

Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local ¹

Bruno Revesz - CIPCA²

I - Introducción

Al hablar de *gobernabilidad* y de “*gobernanza*”, estamos ubicándonos en el universo de la política, o sea las instituciones, los mecanismos, y las modalidades en que se toman las decisiones que abren, cierran, ensanchan o estrechan nuestro futuro, una dimensión de la existencia que implica convivencia y cooperación, pero también conflictos.

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

El término “gobernabilidad” es un concepto clásico de la ciencia política y remite - en el marco cultural e institucional del Estado-Nación - a una sociedad donde el gobierno dispone de una efectividad y de una legitimidad mínima. Presupone la división entre gobernantes y gobernados y la norma de delegación del ejercicio del poder. Los gobernados se acomodan a una fuerza más grande que la suya y el gobierno dispone de un reservorio de lealtad. La irrupción del término “gobernanza” en el vocabulario político es más reciente. En los últimos quince años se ha generalizado y banalizado para designar la adopción de nuevas modalidades de la gestión pública que responden a la idea de que los regímenes democráticos reforzaban su legitimidad y su eficiencia tomando en cuenta las interacciones entre la esfera gubernamental, el mundo de la empresa y diversos actores de la sociedad civil³. En una primera aproximación, la gobernanza es una forma de gobernar, o sea un

¹ Esta contribución es una versión revisada, reestructurada y modificada de un texto más amplio “Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional” presentado en el *I Encuentro Macro Regional sobre nueva ruralidad y competitividad territorial “Hacia la construcción de una nueva estrategia de desarrollo rural y competitividad para la Macro Región Norte*”, realizado en Cajamarca (Perú) en noviembre 2005.

² Polítologo, Director de Investigación del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado – CIPCA, Piura, Perú.

³ En América Latina como en África, la noción de gobernanza ha sido inicialmente popularizada por el Banco Mundial en forma normativa con la etiqueta de “buena gobernanza” como un elemento de condicionalidad de la aplicación de sus programas en el marco del consenso de Whashington. Representaba la dimensión

proceso, que favorece las interacciones Estado-sociedad. Como es sabido, el espacio estatal no es su único campo de aplicación o de significación. Son innumerables los estudios sobre la gobernanza mundial (*global governance*), la gobernanza de la Unión Europea, la gobernanza urbana, etc.

En lo que sigue, nuestro propósito es poner en relieve la confluencia que existe en el mundo rural andino entre los nuevos enfoques del territorio como construcción social y los procesos participativos de gestión de lo local como lugar de articulación entre el poder ejercido por la autoridad elegida y la coordinación horizontal con una pluralidad de agentes participantes.

En las primeras secciones de esta exposición, esbozaré un marco de referencia, preguntándome en primer lugar qué es la gobernabilidad y por lo tanto qué es la ingobernabilidad, y luego enfocando las características de esta realidad cercana y sin embargo diferente, la gobernanza, a la cual es frecuente en América Latina referirse todavía como “gobernabilidad democrática”⁴, y a veces como “buen gobierno”. En segundo lugar, abordaré en torno a lo que llamo el redescubrimiento del territorio, el nuevo enfoque de la ruralidad y las funciones espaciales de lo local y de lo regional. Finalmente, evocaré en forma más evaluativa que descriptiva algunas experiencias de gobernanza local y gestión territorial inducidas por el proceso peruano de descentralización y regionalización en curso⁵.

II - Gobernabilidad e ingobernabilidad

El término “gobernabilidad local”⁶ es de uso relativamente reciente y corresponde al auge en América Latina y otras partes del mundo de tres fenómenos: la descentralización, las nuevas concepciones del desarrollo y la atención nueva dada al territorio⁷.

institucional y política de las estrategias de desarrollo y de los planes de ajuste estructural de inspiración neoliberal que promovía conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, el paradigma de la gobernanza ha rápidamente desbordado este marco. En torno a este proceso de expansión polisémica, consultar a Kazancigil, 2002, *La gouvernance: itinéraires d'un concept*.

⁴ En torno a la utilización recurrente de este término por las instituciones internacionales (BID, PNUD, etc.) en sus informes sobre América Latina, ver Revesz, 2003, “Gouverner démocratiquement: une question d'Etat? Perceptions latino-américaines”

⁵ En esta sección nos apoyaremos en referencias empíricas vinculadas a las evaluaciones por el CIPCA, Piura, Perú, de sus programas de asesoría a municipios rurales.

⁶ En el Perú, esta expresión, así como por ejemplo la de “gobernabilidad del agua” designan en forma indiferenciada lo que corresponde a prácticas de “gobernanza” y lo que releva del ejercicio de la gobernabilidad propiamente dicha.

⁷ La globalización por otra parte ha contribuido de manera significativa al redescubrimiento de la dimensión territorial, en particular porque las empresas locales y las actividades productivas territoriales se encuentran confrontadas a un escenario mucho más exigente en términos de competitividad y de eficiencia: Revesz, 1998, *Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú*.

Hasta hace poco, la gobernabilidad o la capacidad de gobernar se refería exclusivamente a la acción del Estado nacional y a las relaciones entre gobernantes y gobernados. Los gobernantes o el gobierno no son solamente el conjunto de personas que detentan el poder de gobernar sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En otros términos el gobierno es la cúpula institucional del Estado, y la gobernabilidad puede ser definida como “la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la *voluntad política* del poder ejecutivo mediante la *obediencia cívica* del pueblo”⁸.

A pesar de la elegancia de la definición se trata de un asunto bastante complejo donde se combinan procesos de “agregación” de demandas y de intereses diversos y de “dirección” impuesta a una colectividad. La “dirección”, si las cosas van bien y no está contrarrestada por acciones colectivas masivas o violentas, es en lo esencial un intercambio: se da y se exige, y debe existir una cierta proporcionalidad en lo que se ofrece y lo que se exige. La “agregación” es necesaria por la coexistencia de múltiples demandas representativas de intereses imposibles de satisfacer a todas simultáneamente, salvo que se renuncie a la eficacia. También, y más que todo, porque hay contradicción entre el mercado y la protección social, entre la propiedad y la ciudadanía, entre la competencia y la solidaridad⁹.

Hoy en día, es manifiesto que muchos de los regímenes democráticos que existen en casi toda la región, tienen serias dificultades de gobernabilidad vinculadas a:

- Una crisis de las instituciones políticas y sociales que se manifiesta en el debilitamiento del estado y de las organizaciones sociales, especialmente de los partidos políticos, y la pérdida de credibilidad en los mismos;
- Una crisis de lo público, que se manifiesta en la fragmentación social, la corrupción, el desprestigio de la política, la violencia, la impunidad, y el desinterés de la juventud por la política.
- Una crisis del modelo de desarrollo, que se manifiesta en el aumento de la pobreza, dependencia, degradación de la actividad económica, disminución del empleo y migración de la población hacia el exterior.

Desde 1993, son 14 los Jefes de Estado latinoamericanos que han tenido que renunciar antes del fin de su mandato. Sin embargo, hecho nuevo y que marca una ruptura con los golpes militares tan frecuentes en el siglo pasado, estas crisis de gobernabilidad se han solucionado todas aplicando los procedimientos previstos en las constituciones, a veces con fuertes presiones internacionales (en particular latinoamericanas) para impedir el abandono del régimen democrático.

⁸ Arbós y Giner, 1993, La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, pag 13., Cursivas mías.

⁹ Leca 1996, La “gouvernance” de la France sous la Cinquième République

Conflictos y gobernabilidad al nivel local

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

El Estado tiene atribuciones de las cuales está desprovisto el poder local: en primer lugar es un *conjunto de burocracias* sectoriales o especializadas que tienen la responsabilidad legal de lograr algún aspecto del interés público y de garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial nacional. Es en segundo lugar un *sistema de leyes*, o sea de relaciones sociales legalmente sancionadas¹⁰. También es el principal foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio, la nación, lo que en democracia llamamos una “comunidad de ciudadanos”.

Las diferencias con los condicionantes de la gobernabilidad local son múltiples. Entre otras cosas, a diferencia del Estado, el municipio no dispone en forma autónoma de un aparato de coerción o de represión y tampoco de fuente fiscal discrecional que le asegure lo principal de sus ingresos y le permita responder razonablemente a las expectativas de los que le eligieron o a las demandas apremiantes que se manifiestan.

Un indicador de los problemas de gobernabilidad que se plantean a nivel local en el Perú es el número elevado de demanda de revocatorias de alcaldes, varios centenares son puestos a consulta cada año y el número más alto todavía de conflictos entre vecinos y autoridades desembocando sobre acciones violentas, bloqueos de carreteras, tomas del local municipal, enfrentamientos y agresiones de personas, etc.¹¹.

Maria Isabel Remy, analizando los conflictos locales reportados por la Defensoría del Pueblo entre abril 2004 y junio 2005, distingue entre los conflictos directamente vinculados a los problemas de gestión de la alcaldía dos grandes categorías: a/ “conflictos ocasionados en el descontento de la población por la prioridad de, o la irregularidad en, la construcción de *obras* públicas, tanto de centros poblados o comunidades que se sienten ajenos a la gestión de sus autoridades por verse excluidos del plan de ejecución de obras, como de quienes habiendo sido beneficiados por la realización de una obra cerca de su lugar de residencia señalan irregularidades en su ejecución”. b/ conflictos vinculados a problemas de *transparencia* en la gestión: “Los alcaldes son objeto de desconfianza; o directamente se les acusa de utilizar de manera ilícita, en provecho propio, los recursos presupuestales de los

¹⁰ O'Donnell 2004, Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión , p 150-51

¹¹ Un caso dramático y emblemático de los extremos hasta donde puede llevar este grado de desconfianza es el conflicto entre la autoridad municipal y los pueblos rurales de la provincia de Ilave en el altiplano puneño en el marco del cual fue torturado y asesinado públicamente en abril de 2004 el alcalde Cirilo Robles Colla Mamami. Ver Degregori 2004, Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización.

municipios, o se sospecha de ellos por negarse a dar cuenta públicamente del manejo presupuestal”¹².

Un factor que favorece este tipo de conflictos es la actual legislación electoral: al disminuir en exceso las restricciones para la inscripción de los candidatos, promueve la proliferación de listas independientes haciendo que, en muchos casos, los alcaldes son electos con escasa votación y generalmente con mínimas diferencias entre el primero y el segundo. Otro factor, que agrava el problema es que esta autoridad “mal electa” dispone automáticamente de la mayoría en el Concejo Municipal y no tiene la obligación de concertar con sus oponentes para tomar decisiones. En esta suerte de “lotería electoral” es “todo o nada. Se gana o se desaparece”¹³

III - En torno a la “gobernanza”

Hasta ahora, al hablar de gobernabilidad, nos hemos referido a la manera clásica de plantear el problema y que tiene un fuerte sesgo jurídico e institucional al privilegiar la relación jerárquica entre el que manda y el que obedece. En esta perspectiva, a la pregunta “quién gobierna”, la respuesta sería: el “Estado” (las cúpulas institucionales del Estado) gobierna.

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

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

Esta situación remite a la pluralidad de actores implicados en la decisión política y en la acción de gobernar y a las interrelaciones existentes entre el Estado, las empresas en general y la sociedad civil.

Para caracterizar estos procesos de coordinación de actores que no son todos estatales, de grupos sociales y de instituciones para lograr metas propias discutidas colectivamente en unos ámbitos fragmentados, cuyas fronteras son inciertas, se utiliza desde quince o veinte años un nuevo concepto, el de *gobernanza*¹⁴.

¹² Remy 2005 b, Estudio sobre conflictos entre población y autoridades locales.

¹³ Remy, 2005 b, op. Cit.

¹⁴ En el Perú, como lo hemos señalado en la nota 5, hasta ahora el término no se utiliza.

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

Mientras la gobernabilidad es, sencillamente, la *capacidad* de gobernar, la gobernanza es una *manera* de gobernar. De manera general la noción de gobernanza designa el conjunto de los procedimientos institucionales, de las relaciones de poder y de los modos de gestión públicos o privados, formales e informales, que regulan la acción de los organismos políticos. Supone que mediante procesos de negociación o de decisión participativa, agentes económicos o sociales ejercen una influencia tan significativa como los actores políticos o administrativos. Implica por lo tanto un retraimiento del Estado, reubicado -en una perspectiva liberal- al rol de mediador. Situación de la cual se puede dar cuenta en forma concisa definiendo, siguiendo a Jean Leca, la gobernanza como “*la interacción de una pluralidad de actores “gobernantes” quienes no son todos estatales ni aun públicos*”¹⁵.

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

En esta perspectiva, la base de la gestión democrática al nivel local tiende a ser entendida como el proceso en el cual las autoridades municipales y regionales despliegan sus capacidades para articular e involucrar a la sociedad civil en una propuesta de desarrollo concertada, estableciendo mecanismos y espacios para su participación en la toma de decisiones de las prioridades del desarrollo local y regional¹⁶.

IV - Redescubrir el territorio

Los giros en la teoría del desarrollo

El concepto de desarrollo como tal, ha tenido una construcción relativamente reciente. La cuestión se planteó con fuerza después de la segunda guerra mundial, frente a la ola de descolonización en lo que se empezó a denominar el “*tercer mundo*”, en un contexto geopolítico dominado por la guerra fría entre el *primer mundo* (las potencias occidentales) y el *segundo mundo* (el bloque comunista). Al inicio, la teoría dominante era generalizante y homogeneizante en la medida que presuponía que todas las sociedades han de pasar por las

¹⁵ Leca 1996, La “gouvernance” de la France sous la Cinquième République, p 339.

¹⁶ El marco normativo e institucional implementado en el Perú desde 2003 por el proceso de descentralización favorece avances en esta dirección: transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, nuevos espacios de participación y concertación (CCLs, CCR, presupuestos participativos, comités de vigilancia, consejos consultivos sectoriales, etc.).

mismas etapas evolutivas, de modo que la sociedad más avanzada sirve de modelo para las demás. El desarrollo era concebido como crecimiento económico. El nivel de desarrollo de cada país era medido por el nivel de producción, y tenía como indicador la renta *per cápita* o P.N.B. *per cápita* publicitada cada año por el Banco Mundial.

No es posible revisar aquí la multitud de giros que se dieron en la concepción del desarrollo. Me limitaré a mencionar la introducción en los 80, de nuevos enfoques que tomen en cuenta la diversidad cultural entre las sociedades, y la diferencia de los problemas que enfrentan países pobres y ricos y por lo tanto la diversidad de los caminos hacia el desarrollo entendido como una transformación y densificación de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales. Me refiero a los conceptos de *desarrollo sostenible* y el de *desarrollo humano*.

En primer lugar, el informe Brundtland en 1987, elaborado por una comisión de las Naciones Unidas definió el “desarrollo sustentable” o sostenible como: “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”¹⁷. Si bien se centra básicamente en la protección del medio ambiente y la conservación de las bases biológicas de la vida, trata de formular una estrategia integral de desarrollo, que articula dimensiones económicas, ecológicas y sociales en un solo concepto¹⁸.

En segundo lugar, el enfoque del desarrollo humano, del desarrollo de capacidades, tiene como principal exponente a Amartya Sen, Premio Nobel de economía en 1998. Sobre la base de sus aportes se configuró la medición del Índice de Desarrollo Humano que anualmente publica el PNUD¹⁹. Para Sen, el crecimiento económico es sólo un medio, no es el fin: es un medio para lograr el desarrollo. Define la pobreza ya no solo como falta de acceso a bienes sino como falta de oportunidades.

A partir de entonces, aspectos como la educación, la salud, el “empoderamiento”, la equidad de género, los derechos humanos, la equidad, la sostenibilidad, la participación y la diversidad cultural comienzan a ser parte fundamental del discurso y de la práctica del desarrollo. Una visión del desarrollo centrada en la producción de bienes es substituida por otra centrada en la ampliación de las capacidades de la gente.

En este marco, la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y la gestión de su territorio abre importantes posibilidades para definir políticas concertadas y para hacer más efectiva la gestión de sus recursos a favor del desarrollo humano.

¹⁷ El uso racional de recursos y cuidado del medio ambiente que se presenta bajo el enfoque de la sostenibilidad de largo plazo, puede ser incompatible con las metas de competitividad, que en general asumen una explotación máxima u óptima de recursos naturales.

¹⁸ Degregori y Huber 2005, Cultura, poder y desarrollo rural

¹⁹ Una investigación de la Universidad Alberto Hurtado, recién terminada, califica los informes de Desarrollo Humano publicados por el PNUD-Chile como “uno de los más grandes aportes para el conocimiento de la sociedad chilena generados en los últimos 10 años”.

Lo regional y lo local²⁰

Las personas viven y por lo general desarrollan sus actividades en determinados territorios que tienen nombre propio con el cual se identifican. Al nivel mundial su país; al nivel nacional, su departamento o región; al nivel regional; su distrito o provincia. El enfoque del desarrollo humano permite precisar la funcionalidad de los espacios locales y regionales en relaciones a las oportunidades y potencialidades que han de aprovechar tanto las personas como los actores institucionales públicos y privados que intervienen en la gestión de dichos territorios.

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

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

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

En palabras de Efraín Gonzales de Olarte: “la región es el espacio de la producción, la inversión y el empleo, que requiere de territorios mayores para poder generar desarrollo. Es el espacio en el cual las personas se articulan de una manera impersonal, a través de los mercados y del Estado. La impersonalidad proviene de la lejanía en el espacio de los productores y consumidores, que no necesitan conocerse personalmente para poder

²⁰ Para un desarrollo de estas categorías y definiciones, ver Gonzalez 2003, Hacia el desarrollo descentralizado local y regional

relacionarse. A diferencia de la localidad, donde existe un gran componente de relaciones personales, no sólo económicas sino también políticas, sociales, culturales, religiosas, etc., la región por su tamaño despersonaliza las relaciones y las mediatiza a través de mercancías y de relaciones indirectas y le da un mayor peso a las relaciones impersonales económicas. Con los resultados de las relaciones económicas en el espacio, los ingresos, las personas pueden vivir en sus localidades. Por esto es que la localidad y la región son dos espacios que tienen dos funciones distintas para el desarrollo humano de las personas”²¹.

En el Perú, la ausencia de visiones claras sobre lo regional y lo local induce a los presidentes regionales a desenvolverse como alcaldes mayores, invadiendo competencias o haciendo inversiones de orden municipal, y se refleja en la gestión de los territorios de esta escala. Desde los gobiernos locales rara vez se mira la dimensión regional o se busca la integración de localidades, desde lo regional no se comprende lo local como espacios autónomos que deben respetarse y cuya integración funcional debe promoverse.

El territorio como construcción social

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

El territorio, conjunto espacial de gente y de instituciones, con su historia y sus costumbres, sus recursos humanos y naturales, sus relaciones con otros territorios, no es un espacio físico “objetivamente existente” sino una construcción social es decir “un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados”²².

El territorio es por lo tanto simultáneamente una fuente de identidad y de autoestima colectiva, un objeto de análisis, y un espacio funcional a los objetivos y alcances del proyecto de desarrollo que se proponen sus actores (organizaciones, instituciones, autoridades elegidas). Un conocimiento profundo del territorio ayuda a definir quiénes somos y qué nos distingue, a determinar cuáles son nuestras potencialidades y deficiencias, y es la base de partida para identificar obstáculos y definir estrategias para avanzar hacia lo que aspiramos²³.

²¹ Gonzalez 2003, Hacia el desarrollo descentralizado local y regional

²² Schejtman y Berdegué 2003, Desarrollo territorial rural, p 27

²³ Revez y Oviden 2003, Ordenamiento territorial y desarrollo regional

El punto de partida es construir una visión multidimensional del territorio, que de cuenta de los diversos componentes que lo conforman y que constituyen dimensiones básicas del desarrollo territorial local:

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

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

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

- Política e institucional: referida a la gobernanza del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales²⁴, y en la que destaca la promoción de las capacidades ciudadanas²⁵.

Territorio y ruralidad

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

En primer lugar, una visión puramente sectorial: lo rural como hábitat de la economía agraria, es decir lo rural identificado con el sector económico agropecuario. Es la visión predominante en el Ministerio de Agricultura, en las instancias de crédito, en los programas de apoyo al cambio tecnológico, y en las estadísticas agrarias.

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

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

Fruto de este viejo pensamiento, la acción estatal favorece la desintegración y la

²⁴ Oliden y Alvarado 2003, Hacia el ordenamiento territorial de la Región Piura. Ver también Winchester y Gallicchio 2003, Territorio local y desarrollo, Experiencias en Chile y Uruguay, p 18

²⁵ El ordenamiento territorial dentro de un proceso de descentralización y de desarrollo regional parte de un diagnóstico sobre la distribución de la población y de las actividades productivas en el territorio, su meta consiste en generar mecanismos para equilibrar resultados productivos, de empleo, de ingresos y de bienestar en todos los lugares de la región, lo que requiere que el gobierno regional concerte con el sector privado para atraer sus inversiones asociándolas con las inversiones públicas.

desarticulación de lo rural. Por un lado una política sectorial agraria a favor de la apertura comercial y privilegiando grandes y medianos productores, de preferencia agro exportadores, o sea segmentos agrarios definidos por su alto grado de competitividad en la economía internacional. Por otro lado una mal llamada política de desarrollo rural y que en muchos casos tiende a reducirse a una suma de proyectos asistencialistas coyunturales y de programas focalizados de luchas contra la pobreza, implementados desde el centro hacia la periferia, o sea acciones descendentes, a menudo descontextualizadas y desarticuladas.

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

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

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

V - Descentralización, procesos participativos y gobernabilidad democrática del territorio

El derrumbe del proyecto autoritario fujimorista y la transición democrática abrieron en el Perú un espacio para iniciar una reforma de suma importancia, la descentralización. Su carácter democrático y participativo ha sido expresado por la reforma constitucional del capítulo *De la Descentralización*, aprobada por el Congreso de la República en marzo del 2002²⁶. Estableció como deber de los gobiernos locales, el promover, apoyar y reglamentar

²⁶ Revesz, 2005, *Société Politique, Constitution et Transitions Démocratiques au Pérou*

la participación vecinal, entendiéndola como un factor del desarrollo local. Este postulado del artículo 197° fue complementado con el mandato expresado en el artículo 199°, según el cual, al igual que los gobiernos regionales, las administraciones municipales deben formular sus presupuestos con la participación de la población, a la que rinden cuenta de su ejecución.

Desde el 1 de enero 2003, en las 25 regiones, las 194 provincias y los 1828 distritos, los presupuestos y planes de desarrollo concertados han de ser elaborados con la participación de la sociedad civil vía los Consejos de Coordinación Local (CCL) y Consejos de Coordinación Regional (CCR) respectivamente, un proceso que facilita el acercamiento de las autoridades a la población y motiva el interés de la sociedad civil en la participación ciudadana. Según datos del Ministerio de Economía, en la gestión de presupuestos participativos del 2004 han intervenido más de 250,000 ciudadanos, dando voz a la población en la toma de decisiones de inversión. Es cierto, sin embargo que no se viene aprovechando a cabalidad la potencialidad de los espacios de concertación en particular por el carácter consultivo y no vinculante de los CCL y CCR que permite que los acuerdos sean desconocidos por las autoridades políticas, y también por el grado aleatorio de involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en la acción de los que la representan en estos consejos de coordinación²⁷.

Además interfieren limitaciones de carácter técnico. Son escasas las experiencias de evaluación participativa de los planes de desarrollo local (provincial-distrital). No se cuenta con instrumentos que permitan hacer seguimiento del cumplimiento anual de los planes de desarrollo con relación a los proyectos ejecutados por la gestión municipal. Aún no se integran los planes a diferentes escalas para compartir una misma visión regional que articule distrito – provincia – región.

Gestión vertical vs gestión democrática

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

De no ser contrarestados, por un comportamiento abierto y proactivo del alcalde y por acciones de capacitación, puede predominar la confusión generada por las dificultades de

²⁷ Por otra parte, el proceso de transferencia de funciones, uno de los componentes más importantes del proceso de descentralización, si bien ha logrado iniciarse, lo ha hecho con retraso y en medio de deficiencias. Se percibe una resistencia de los distintos ministerios a perder algunas de sus atribuciones. El nivel central no ha mostrado la voluntad política necesaria.

comprensión de la tecnicidad del presupuesto y de las habilidades que requiere la concertación. Como lo resalta Marisa Remy, *“el complejo proceso de base deviene en muchísimos casos en una suerte de mesa de partes donde la población deposita sus sueños; luego de lo cual una caja negra de carácter técnico o profesional establece su viabilidad, un CCL que no ha participado en el proceso de base lo reorganiza y, al final, el concejo decide”*²⁸.

A pesar de estas restricciones se puede afirmar que existen municipalidades con experiencias exitosas que han logrado involucrar a los ciudadanos en una propuesta de desarrollo territorial local, lo que permite producir balances democráticos alentadores e incita a consolidar el proceso del presupuesto participativo como el ciclo principal de la interacción entre las autoridades de los gobiernos subnacionales y los ciudadanos de su circunscripción²⁹.

Sin embargo, es cierto también que muchas municipalidades tienen limitaciones para gestionar en forma eficiente y democrática su territorio. Un gran número de gobiernos locales cuenta con planes concertados, pero éstos aún no logran constituirse como un instrumento de gestión del desarrollo territorial, manteniéndose aún rasgos “tradicionales” de gestión, en los que prima el “alcaldeismo”, visiones cortoplacistas, autoritarismo, problemas de transparencia y corrupción, y reclamos por la participación ciudadana.

A título ilustrativo, nos parece útil presentar un conjunto de factores y puntos críticos que condicionan y caracterizan las experiencias en curso en un cuadro de doble entrada que permita contraponer rasgos y mecanismos de una gestión en que predomina relaciones de tipo jerárquico con los de una gestión que propicia interacciones horizontales, desjerarquizadas

Condiciones	Gestión vertical	Gestión democrática
-------------	------------------	---------------------

²⁸ Remy 2005 a, Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones, p 140-141

²⁹ Varias de estas experiencias exitosas de gestión municipal y local vienen desde la década de los 80 y fueron iniciadas por alcaldes pioneros, pertenecientes a las filas de la izquierda. El modelo en curso esta fuertemente influido por estas, sobre todo en lo referente a la democracia participativa. Ver los capítulos “Limatambo: de la exclusión al gobierno. Los logros de una democracia participativa” y “Camino al desarrollo. El sistema de planificación y de gestión municipal concertado de Santo Domingo” en DFID, 2003, Democracia participativa en los andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú

Condiciones	Gestión vertical	Gestión democrática
EQUILIBRIO DE PODERES	Alcaldes fuertes y concejos débiles, configurando una ausencia de pactos de gobierno local, de estrategias o alianzas para la gobernabilidad democrática local.	Equilibrio de poderes al interior del Concejo, incluyendo a regidores de la minoría en la gestión del plan de desarrollo y en las comisiones municipales.
VISION CONCERTADA DEL DESARROLLO	No cuentan con planes de desarrollo concertados con la sociedad civil.	Cuentan con planes de desarrollo concertados con los ciudadanos y los involucran además en la gestión y evaluación.
REGLAS CLARAS Y ESTABLES	Incumplen con la formación del CCL y/o existe ausencia de mecanismos y espacios de participación institucionalizados para articular a la sociedad civil en una propuesta de desarrollo local – regional.	De acuerdo a la Ley de Municipalidades, han creado el CCL y otros espacios de participación, buscando articular al CCL y representaciones urbanas y rurales en la gestión y evaluación del plan de desarrollo
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES	Autoritarismo y patrones clientelistas en la toma de decisiones.	Incorporación de los representantes de las zonas urbanas y rurales en las decisiones de inversión del presupuesto participativo, en función de sus prioridades y en sintonía con el plan concertado.
	Modelo tradicional de gestión, orientado al desarrollo urbanístico, respondiendo más a urgencias de corto plazo que a las prioridades.	Modelo de gestión proactiva, orientado a las prioridades del plan concertado de desarrollo local. Visión integral del desarrollo.
TRANSPARENCIA	Incumplen las normas que obligan a rendir cuentas a los ciudadanos. Niegan información a los vecinos sobre la disponibilidad y uso de los recursos municipales.	Rinden cuentas a la población en asambleas públicas. Además, utilizan otras formas creativas para informar a la población: Boletines, afiches, radio, prensa, TV, web.
DESARROLLO DE CAPACIDADES Y RENOVACIÓN DE LIDERAZGOS	Ausencia de capacidades y limitaciones para articular las diferentes actuaciones de las entidades públicas y privadas que intervienen en el espacio local, en función del plan de desarrollo concertado.	Alcaldes y Concejos con capacidad para coordinar las diferentes actuaciones de los programas nacionales y de ONGs, en función de las prioridades de su plan concertado. Las instituciones públicas y privadas (ONGs) unen esfuerzos para la gestión del plan.
	Escasos recursos y falta de capacidad para acceder a otras fuentes de financiamiento, y en especial la cooperación internacional	Apuesta por el desarrollo de capacidades de sus técnicos en la gestión de proyectos, para aprovechar las oportunidades de recursos de otras instituciones.
	Ausencia de programas de desarrollo para el fortalecimiento y renovación de liderazgos, a partir del desarrollo de capacidades de las organizaciones sociales y productivas y generación de liderazgos locales.	Apuestan por el desarrollo de capacidades de la población y sus representaciones. Fortaleciendo y generando nuevas capacidades para la concertación en el desarrollo local

Elaboración: Manuel Alburqueque, Programa de Desarrollo de la Gobernabilidad Local – CIPCA, Piura, Perú.

Instituciones locales y desarrollo rural

El proceso de descentralización en curso en el Perú, pese a sus limitaciones e incoherencias, ha sido un factor importante de cambio institucional (adopción de reglas escritas y no escritas) para un número significativo de municipalidades de la sierra, poniendo en evidencia que estas municipalidades y otras asociaciones y organizaciones están

desempeñando un papel innovador en la promoción de un desarrollo territorial local sostenible y más equitativo.

Los planes de desarrollo concertado elaborados por una constelación de distritos rurales y serranos, y donde se identifica en una perspectiva a mediano plazo, recursos, oportunidades, ejes y objetivos estratégicos representan un considerable esfuerzo colectivo en esta dirección.

Por su parte, la elaboración de los presupuestos participativo, ha sido en numerosos casos una provechosa experiencia de aprendizaje, en particular cuando asociaron representantes de las zonas más alejadas y pobladores urbanos, permitiendo considerar en las prioridades de inversión tanto la construcción de obras como acciones orientadas a promover acciones para mejorar el desarrollo de las actividades productivas, agropecuarias y no agropecuarias, tomando ventaja de los nuevos instrumentos que permiten la mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones, pero también de los mayores recursos con que cuentan³⁰.

Por último, y a pesar de no estar todavía contemplados en el marco normativo vigente, están surgiendo diferentes tipos de asociativismo y mecanismos de cooperación entre municipalidades rurales con la finalidad de afrontar problemáticas comunes. Desde hace pocos años, en la medida que las autoridades municipales han ido incorporando nuevas funciones a su gestión, han sentido la necesidad de asociarse para enfrentar problemáticas comunes y para tener mayores posibilidades de éxito en su gestión. Estas mancomunidades son formas flexibles de integración subregional, que permiten articular distintas municipalidades alrededor de esfuerzos compartidos y que son un mecanismo concreto para incrementar su capacidad de negociación con los ámbitos central y subnacional de gobierno

Entre las variables que condicionan el cambio institucional local y la gestión del territorio se puede mencionar

- Diversidad y densidad de las principales organizaciones existentes: sociales, productivas, territoriales, de mujeres, de jóvenes, vecinales, etc.
- Tipo de relaciones que se establecen entre ellas y con su gobierno local: de cooperación o de conflicto, de diálogo o de confrontación, unilaterales o multilaterales, puntuales, coyunturales o de mediano plazo.
- Representaciones públicas sectoriales y de organismos descentralizados.
- Otras representaciones institucionales: ONGs, proyectos especiales, etc.
- Principales fortalezas y debilidades de la institucionalidad local.
- Legitimidad y representatividad de las organizaciones.
- Principales líneas de acción que vienen trabajando.
- Redes institucionales y organizacionales existentes.

³⁰ Según las cifras del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del sector público, los recursos que administran los gobiernos locales han pasado del 5% el año 2002 al 7% el año 2005.

- Espacios y mecanismos de participación y concertación existentes y en funcionamiento.
- Direccionalidad e intensidad de los conflictos.
- Existencia de agendas de interés temático, sectorial y territorial.
- Carácter de la cultura política cívica: propositiva o reivindicativa, democrática o autoritaria, transparente o manipuladora, patrimonial o ciudadana, etc.

Si bien lo recorrido, en estos tres últimos años, en las municipalidades rurales en el Perú, ha permitido evidenciar limitaciones substanciales en las capacidades de las autoridades políticas y de los equipos técnicos para liderar y conducir los procesos, y de los actores de la sociedad civil para participar, es cierto también que el proceso de descentralización ha - en muchos casos- despertado a organizaciones que estaban inactivas y que han tenido que inscribirse en los registros de electores de los delegados de la sociedad civil en los CCL y CCR, ha introducido nuevas formas de relacionamiento entre los gobiernos locales y regionales y la sociedad civil y ha creado espacios de concertación. Se ha abierto un espacio mayor de reflexión donde el debate abre camino a nuevas formas de cómo plantear propuestas, constituyendo un punto de partida para ir más lejos.

Democracia representativa y democracia participativa.

La resistencia que las autoridades legítimamente elegidas, representantes políticos de la población de su territorio, distrito, provincia o región, oponen a menudo a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en los procesos de gestión territorial pone en relieve la tensión que existe entre la democracia representativa y la democracia participativa. La primera es estructuradora de un orden político que abre para todos, por lo menos potencialmente, espacios de inclusión. En ella se inscriben los partidos cuya vocación es la toma y el ejercicio del poder y que privilegian la acción institucional, dentro del parlamento, dentro del marco legal. Los ciudadanos no deciden, eligen a los que toman decisiones políticas. Una de sus fallas más notorias en América Latina es la ausencia de una cultura de rendición de cuentas, lo que entre otras cosas favorece la corrupción, y hace que los representados no se sienten representados por sus representantes.

La democracia participativa por su lado es el lugar de la autoridad compartida y el espacio de acción de una gran diversidad de movimientos sociales, muchos de ellos efímeros o intermitentes en sus manifestaciones, también de los numerosos intentos de crear un nuevo espacio público en el cual participan una multitud de nuevas asociaciones –de jóvenes, mujeres, ecologistas, defensores de los derechos del hombre- y el abanico de organizaciones no gubernamentales, que actúan al margen del sistema de partidos.

Boaventura de Souza Santos, sociólogo portugués y figura importante del Foro Social, sostiene que el mejor camino para “democratizar la democracia” es articular la democracia representativa y la democracia participativa. Una tarea ambiciosa, nada simple ni nada fácil porque implica superar tanto el fundamentalismo de los partidos que piensan que tienen el monopolio de la organización política de los intereses, como el fundamentalismo anti-

partidos políticos de la sociedad civil y de los movimientos sociales que piensan que tienen que ser totalmente autónomos³¹. Quizás uno de los intereses de los procesos participativos en curso al nivel local, a los cuales aludimos, es de ser, en el mejor de los casos, una experiencia incipiente de articulación entre democracia representativa y democracia participativa, dos realidades complementarias. Avanzar en este camino, en un país como el Perú, implicaría fomentar no solo el fortalecimiento institucional de las organizaciones partidarias, sino también su fortalecimiento programático, enriqueciéndolo con los nuevos enfoques sobre la democracia participativa, la gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible.

VI - Conclusiones

Entre las condiciones que favorecen la gobernabilidad democrática al nivel local, se ha destacado en la última parte de este texto las siguientes:

- Equilibrio de poderes al interior del concejo municipal (superando, en el caso del Perú, el hecho de que alcalde elegido automáticamente tiene la mitad más uno de los regidores así gane por la diferencia de un voto, lo que anula, entre otras cosas, el rol de fiscalización del concejo municipal)³².
- Un proyecto común: visión compartida del desarrollo con los ciudadanos, y representaciones de la sociedad civil, partidos políticos, instituciones públicas y privadas.
- Reglas claras y estables para la participación ciudadana y la promoción del desarrollo local.
- Participación ciudadana en la toma de decisiones.
- Transparencia.
- Liderazgos concertadores

Para que estas experiencias de gestión local, puedan consolidarse e institucionalizarse, en esta escala, como régimen de gobernanza, nuestra hipótesis es que se necesita³³:

- Construir una visión territorial, factor de enorme importancia, pues de él en gran medida dependerá la articulación de los múltiples componentes del territorio en función de verdaderos proyectos de desarrollo, sean estos locales y regionales, imaginados por el liderazgo compartido de muchos (elemento de fortalecimiento del tejido social, de empoderamiento de más actores y de construcción de consensos).

³¹ Santos, Boaventura de Souza, 2006, Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social

³² Ver el cuadro comparativo entre dos tipos ideales de gestión que figura mas arriba en el texto y los análisis de Alburquerque y Cornejo, 2005, Gestión democrática para el desarrollo rural (Municipal – Regional),

³³ Agradecemos los comentarios y aportes a una primera versión de este texto de Julio Díaz Palacios, ex alcalde de Ilo, ex congresista de la República y presidente de la Red Perú.

- Que las visiones compartidas sean de largo plazo y se reflejen en planes, programas y proyectos de desarrollo consistentes, para encausar y ordenar adecuadamente la inversión de los recursos presupuestarios que jamás serán excesivos si se toma en cuenta las necesidades acumuladas y las nuevas demandas sociales.
- Espacios de debate y de concertación de autoridades políticas y representantes del Estado con actores económicos, políticos y sociales.
- Programas de desarrollo de capacidades de las organizaciones sociales y productivas orientados al fortalecimiento y renovación de liderazgos locales.
- Inversiones en desarrollo de capacidades para formar equipos de dirección, lo que exige dejar de lado el criterio tradicional de que atender las necesidades de desarrollo de capacidades tanto de autoridades como de la burocracia es un gasto.
- Afirmación del sentido de pertenencia o identidades locales, factor cultural de gran importancia pues éste se convierte en un catalizador de procesos de construcción de capital social como soporte de estrategias de desarrollo, lo que exige procesos largos, intersectoriales, continuos y acumulativos.
- La asociatividad municipal y con otros actores, como un expresión de política de alianzas, de unidad en la acción, de responsabilidades compartidas.

La participación no es un hecho natural, es más bien una conquista y una construcción política y cultural. Toma consistencia cuando logra expresar la construcción de alianzas estratégicas sostenibles en lo político, económico y social.

RESUMEN/ABSTRACT

Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local

A diferencia de la gobernabilidad que presupone una relación jerárquica entre gobernantes y gobernados, la gobernanza -interacción de una pluralidad de actores “gobernantes” quienes no son todos estatales ni aun públicos- se inscribe en un proceso de de-jerarquización del modo de gestión político-económico. A pesar de esta disyuntiva, la *gobernabilidad* “capacidad de gobernar” y la *gobernanza* “forma de gobernar”, participan de campos de significación común y pretenden una y otra conjugar eficiencia y legitimidad. El artículo explora el campo de la gobernabilidad local en el marco del proceso peruano de descentralización, y sugiere que el redescubrimiento del territorio como construcción social y el enfoque territorial y multisectorial del desarrollo rural, conjuntamente con la introducción de procesos participativos en la planificación y gestión territorial local y regional (subnacional) crean potencialidades y oportunidades nuevas para la implementación de una gobernanza territorial. Las referencias empíricas son vinculadas a las evaluaciones por el CIPCA, Piura, Perú, de sus programas de asesoría a municipios rurales.

Bibliografía

Alburqueque, Manuel y Martín Cornejo, 2005, *Gestión democrática para el desarrollo rural (Municipal – Regional)*, Piura: CIPCA-PDGL (Documento de Trabajo)

Arbós, Xavier y Salvador Giner, 1993, *La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid: Siglo Veintiuno

DFID, 2003, *Democracia participativa en los andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú.*, Lima : DFID

Degregori, Carlos Iván, 2004, *Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*, Lima : Grupo Propuesta Ciudadana., (Cuadernos Descentralistas ; 13)

Degregori, Carlos Iván y Ludwig Huber, 2006, “Cultura, poder y desarrollo rural”, en J. Iguíñiz, J. Escobal y C.Y. Degregori (ed.), *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA XI / Seminario Permanente de Investigación Agraria*, Lima : SEPIA.

Gonzales de Olarte, Efraín, 2003, *Hacia el desarrollo descentralizado local y regional*. Ponencia presentada a la I Cumbre Latinoamericana para el Desarrollo Local / Regional y Descentralización, Arequipa 9-12 de Junio 2003.

Leca, Jean, 1996, “La “gouvernance” de la France sous la Cinquième République » en F. d’Arcy, L. Rouban (dir.), *De la Cinquième République à l’Europe*, Paris : Presses de Sciences Po,

Kazancigil, Ali, 2002, « La gouvernance : itinéraires d’un concept », en J. Santiso (dir.), *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris : Karthala.

O’Donnell, Guillermo, 2004, “Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión” en PNUD, *La democracia en América Latina : hacía una democracia de ciudadanos : contribuciones para el debate.*, Buenos Aires : Aguilar, Altea, Alfaguara, pp 149-192

Oliden, Julio y Gina Alvarado, 2003, *Hacia el ordenamiento territorial de la Región Piura*, Piura : CIPCA

Remy, María Isabel, 2005 a, *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*, Lima: IEP

Remy, María Isabel, 2005 b, *Estudio sobre conflictos entre población y autoridades locales*. Primer Informe presentado a la Defensoría del Pueblo, Lima.

Revesz, Bruno, 1998, “Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú” en B. Revesz (ed), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Piura; Lima : CIPCA; IEP

Revesz, Bruno, 2003, “Gouverner démocratiquement : une question d’Etat ? Perceptions latino-américaines” en Pierre Favre, Jack Hayward, Yves Schmeil (dir), *Être gouverné. Etudes en l’honneur de Jean Leca* , Paris : Presses de Sciences Po

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

Revesz Bruno, 2005, « Société Politique, Constitution et Transitions Démocratiques au Pérou », en MJ Bernard et Michel Carraud (dir), *Justice et Démocratie en Amérique latine*, Grenoble : PUG

Revesz, Bruno y Julio Oviden, 2003 - “Ordenamiento territorial y desarrollo regional”, *Foro Descentralista.*, Lima, No. 2, Ago., pp. 14-20

Santos, Boaventura de Souza, 2006, *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social: Encuentros en Buenos Aires*, Buenos Aires : CLACSO

Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegué, 2003, *Desarrollo territorial rural*, Borrador de Trabajo, Santiago, RIMISP, Febrero 2003

Winchester, Lucy y Enrique Gallicchio (ed) 2003, *Territorio local y desarrollo, Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago : SUR; CLAEH