEMV Los Chancas (Lamas) tiene 8 meses de contrato pero temen que luego no puedan volver a ganar la licitación “*que los saquen*”; son la única microempresa antigua que ha quedado.

3. La transferencia genera un riesgo de utilización política de las licitaciones, pues la autonomía constitucional de los alcaldes les permite cambiar los términos de referencia previos a la transferencia para favorecer a sectores allegados al alcalde. El riesgo se constató en la provincia de Lamas donde la municipalidad cambió los términos de referencia de la licitación sin consultarlo con la Unidad Zonal (única presencia directa del PCR –MTC luego de transferido el programa).

Como resultado, 8 de las 9 microempresas han cambiado; la nuevas tienen un mes de constituidas, no saben de la existencia del IVP o de la Unidad Zonal, no tienen herramientas y no conocen las rutinas de trabajo.

Los pobladores del tramo desde hace un mes se vienen quejando; pobladores y dirigentes de Shanao, cerca de San Antonio, nos informaron que el tramo está siendo descuidado, y que se

han dejado de realizar muchas de las dinámicas y actividades locales en las cuales participaban los miembros de la MEMV “(...) *ahora es gente desconocida y ni sabemos quienes son (...)*”.

No se sabe claramente cuales han sido los criterios de calificación para esta licitación, las distintas autoridades distritales y comunales están pidiendo explicaciones al respecto. La unidad zonal San Martín sólo sabía de una futura convocatoria que iba a realizar la municipalidad de Lamas para el mantenimiento de sus tramos, pero no se le comunicó nada más, lo cual es inusual. “*Este programa con la transferencia se ha politizado (...)*”.

**Variable 4** Fortalecimiento de la sociedad civil. Esta es una de las variables donde el programa encuentra muchos impactos positivos

(a) Fortalecimiento de la comunidad

El espacio comunal fue por mucho tiempo un factor de fortalecimiento del espacio rural, de toma de decisiones colectivas. Sin embargo, muchos de los programas estatales y privados crearon instancias paralelas que fueron poco a poco menoscabando la institucionalidad comunal. El PCR ha introducido una nueva organización, las MEMV, cuya inicial constitución fue objeto de sucesivas asambleas comunales, que no tiene una sino varias comunidades de referencia y que no compite con la legitimidad comunal.

**Primero** Constitución de MEMV y relación con la comunidad

En todos los casos visitados salvo en la MEMV Succha Huayán de La Merced<sup>24</sup> (Aija, Ancash) la constitución de las MEMV ha seguido el proceso que contemplan sus arreglos organizativos e institucionales. Es decir han contratado a un consultor externo que se acerca a las comunidades y caseríos convocando a todos los interesados. Así la comunidad conoce y se siente parte de la

---

<sup>24</sup> En realidad esta MEMV sí fue creada con los requisitos del PCR, sin embargo ha aumentado el número de tramos en mantenimiento y ha creado una especie de sucursal que se encarga del tramo de La Merced, esta “sucursal” es la que no a seguido el trámite de formación inicial.

creación de la MEMV. Algunos socios de MEMV de Ancash incluso sostienen que fueron elegidos en su asamblea como representantes de su comunidad para ingresar a la MEMV.

La previsión de nuevas licitaciones abiertas, luego de transferido el programa (incluso con términos de referencia transparentes) o, mejor dicho, la eliminación del pequeño monopolio de las MEMV promovidas por PCR en alta coordinación con las comunidades, pone en riesgo esta estrecha relación y abre la posibilidad a empresas constructoras privadas, de fuera de la zona, de ingresar.

**Segundo** Participación de la comunidad en la priorización de las listas distritales para el plan vial provincial. Se constata la participación inicial en la mayoría de casos. Incluso se mantiene la incorporación de las comunidades en la actualización del inventario vial en lo que podría considerarse elementos de etnocartografía, lo que indicaría que en el caso del PCR, las obras públicas no resultan externas o decididas verticalmente al margen de la población:

- En Vinchos, la población en sus distintos recorridos identifica nuevos tramos y nuevos caminos, éstos son comunicados al alcalde distrital quien los incorpora en su inventario vial. Esta actualización también es comunicada al IVP Huamanga (o a la unidad zonal Huamanga) para que a la hora de realizar un plan vial concertado no se deje de considerar caminos de vital importancia en la integración entre distritos.
- La población de Julcamarca, se organiza para presentar a la municipalidad sus peticiones sobre los caminos y tramos a ser mantenidos por el programa. Si bien aún no se ha llevado a cabo un plan vial concertado, la MEMV Unión Villa Julcamarca mantenía contacto con el gobierno local recorriendo los tramos solicitados para determinar la relevancia o no de las peticiones y comunicárselas a la Unidad zonal Huancavelica y así actualizar su inventario vial. La nueva gestión espera poder mantener esta dinámica, ya que los caminos suelen beneficiar a varios distritos.
- En San Martín, en el distrito de Sauce, los microempresarios – miembros de la comunidad y varios dirigentes locales – señalan que ellos son los que guían a los ingenieros encargados de hacer el plan vial. El presidente de la MEMV Paz y Fuerza, Pinchi García , nos dijo sostienen “*nosotros somos los que hacemos el inventario vial*”, mostrando hasta que nivel siente que es valorada su participación.

(b) Consolidación de las MEMV como actores locales.

La existencia de las MEMV colabora a la densificación del tejido institucional local, con organizaciones sólidas y que han recibido intensas capacitaciones.

**Primero** Participación de las MEMV en espacios de participación local como presupuesto participativo o Consejos de Concertación Local.

- En Yungay, Ancash, todos las MEMV han visto la importancia de participar de los espacios de concertación local. Ellos necesitan que se priorice su tramo en mantenimiento dentro del presupuesto y eso los obliga a estar preparados para estos eventos. Además de participar de sus presupuestos participativos distritales varias MEMV participan también del CCL provincial y por tanto del presupuesto participativo provincial. Las únicas excepciones fueron las MEMV de *Huandoy* y *Queushu* que no han participado el año pasado, pero señalaron que este año asistirían de todas maneras al Presupuesto Participativo.
- En Ayacucho, el alcalde del distrito de Julcamarca esta gestionando que la MEMV se integre al CCL pues cree importante que esté como un actor de la sociedad civil.
- La MEMV Moyopampa (San Martín), es miembro del CCL desde hace 2 años. Como MEMV, preparan algún proyecto para debatir y cada vez que pueden hacen asambleas en las que convocan a la población para escuchar sugerencias y canalizarlas a la instancia de concertación

**Segundo** Las comunidades aprecian positivamente la constitución de este nuevo actor.

La situación que hemos encontrado es ambigua; las MEMV son objeto de envidia en los espacios de mayor pobreza (sus miembros reciben una remuneración estable aunque sea baja, creándose así un factor de diferenciación) y existen presiones para que abran turnos para que comuneros roten (lo que es difícil de aceptar; ver acápite siguiente). Por ello, si bien muchos casos valoran el trabajo que se realiza (fueron muy explícitas las comunidades en Huayllay Grande y Huayllay Chico en Angaraes, resaltando las grandes dificultades del tramo y el buen trabajo realizado), no necesariamente expresan opiniones totalmente favorables. Lo que sí se registra es la valoración del tipo de organización (aunque no necesariamente la existente), su constitución y el hecho de que tengan control de monitores o del IVP. El tener un camino bien mantenido es lo que importa.

(c) Construcción de una relación democrática entre las MEMV y las comunidades

Siendo ambas instancias actores del desarrollo local, la construcción de un espacio público democrático se verá fortalecido o debilitado según cómo interactúen.

**Primero** Niveles de colaboración de la comunidad con el mantenimiento de los caminos rurales.

No siempre las comunidades colaboran con mantenimiento rutinario pues considera que para eso las MEMV reciben un pago. Pero hay algunos casos de apoyo en situaciones excepcionales (derrumbes, lluvias excesivas) y, sobre todo, en el cuidado de la vía por parte de la población para facilitar el trabajo de la MEMV; esto contrasta con el poco cuidado que suele darse a los espacios y obras públicas.

- Los socios de la MEMV Maria Josefa (Yungay) consideran que la población sí los ayuda en su trabajo en la medida que cuidan las vías, no arrojan desperdicios en ellas y mantienen sus canales de riego en buen estado para no causar inundaciones en los caminos que es lo que más afecta el trabajo que deben realizar los microempresarios.
- En las provincias de Picota y San Martín ocurre lo mismo; la manera de recibir apoyo de su comunidad es mediante el uso adecuado de la vía, evitando el maltrato.
- Cuando el clima o desastres naturales no permiten el transito vehicular de la vía a cargo de la MEMV Unión Villa Julcamarca, la población se organiza y ayuda con su mano de obra a la microempresa. En el mes de febrero, cuando estos eventos suceden con mayor intensidad, se realiza incluso una olla común.
- Las comunidades usuarias del tramo a cargo de la MEMV Alto Cumbaza recibe el apoyo en mano en obra cuando en época de lluvias, el camino se vuelve intransitable. *“Es también como una retribución (...) ellos –la MEMV- siempre nos a apoya a la comunidad.”*
- Las comunidades beneficiarias del tramo bajo la responsabilidad de la MEMV Los Chancas (en Lamas) siempre que pueden ayudan al mantenimiento de la vía, en especial en temporadas de clima difícil. El camino tiene muchas curvas, y toda la población necesita de esa vía para salir directamente a la Carretera, concientes de esta situación se han conformado comités que apoyan según la sección del tramo en su mantenimiento

- Un caso especial es el que encontramos en la MEMV Las Viñas del Alto Cumbaza donde los transportistas usuarios de ese tramo colaboran con los microempresarios. Los transportistas cuando identifican un sector del tramo en mal estado se lo comunican a los microempresarios y hasta los llevan sin costo a los kilómetros dañados para que realicen el mantenimiento debido. Cuando hay alguna emergencia los transportistas también ayudan a los microempresarios.

**Segundo** Niveles de participación de la MEMV en otras actividades comunales. Las MEMV desarrollan estrategias de “control de envidia” buscando integrarse en actividades comunales y realizando actividades que beneficien a las éstas.

- San Martín y Picota. Las MEMV que hemos visitado señalaron que tienen como política interna dedicar **un día de trabajo gratuito** para las comunidades. De esta manera los socios hacen un cronograma de actividades, que mezcla ayudas puntuales a los municipios cuando estos lo solicitan o directamente a las comunidades y caseríos que se encuentran en la zona del camino que está en mantenimiento. Se realizan labores como: mejoramiento o construcción de locales escolares, de salud, de infraestructura de riego, etc. Hay que resaltar el caso de la MEMV Paz y Fuerza que pese a no contar con el apoyo del anterior gobierno distrital (el cual no aceptó realizar el co-financiamiento, siendo subsidiado este tramo por el gobierno provincial y por ello se mantuvo el trabajo de la MEMV en la zona) siempre realizó los trabajos mensuales a favor de la comunidad y muchas veces a pedido del alcalde distrital, labor que es reconocida por la población.
- Yungay. Las MEMV de esta provincia tienen diferentes maneras de involucrarse con la población, pero la más común es **asistir a las fiestas o “polladas”** que organizan los comuneros para reunir fondos. Asimismo a ellos les han encargado **organizar fiestas locales** (que incluyen campeonato de fútbol y orquesta local), cosa que han hecho orgullosos y han invitado a los otros microempresarios de la zona.

Los socios señalan que por el trabajo muchas veces no pueden participar como comuneros en faenas comunales; en esos casos, para que no los vean lejanos, tratan de **juntar dinero** entre ellos para comprar por lo menos una bolsa de cemento que donan para la realización de la obra.

- Las distintas construcciones que se realizan en las comunidades beneficiarias cuentan con la **mano de obra** de los miembros de la MEMV, en los casos visitados de Angaraes y Huamanga. Las aulas, ampliación de locales comunales, reparación local municipal están a cargo de los microempresarios. (MEMV: Los Chancas, Las Viñas de Alto Cumbaza, Moyopampa, Unión Villa Julcamarca) Una excepción sería la MEMV Partenón por estar recién formada no apoya las obras comunales.
- La MEMV de Moyabamba, tiene un **fondo especial** pensado para realizar una amplia gama de actividades dentro de las comunidades beneficiarias, desde campeonatos, polladas, ayudar a una organización comunal, financiar alguna obra hasta pagar el funeral de algún miembro de la comunidad.
- La MEMV Unión Villa Julcamarca siempre que saben o se enteran de que alguien en las comunidades beneficiarias está pasando por un mal momento económico le ofrecen rotar puestos en la microempresa o lo ayudan realizando una colecta entre los socios para tener un poco de dinero para darle.

Cabe remarcar que muchas veces las comunidades esperan que las MEMV abran “turnos de rotación” para que participen todos sus miembros por turnos y reciban una remuneración. Esta demanda comunal suele no ser aceptable, porque el trabajo de mantenimiento requiere capacitación; la mayoría de MEMV abre unos pocos “turnos” para casos excepcionales (madres en abandono, familias extremadamente pobres, situaciones de emergencia familiar). Este desencuentro es la principal fuente de desacuerdo de las comunidades con las MEMV.

(d) Fortalecimiento de iniciativas para el desarrollo local: El componente Ventana de Desarrollo Local (VDL)

Permitiría a los miembros de MEMV y a los miembros de las comunidades beneficiarias desarrollar nuevas iniciativas de desarrollo potenciando las mejoras en los caminos y la visión de su entorno y sus potencialidades.

**Primero** Desarrollo de capacidades de gestión. En las VDL hemos encontrado una alta incidencia en el desarrollo de capacidades de gestión en la población.

- La VDL Pamashto (Lamas) comenzó con la producción de café, luego por el apoyo de la ONG Caritas y aportes de capital (USAID, y otros más) los productores se alían con la empresa Exportaciones Amazónicas Nativas asegurando la comercialización del producto. La agricultura comenzó a ser rentable y en el 2004 se inició un proceso de diversificación

de cultivos comerciales (almizcle y sachá inchi). Esto ha motivado a muchos productores de la zona a participar en esta VDL pues “*ven y creen en que unidos si se puede*” (Presidente de la cooperativa Cristo Rey)

Ahora son 300 productores los que participan de este programa; las posibilidades de entrar al mercado se han ampliado al contar con nuevos clientes que están pagando más por campaña. Los productores organizados inicialmente en una Asociación Civil sin fines de lucro, han pasado a constituir la Cooperativa Cristo Rey (nivel de institucionalidad y de desarrollo empresarial mayor), y cuentan hoy con recursos propios, al punto en que hay un Comité que da crédito a sus socios. Han desarrollado vínculos con otras cooperativas (ubicadas en Satipo) que también producen café, con las cuales se dan mutua ayuda, comparten experiencias, etc.

Las capacidades generadas trascienden el ámbito de la VDL. Pobladores de la zona están interesados en desarrollar proyectos complementarios (como ecoturismo) en coordinación con la Cooperativa.

- La asociación de pescadores artesanales (APESA) en el distrito de Sauce (San Martín) beneficiaria de la VDL ha capacitado plenamente a todos sus socios en la reproducción y manejo de alevinos. Han conseguido un nuevo fondo para la implementación de un laboratorio que pronto pondrán en funcionamiento y están esperando tener el permiso de pesca para poder invertir en comprar terrenos cercanos para implementar nuevas pozas de alevinos. Han logrado la reproducción de más de un millón de tilapias en la “Laguna Azul”, beneficiando a una población muy pobre que ahora puede pescar para su subsistencia. Tienen sin embargo el problema de que no pueden explotar comercialmente su inversión porque el Ministerio de la Producción no los reconoce y no los autoriza para realizar actividades comerciales de acuicultura; por el contrario, el propio ministerio viene explotando comercialmente las tilapias sembradas por la microempresa.

Si bien las VDL desarrollan altas capacidades de gestión e innovación en la población, no tienen todavía fuerza para incidir en otros sectores del Estado.

**Segundo.** Nivel de dependencia / independencia de las comunidades beneficiadas y las MEMV respecto a la ONG encargada de VDL en términos de identificación de potenciales de inversión local

- La Cooperativa Cristo Rey si bien tuvo una deuda importante con la ONG Caritas para llevar a adelante el proyecto, hoy con las ganancias que han tenido han logrado cubrirla

íntegramente. Funcionan con recursos propios y se consideran suficientemente capaces de continuar con este logro iniciado por el programa VDL Pamashto. Las capacidades en gestión empresarial les ha permitido renegociar el precio de cada tonelada, obtener su propia marca, tener un centro de degustación y conseguir apoyo de otros lados. El papel de Caritas ha cambiado, de tener un papel de gestor y promotor del proyecto pasa (con algún nivel de resistencia de su parte) a ser un asesor /consultor de la cooperativa. En setiembre el programa queda en manos de la cooperativa y los miembros sienten que están listos para asumir el cambio.

- La creación de la empresa beneficiaria en Juan Guerra, cuyos socios son seis asociaciones de productores de arroz, ha demorado un año y medio. Los entrevistado señalan que han sido capacitados en temas de producción del arroz pero aún no reciben ninguna capacitación en gestión o administración, con lo cuál se evalúa que el proceso de transferencia del molino demorará por lo menos dos años. Por el momento quien administra la empresa es directamente la ONG Cáritas.

Es importante señalar que esta VDL no está conectada con el trabajo que viene realizando PROVIAS, pues se ha desarrollado en una zona donde no hay caminos en mantenimiento, por lo que tampoco hay ninguna MEMV.

- El nivel de capacitación que tienen los socios de la asociación de pescadores de la VDL Sauce es muy bueno, no sólo en el aspecto productivo de su proyecto, sino en el mantenimiento de su organización y el funcionamiento de esta. Demostraron claridad sobre las necesidades que tienen y lo necesario para superarlas. Su nivel de independencia es alto.

Interesa remarcar que no siempre queda claro a la población, ni siquiera a la vinculada directamente a la VDL (salvo el caso de Sauce) que se trata de un programa impulsado por el MTC; ni siquiera que es un nuevo servicio de su Estado. Por lo general, las VDL aparecen como actividad de la ONG Caritas con financiamiento USAID.

Si bien en nuestro estudio buscamos solo en las VDL el componente de desarrollo de capacidades locales de gestión, algunas MEMV nos informaron que, desde su experiencia de gestión de sus microempresas, vienen realizando otras actividades económicas

Variable 5: Ampliación de campos para el ejercicio de la ciudadanía: Para poder evaluar el impacto más profundo del PCR en la democracia y ciudadanía es necesario saber cómo es que cada poblador de las áreas beneficiadas va mejorando sus condiciones de ejercicio soberano de

su ciudadanía, su posibilidad de ejercerla y por tanto, ampliando su cuota de poder en el mapa local.

**Primero** Mayor participación local: Una de las maneras de saber si es que los gobernados y los gobernantes tienen una relación democrática es la existencia de espacios de participación de la ciudadanía y el peso de las decisiones que se toman en estos espacios en la gestión del gobernante.

En todos los casos estudiados hemos encontrado predisposición de los alcaldes tanto distritales como provinciales en llevar a cabo las convocatorias públicas a la sociedad civil para participar del presupuesto participativo y elegir a los representantes para el CCL.

Asimismo, hemos encontrado en varios distritos la disposición de las autoridades locales para romper una de las trabas de la participación: el idioma. En zonas altoandinas la utilización del Quechua, como idioma principal, sigue siendo alta principalmente entre las mujeres. El hecho de realizar las asambleas del presupuesto participativo en castellano era una negación inmediata de su derecho.

**Segundo.** Conciencia de derechos a estar informados y exigir cuentas a las autoridades y funcionarios (Accountability)

No encontramos en la población entrevistada niveles significativamente altos de información sobre la gestión municipal, ni sobre las acciones de los IVP. Tampoco evidencias de conocimiento de derechos de información o de exigencia de rendición de cuentas.

La situación es diferente entre los miembros de las MEMV, que cuentan con buena información sobre las actividades de sus gobiernos locales. Al parecer la vinculación que la mayoría tiene, sobre todo en las provincias de la Selva, al apoyar trabajos para la población en general que promueve el gobierno local los pone al tanto de las labores municipales. Asimismo el hecho de participar en el presupuesto participativo los hace estar al tanto de las obras que se están haciendo y de las que faltan según la priorización realizada.

**Tercero** Equidad de género: un factor determinante para el ejercicio individual de la ciudadanía es la no discriminación por razones de género. Tradicionalmente las mujeres, particularmente en el ámbito rural, fueron destinadas a encargarse del ámbito privado siendo el hombre quien atendía los temas públicos. Avanzar hacia la equidad de género (empoderamiento) se vuelve una condición para lograr que las mujeres rurales hagan uso, cada

una de manera individual, de sus derechos de ciudadanía.

1.- Se observó en todas las Unidades Zonales e IVP con mayor antigüedad que los funcionarios han recibido capacitación en temas de equidad de género y se preocupan por promoverla. Las MEMV también manifestaron haber recibido capacitación

2.- Si bien es cierto que para la creación de las MEMV se puso como requisito la incorporación de una cuota mínima de mujeres, al pasar el tiempo y por lo que hemos constatado en el trabajo de campo son pocas las mujeres socias de las MEMV; en muchos casos éstas se retiran:

- porque sienten vergüenza de trabajar con tantos varones
- porque ahorran e invierten en otras actividades
- porque con la reducción de ingresos acordada por el PCR, han debido reducir personal y las que salen son las mujeres

Las que permanecen en las MEMV, tienen un muy alto nivel de autoafirmación y autoestima

3.- Algunas MEMV abren turnos de rotación específicamente para ser ocupados por mujeres de las comunidades que tengan dificultades económicas serias

- La MEMV de Unión Villa Julcamarca (Angaraes), Los Chancas (Lamas), Moyopampa (San Martín) siempre tienen 1 o 2 puestos para la rotación de mujeres que lo necesiten, en especial madres solteras.

4.- Las VDL son el espacio más claro de equidad de género. En todas las organizaciones beneficiarias hay mujeres; en varios casos (como el Sauce, que ganó el premio nacional de equidad de género de RPP) ocupan cargos directivos de alta responsabilidad. En estas actividades funciona menos el prejuicio sobre la capacidad de las mujeres de asumir tareas de alto esfuerzo físico, como en el mantenimiento de caminos.

5.- En las zonas indígenas (las IVP de la sierra que visitamos), el monolingüismo quechua de las mujeres suele ser una limitante, en la medida en que sesiones de planificación de actividades o de inventarios viales, o las reuniones con “visitantes” del programa, son en español. Por eso, suele no elegirse representantes mujeres.

6.- En términos de que una promoción de liderazgos femeninos se exprese en una mejor ubicación de las mujeres, favorecidas por la cuota de género, en las listas de regidores para las elecciones municipales, no encontramos nada significativo. Un primer rastreo de información

sobre mujeres elegidas como regidoras provinciales o distritales en 35 provincias con IVP, arrojó datos muy semejantes a las proporciones nacionales:

**Tabla 2-11 Porcentaje de mujeres electas en cargos de regidores provinciales y distritales. Elecciones 2006**

	Total Nacional	35 provincias con IVP
Regidoras provinciales	24.71%	24.8%
Regidoras distritales	26.85%	27.8%

Fuente: Regidoras elegidas por distritos y provincias; información gentilmente cedida por la Dra. Diana Miroslavich, directora del programa Participación Política de Mujeres de la ONG Flora Tristán. Elaboración nuestra

### 3. CONCLUSIONES

#### EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PCR EN LA DEMOCRACIA Y LA CIUDADANÍA EN EL ÁMBITO RURAL

1. El PCR se ha ubicado en la vanguardia del proceso de descentralización del Estado Peruano en la medida en que no sólo ha transferido funciones y recursos, sino ha producido un marco institucional *ad hoc*, el IVP, que permite mantener el nivel provincial de planeamiento y la necesaria concertación entre los niveles provincial y distrital de gobierno para el planeamiento, gestión y mantenimiento de la infraestructura vial, sino que, a diferencia de otros procesos de transferencia como el Programa Comedores Populares, no requiere la reproducción a escala provincial de la estructura de gestión nacional, lo que evita la generación de ineficiencia por escala.
2. El Programa Caminos Rurales, al priorizar su trabajo en zonas rurales de alta pobreza, se instala en zonas conflictivas, de relativamente débil consolidación institucional. El 55.6% de los distritos donde se ha incidido son de menos de 5 000 habitantes y el 58% tiene niveles bajos o muy bajos de desarrollo humano. Muchos de ellos, además, han estado ubicados en las regiones de alta incidencia (departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín y Huánuco) o de incidencia media (Cusco, Puno) del conflicto armado interno por lo que vivieron con mayores dificultades procesos de participación democrática (en algunos distritos inclusive no llegaron a realizarse elecciones municipales en 1983, 1986 y 1989 por encontrarse en estado de emergencia y control político-militar) y sufrieron procesos de deterioro más acentuado de sus organizaciones sociales tradicionales.

#### Aspectos netamente positivos

3. En estas zonas, tanto por su actividad específica (construcción / rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales) como por los arreglos institucionales diseñados y puestos en marcha por casi 10 años, el PCR ha alimentado (impulsado, facilitado, mejorado, fortalecido) procesos de inclusión democrática.
4. Facilita la participación electoral de los ciudadanos de los poblados rurales. En los distritos

donde opera el PCR prácticamente se han eliminado las diferencias de participación electoral entre los espacios rurales y los espacios urbanos. Es particularmente notorio el incremento de la participación de las mujeres en los procesos electorales.

5. Mejora los procesos de Presupuesto Participativo. La población organizada ha desarrollado mayores capacidades de planeamiento y priorización y, sobre todo, las autoridades locales preparan mejor estos procesos: el personal técnico de las IVP colabora a desarrollar proyectos y fichas técnicas y aporta metodologías de priorización presupuestal, y los alcaldes organizan procesos desde las bases, incluso en lengua nativa, y capacitan a la población para lograr organizar y racionalizar la alta demanda por vías de comunicación de sus pueblos.
6. Fortalece de manera muy importante las capacidades técnicas de los gobiernos locales en zonas de alta ruralidad, propicia una visión provincial (amplia) de la planificación del desarrollo local, impulsa la concertación entre alcaldes y los compromiso con proyectos de mayor envergadura evitando la dispersión (hasta pulverización) de los presupuestos municipales
7. Colabora a controlar la discrecionalidad de las autoridades y el uso político de obras, introduciendo prácticas contractuales en la relación de la municipalidad con organizaciones de la población, normas de respeto a los resultados de los procesos de concertación y previsibilidad en la selección de beneficiarios.
8. Indicios de prácticas inclusivas de poblaciones indígenas se observan asociadas a la necesidad de alcaldes incorporados en el programa, de priorizar desde la base (y no solo a través de representantes) la demanda por caminos. Este impacto positivo se observa particularmente en las regiones de alta concentración de población indígena de la sierra. No tenemos conocimiento de políticas de inclusión de pueblos originarios de la selva
9. El PCR igualmente muestra impactos positivos en el desarrollo y densificación de la sociedad civil local en los ámbitos rurales. Ello se muestra en el respeto e inclusión de las comunidades en los procesos de identificación de necesidades, precisamente por definirse como un programa que no se orienta por la demanda eventualmente desordenada de la población, sino por procesos participativos y pactados y previsibles de planeamiento.
10. Impactos positivos en el mismo sentido se generan por el modelo de operación para el mantenimiento de las vías a través de microempresas formadas por pobladores de las comunidades beneficiadas. Estas microempresas se ven compelidas, y responden

positivamente, a la necesidad de establecer buenas relaciones con las comunidades. De manera autónoma (lo que se registra en la diversidad de respuestas), establecen reglamentos para destinar trabajo gratuito, fondos de apoyo y organización de eventos festivos en favor de sus comunidades. La responsabilidad social de estas microempresas es alta y la desarrollan con creatividad generando entornos sociales positivos, hacia ellas y hacia el cuidado por parte de la población del servicio público que está a su cargo.

11. Como impactos en las sociedades locales, se observa el desarrollo de las altas capacidades de gestión que logran los beneficiarios del específico componente Ventana de Desarrollo Local, volviéndose referente de otros sectores emprendedores de la población rural. Resalta la alta participación de mujeres, incluso en cargos de dirección en los proyectos VDL. La restricción del componente VDL a unos pocos IVP (concentrados en la selva), impide sin embargo ser más concluyentes.

#### Aspectos indiferentes

12. El estudio exploratorio realizado no muestra una incidencia reconocible del PCR en otros elementos clave de la democracia y la ciudadanía en los ámbitos rurales.
13. El programa no tiene la fuerza para incidir en entornos institucionales mayores como los funcionarios locales de otras agencias dependientes del estado central o sobre la dinámica de las organizaciones políticas locales por lo que subsisten situaciones de conflicto y prácticas estatales excluyentes, paternalistas o discriminatorias
14. Tampoco muestra impactos reconocibles en la cultura política. No se registra incidencia en una mayor conciencia de derechos individuales como el de exigir cuentas de sus autoridades o estar informados. La cuestión del carácter público del Estado (“publicidad”) o la construcción de relaciones respetuosas, horizontales, de los electos hacia la población, no se encuentran entre los logros
15. Ambos, entornos institucionales mayores y cultura política, requerirían de una temporalidad mayor y de cambios en el entorno, particularmente en la manera de funcionar de los otros sectores públicos (partidos políticos y Estado).

#### Riesgos

16. Los procesos de descentralización son ambiguos. Contienen elementos progresivos en el sentido de acercar las decisiones públicas a las comunidades locales; pero también enfrentan riesgos. El PCR es el programa en proceso de descentralización más responsable,

en la medida en que no solo transfiere competencias y recursos, sino crea las condiciones institucionales para su correcta administración. Este enfrenta también los riesgos asociados a una situación de múltiples agentes tomando decisiones autónomas.

17. Respecto al proceso de descentralización en marcha en el país, el PCR ha acelerado la creación de IVP para realizar la transferencia a los gobiernos locales. La considerable ampliación de cobertura, sin embargo, no logra mantener la intensidad de actividades de asesoría, selección y capacitación de los primeros IVP, tanto del personal técnico como de los alcaldes.
18. La creación de nuevos IVP y los inicios de la transferencia del programa han coincidido con las elecciones municipales y el cambio de las autoridades locales. Como consecuencia, la mayoría de alcaldes y altos funcionarios que recibieron capacitación, ya no están y, en el contexto nacional de organizaciones políticas locales débiles y poco institucionalizadas, los avances de la gestión anterior no tienen cómo conservarse. Nuevos alcaldes poco conocedores del programa cambian funcionarios formados por el MTC, ahora dependientes de ellos, por personal menos capacitado y eventualmente obligado políticamente o sobre la base de lealtades personales.
19. Aún asociado al proceso de transferencia a gobiernos locales, se encuentra la pérdida de la capacidad del programa de controlar el respeto a los arreglos institucionales que controlan la discrecionalidad de las autoridades en la selección de las MEMV y en algunas normas como el componente de género. Se llegó a observar un caso (que puede no ser representativo pero sí ilustrativo) del casi desmantelamiento de las MEMV capacitadas por varios años y con rendimientos altos, pocos meses después del cambio de un alcalde provincial que decidió alterar arbitrariamente los términos de referencia de las licitaciones para seleccionar MEMV.
20. La transferencia en general, implica un cambio de consecuencias que no es posible aún prever, en la manera de adjudicar la responsabilidad de mantenimiento de los tramos. La alta inversión realizada por el PCR en la animación comunal, la selección de las personas en situación de mayor pobreza en las comunidades, su capacitación para formar las microempresas, y la inclusión de una cuota de género en ellas, se pone en riesgo en la medida en que las municipalidades, aún con la mejor intención de mantener el vínculo con las comunidades y sus microempresas, están obligadas a llevar adelante procesos de licitación abiertos, en los que pueden competir empresas de otras zonas o iniciativas urbanas que terminen reconvirtiendo la población que hoy es empresaria, en asalariada.

21. La inversión realizada en provocar condiciones de equidad de género aún es precaria. Si bien se mantienen mujeres de muchas MEMV, en otras han tendido a desertar (o han sido excluidas) lo que evidenciaría que prácticas sanas de equidad aún no están internalizadas y se requiere mantener los esfuerzos en ese sentido.
  
22. Si bien se observan avances en la inclusión de la población monolingüe quechua hablante (mayoritariamente femenina) por parte de las autoridades locales, estos esfuerzos no tienen equivalencia con los funcionarios del gobierno central, incluso los del PCR, lo que limita procesos de empoderamiento .

## 4. RECOMENDACIONES

2. La ubicación del PCR en la vanguardia del proceso de descentralización requiere asegurar que los importantes impactos que logra en términos de fortalecimiento de las capacidades de gestión pública de los gobiernos locales y las de gestión social democrática en sus sociedades no se diluyan en cada renovación periódica de las autoridades locales, el programa requiere tener una presencia desconcentrada en el territorio nacional, que luego de transferir los roles de planificación y ejecución, defina unos nuevos promoción y supervisión. En la medida en que el nivel central de gobierno sigue realizando transferencias directas de recursos a las municipalidades para financiar parte de las actividades de mantenimiento, es posible diseñar acciones propias de supervisión para que esos fondos efectivamente se usen no solo de manera, sino garantizando estándares mínimos de arreglos institucionales y el desarrollo de las prácticas que han suscitado impactos positivos en la democracia y la ciudadanía en los ámbitos rurales.
  - 2.1. Mantener el nivel de acción departamental. El PCR ha hecho bien en identificar a la provincia como espacio de planeamiento y de ejecución, transfiriendo las competencias y los recursos necesarios a las IVP. Sin embargo, el ámbito pertinente de coordinación y de nuevas funciones supervisión y promoción, que permiten planificar acciones, valorizar con eficiencia actividades de monitoreo y propiciar encuentros e intercambios, debiera ser el ámbito departamental definido por las Unidades Zonales. El mantenimiento de oficinas desconcentradas a nivel departamental podría verse facilitado por el hecho de que el MTC por su labor de mantenimiento de carreteras nacionales requiere mantener un nivel de presencia desconcentrada en el territorio nacional.
  - 2.2. Un rol de supervisión en esta nueva etapa descentralizada del PCR requiere reactualizar la práctica actual, que se deja de lado al crearse los IVP, de monitoreo a través de un equipo mínimo de personal que se caracteriza por no ser permanente, manteniendo así autonomía y neutralidad, así como definir los estándares mínimos que deben cumplir los IVP para seguir recibiendo los recursos del Estado central. Estos estándares podrían ser materia de convenios específicos entre el PCR, el MEF y los IVP. Dichos estándares buscarán garantizar:

- i Que la selección del personal técnico de los IVP se realice mediante concurso público de méritos, eventualmente con supervisión de la Unidad Zonal. En el caso de provincias pequeñas, con pocos tramos y/o escasos recursos presupuestales, dichos estándares debieran incluir la asociación de varias IVP para la contratación de personal técnico de alta calificación que de servicio a todos.
- ii El mantenimiento de los mecanismos participativos y las prácticas de concertación para la elaboración y/o actualización de los planes viales concertados y su obligatorio cumplimiento.
- iii El mantenimiento, transparencia y previsibilidad de los términos de referencia de las licitaciones para la adjudicación del mantenimiento rutinario de las vías. Los términos de referencia como mínimo debieran tener los siguientes criterios:
  - Equidad de género: establecimiento de una cuota de mujeres mínima dentro de las MEMV. En caso de que las mujeres se retiren de las MEMV, estas deberán buscar su reemplazo por otras mujeres, manteniendo cuando menos la proporción original.
  - Presencia de miembros de las comunidades beneficiadas por el mantenimiento como socios de las MEMV.
  - Experiencia en el mantenimiento de vías: El criterio permitirá dar prioridad a las MEMV que han sido creadas y capacitadas por el PCR, evitando la formación de microempresas fantasmas o vinculadas por lealtades personales a las autoridades locales.
  - Buen funcionamiento: Las MEMV que vienen trabajando en el mantenimiento deberán contar además de la evaluación propia del IVP, con informes positivos de su cumplimiento por parte de los monitores de la UZ.
  - Relación positiva con las comunidades o anexos de la ruta: Este criterio incorpora la voz de los usuarios a favor o en contra de quienes estén a cargo del mantenimiento de sus bienes públicos. Podría solicitarse a las comunidades actas de asambleas de evaluación colectiva (no cartas individuales de dirigentes) acerca del funcionamiento de la MEMV.

- 1.3. El Rol de promoción que podrían tener las Unidades Zonales u Oficinas desconcentradas del PCR tendría los siguientes fines:
  - i Continuar con el desarrollo de capacidades de gestión y de apropiación de rutinas y prácticas de mantenimiento por parte de las comunidades en las zonas en donde se abran nuevos tramos de mantenimiento. Ello significaría que incluso en las zonas en donde existan IVP se requiere el rol de promoción de las UZ para el mantener los arreglos institucionales contemplados en el MOP (Manual operacional) para el fomento de la creación de MEMV, tales como: Contratación de un consultor externo, información a las comunidades acerca del PCR y el mantenimiento, participación de la comunidad en la selección de socios, etc.
  - ii Capacitación y asesoría a las nuevas autoridades electas acerca de las buenas prácticas, aprendizajes y rutinas del programa.
  - iii Propiciar espacios de encuentro a nivel departamental del equipo técnico de los IVP de manera que se desarrollen procesos de intercambio de buenas experiencias y análisis de su labor tanto en la gestión vial como en el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los gobiernos locales.
2. El PCR necesita contar con un sistema de recojo de información, aprendizaje y diseminación de buenas prácticas.
  - 2.1. La información puede ser recogida por medio de la aplicación de una encuesta anual a las microempresas donde se recoja:
    - i El Nivel de participación local: Presupuesto participativo y CCL (dar seguimiento al tema de actoría local de las MEMV)
    - ii Las Estrategias de relacionamiento y prácticas de responsabilidad social en las comunidades beneficiarias de su servicio.
    - iii Registro de liderazgo en términos de señalar si alguno de sus miembros son elegidos en cargos de representación local o comunal.
    - iv Iniciativas económicas de la microempresa más allá del mantenimiento vial (sean o no parte del componente VDL)
  - 2.2. El sistema de aprendizaje y diseminación de las buenas prácticas se desarrollará sistematizando la información recabada y transfiriéndola en primer lugar entre

los IVP; en segundo lugar a los alcaldes distritales y provinciales de manera de hacer evidente los efectos positivos de construir una legitimidad democrática y respetuosa de la equidad de género; en tercer lugar conviene diseminar los aprendizajes en democracia y ciudadanía al resto de programas del Estado que estén en proceso de descentralización, para mostrar los impactos positivos de los arreglos institucionales del PCR.

3. El estudio sobre los pocos proyectos del componente de Ventana de Desarrollo Local sugeriría que se amplíe su nivel de aplicación y se reformule su relación con la contraparte local.
  - 3.1. Parece recomendable informar a al conjunto de los IVP acerca de la existencia de este componente y de las posibilidades que abre para la potenciación del impacto de los caminos rehabilitados en el desarrollo local. Esta difusión mucho más amplia que la actual volvería al VDL un elemento más de transparencia del PCR en lugar de ser una estrategia cuya focalización se elabora en Lima por el equipo central.
  - 3.2. Es recomendable la diversificación de las organizaciones de desarrollo encargadas de llevar adelante los proyectos de VDL, tomando en cuenta las instituciones de desarrollo existentes en las regiones.
  - 3.3. Visibilizar que VDL es un programa del estado peruano y no sólo una actividad de una ONG.
  - 3.4. Garantizar la participación de las mujeres desde el momento de la elaboración de alternativas de desarrollo para la comunidad de manera de mantener la exitosa equidad de género lograda en la mayoría de organizaciones beneficiarias de este componente.
4. El PCR requiere mantener una especial atención a las estrategias que garantizan la inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas.
  - 4.1. La equidad de género requiere una acción sostenida en el tiempo a nivel de estrategias que promuevan a participación y el empoderamiento de las mujeres. Junto ofertar a los Gobiernos Locales programas de capacitación en políticas y estrategias de equidad de género del personal de los IVP, se recomienda evaluar periódicamente la incorporación de mujeres en las MEMV, de manera que las microempresas que tengan una proporción menor a la exigida por el PCR para su creación, por abandono o exclusión de las mujeres, la recuperen.
  - 4.2. Insistir en la incorporación de las mujeres desde las primeras acciones de planeamiento,

incluso desde la elaboración misma de los inventarios viales de manera que las necesidades específicas de género se conviertan en criterios de priorización.

- 4.3. El uso de la lengua nativa debe estar garantizado en los espacios de planeamiento, decisión y capacitación del PCR en las zonas en que su uso sea cotidiano de manera que las poblaciones indígenas, y particularmente sus mujeres, frecuentemente menos hábiles en el manejo del español, no queden excluidas. Ello implica contar como mínimo con traductores capacitados; el nivel departamental permite ahorrar costos en este sentido. Es bueno insistir en el hecho de que las comunidades suelen delegar funciones de representación en quienes tienen más nivel educativo y se expresan mejor en español; ello reproduce exclusiones fuertes a la hora de transferir capacidades o incorporar a la población en procesos de concertación, diagnóstico participativo, etc. El uso exclusivo del español por parte de funcionarios o consultores o capacitadores, colabora a reproducir jerarquías de signo claramente excluyente al interior de la población, bajos niveles de autoestima y desvalorización de las tradiciones culturales propias.
5. El esfuerzo realizado en el diseño de un programa descentralizado a través de la creación de un marco institucional adecuada al proceso de descentralización como el IVP, simultáneamente un modelo de decisión concertada entre alcaldes y un espacio para el desarrollo de capacidades técnicas y profesionales de planeamiento y gestión, podría valorizarse si estos IVP se convirtieran en institutos a cargo no sólo de la infraestructura vial, sino de la infraestructura pública general a nivel de las provincias. Así, las estrategias de planeamiento y ejecución, así como el diseño de microempresas para el mantenimiento rutinario (la debilidad sistemática de la infraestructura de servicios del Estado), que son un aporte neto del PCR, podrían replicarse a otros tipos de servicios en proceso de descentralización, como la infraestructura educativa, de salud, de agua y saneamiento, de electrificación, etc.

Además de reproducir las buenas prácticas asociadas a estos “productos PCR” (IVP y MEMV) y sus efectos en la democracia y la ciudadanía, ello colaboraría simultáneamente a reducir los costos de planeamiento, gestión y ejecución de las municipalidades y a garantizar niveles profesionales altos a disponibilidad de los gobiernos locales. Permitiría, adicionalmente, mayores controles frente a intentos de alcaldes provinciales de aprovechar privada o políticamente los recursos del Estado: un fuerte instituto de infraestructura provincial, de alta visibilidad, cuyo referente es el conjunto de alcaldes de una provincia, supervisado y que cuenta con apoyo a nivel de capacitación, podría tener el peso suficiente para introducir una lógica de Estado, y contrarrestar la variabilidad asociada a

los cambios de Gobierno.

Es claro que ello no depende del PCR, ni siquiera del MTC; depende de las estrategias de descentralización y transferencia de competencias de los diferentes sectores del Estado y, al final, de los gobiernos locales, que son constitucionalmente autónomos. Pero la alta dirección del MTC podría impulsar el modelo a nivel del consejo de ministros, y el PCR podría hacer lo propio con los gobiernos locales con los que actúa. Acaso, ello permitiría avanzar más solidamente en el manejo territorial, es decir, intersectorial, propio de un proceso exitoso de descentralización.

## 5. ACRONIMOS

IVP	Institutos Viales Provinciales.
CCL	Consejos de Concertación Local.
PCR	Programa de Caminos Rurales.
MOP	Manual de Operaciones.
MEMVR	Microempresas de Mantenimiento
VDL	Ventana de Desarrollo Local. Local Development Window
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.

