

**Territorios en mutación:
Repensando el desarrollo
desde lo local**

Luciano Martínez Valle, compilador

Territorios en mutación: Repensando el desarrollo desde lo local



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: María Pessina
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: septiembre, 2008

Presentación	9
Introducción <i>Luciano Martínez</i>	11
CAPÍTULO I TEORÍA Y DEBATES SOBRE EL DESARROLLO Y EL TERRITORIO	
Repensando el desarrollo. Aportes y limitaciones del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo <i>Bárbara Altschuler</i>	29
¿De lo local a lo global? La lógica política del conflicto por la instalación de pasteras en la cuenca del Río Uruguay <i>Gabriela Delamata</i>	47
Experiencias de desarrollo local en Montevideo: cooperación internacional, gobierno y sociedad para la generación de redes en zonas de condición metropolitana y alto riesgo social <i>Altair Magri Díaz</i>	71
Experiencia de desarrollo territorial en el Valle Araucania y concertación de actores público-privado <i>Natacha A. Pino Acuña</i>	95

CAPÍTULO II
DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

**Desarrollo y territorios rurales:
reflexiones sobre las propuestas del Banco Mundial** 113
Alberto Riella

Ruralidad y territorio: una mirada desde Chile 137
Carlos A Amtmann

**El papel de las instituciones en territorios rurales
sujetos a acciones de reforma agraria** 157
Manuel Chiriboga V.

CAPÍTULO III
EXPERIENCIAS RURALES Y DESARROLLO

**El campo y la ciudad: nuevas formas de intercambios
económicos y entrelazamiento socio-territorial** 199
Lorena Erika Osorio Franco

**Más allá del campo: Migración internacional y
metamorfosis campesinas en la era globalizada.
Reflexiones desde el caso rural de Hatun Cañar
(Andes ecuatorianos)** 229
Michael Vaillant

**Estrategias de reproducción social entre
apicultores mazatecos: la búsqueda de la
alteridad desde un espacio local-global** 253
Rosa Isela Beltrán Huerta

**Transformaciones rurales y reorganización territorial
en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México** 269
Mtro. Guillermo Paleta Pérez

CAPÍTULO IV
PARTICIPACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

**La participación social como proceso experiencial
en zonas rurales afroestizas** 287
Mónica Estrada Hernández y María Almanza Sánchez

**Escenarios de planificación- gestión participativa
y contrato social** 315
Juan Matías Cerezo

**Participación y Gestión Local.
Una visión desde la municipalidad venezolana** 335
María Ángela Flores Páez

**Gobierno local y gobierno comunal.
Las paradojas de la participación comunitaria
en los procesos de concertación local** 355
Alejandro Diez

Gobierno local y gobierno comunal. Las paradojas de la participación comunitaria en los procesos de concertación local

Alejandro Diez¹

Introducción

¿Cómo participa la población rural de las instancias de gobierno de sus localidades?; ¿Tienen alguna injerencia o posibilidad de influencia o participación fuera de dichos espacios?; ¿Existen otras formas de participación –política– para los pobladores rurales?

El análisis de la política y de la participación en los ámbitos rurales se sustenta en una serie de situaciones e hipótesis construidas desde afuera, con información fragmentaria, de segunda mano y muchas veces inexacta.

Algunas de estas visiones ven el espacio rural, campesino, el de las comunidades y las rondas como un ambiente sin política o “pre-político”, marcados por la ausencia del Estado que –por razones de abandono, carencia de recursos, discriminación étnica u otros factores– no permean a las comunidades por lo que los espacios rurales están librados a su suerte, sin instituciones ni marcos políticos como los que conocemos. Con ello, los ámbitos rurales son colocados en las periferias del sistema, con todo lo que ello supone de informalidad, ausencia de regulación, precariedad, ilegalidad y proclividad al desarrollo de formas clientelistas, cuando no corruptas, de vinculación con la sociedad mayor. Ello favorecería la

1 Diez, Alejandro. Doctor en Antropología Social y Etnología, y Diplome D’Etudes Approfondies en Ethnologie (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París). Profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP). adiez@pucp.edu.pe

aparición de capas de intermediarios aprovechadores que se benefician de la situación de aislamiento y marginalidad de la población.

Otras lecturas sobre las mismas circunstancias apuntan más bien en la dirección inversa: librados a ellos mismos, los pobladores rurales disfrutaban de una vida regulada comunitariamente, por formas de organización ancestrales, herederas del imperio incaico —estoy exagerando, aunque quizás no tanto—, participativas y democráticas; sobre la misma data, los análisis más objetivos se limitan a precisar que la población rural funciona políticamente bajo “otras reglas”, sustentadas en la tradición y en el colectivismo. Sus expresiones más acabadas son estrictamente literarias, como en los cuentos andinos de López Albújar, y más recientemente también cinematográficas. Y, sin embargo, restan —en más de un sentido— trabajos académicos que versan o avalan estos enfoques.

No son, obviamente, las únicas visiones. Hay análisis y trabajos sobre la organización política local sumamente interesantes y que, eventualmente, muestran más bien lo contrario de lo que sugieren las lecturas medio caricaturizadas que se reseñan líneas arriba: desde las monografías y trabajos sobre el comportamiento de las autoridades e instituciones rurales hasta el informe de la CVR, todos ilustran la complejidad y diversidad de conglomerados políticos en los que se inserta la población. Los pocos estudios que conocemos sobre el comportamiento electoral de los pobladores de las áreas rurales, muestran que aún al margen del sistema, están informados de las políticas nacional y local y que toman sus propias decisiones políticas. Adicionalmente, una serie de trabajos contemporáneos e históricos nos ilustran sobre el interés continuado de la población rural por ser incluida en la sociedad y la política nacionales.

Ello no se contradice necesariamente con los muchos y más recientes trabajos sobre participación y concertación municipal, que inciden en la debilidad organizacional y representacional de las comunidades y en su débil participación en las nuevas instancias de concertación creadas en el contexto de descentralización. Con contadas excepciones, hay una limitadísima participación rural en la toma de las decisiones de asignación del presupuesto municipal, que queda al albedrío de los alcaldes, sus regidores y los representantes de los ámbitos urbanos.

En este marco, nos proponemos esbozar en términos generales —la cordedad del espacio y, sobre todo, la limitada casuística analizada no nos autorizan a más— algunos lineamientos generales de lo que podríamos conceptualizar como los ámbitos, límites y mecanismos de la participación política de los pobladores rurales.

Para ello, partimos de una serie de postulados generales —si se quiere, de hipótesis— que guían nuestra reflexión: 1) el primero es el supuesto de que el espacio rural lejos de ser un espacio apolítico, está organizado políticamente sobre la base de un entramado organizacional e institucional que funciona territorialmente sobre varios espacios de geometría variable que eventualmente coinciden con la geografía política del Estado pero las más de las veces redefinen dicha geografía, articulándola interna y externamente según otras “fronteras” (y no límites)². 2) La segunda idea se refiere a la necesaria articulación de estos espacios políticos locales con ámbitos externos con los que se hayan en comunicación e interacción y sin cuya comprensión no es posible entender las dinámicas internas: los espacios locales funcionan en interrelación con espacios externos (regionales y nacionales) que muchas veces interfieren en posición de fuerza sobre ellos. Por último, 3) la tercera nos refiere a los procedimientos y formas de hacer política y generar participación local, vinculados ciertamente a procedimientos institucionales generados en la primera mitad del siglo XX y luego generalizados al conjunto de organizaciones, en un proceso permanente de adaptación que supone la adopción e incorporación paulatina de algunas prácticas, procedimientos y contenidos nuevos.

Nuestra aproximación al tema se desarrollará sobre tres entradas sucesivas y acumulativas. En primer lugar abordaremos las organizaciones y los entramados organizacionales en los diversos espacios jurisdiccionales en los que se puede observar la política (local y extralocal) de la población rural. En segundo término, nos detendremos en algunos de los diversos procedimientos institucionalizados que rigen la participación popular. Finalmente, abordaremos el espacio político y participativo resultante,

2 Utilizo la distinción para destacar que si un límite separa claramente dos realidades, una frontera supone una franja de indeterminación en la que operan las determinaciones de los dos o más espacios fronterizos.

tratando de perfilar algunas de sus líneas analíticas y sus paradigmas de funcionamiento. Dejamos para el final una breve reflexión sobre las múltiples modalidades de participación y de exclusión de la población rural.

Organizaciones, instituciones y espacios locales: las arenas de la participación

Las arenas de la participación y la política (micro) rural son proveídas por el entramado organizacional e institucional presente en cada espacio local. Cada espacio presenta su propia configuración, fruto de una particular combinación –conformada históricamente– a partir de un conjunto de piezas conocidas y reconocidas, con características y procedimientos medianamente previsibles. Así, cada espacio local presenta al mismo tiempo una serie de organizaciones típicas y comunes con otros espacios y una serie de peculiaridades fruto de su particular configuración institucional (y de actores), que lo hacen singular.

Presentaremos este entramado en dos partes diferenciando entre las piezas y los conjuntos. Abordaremos en primer lugar las organizaciones y ámbitos institucionales de ejercicio del poder y de la participación y, en segundo lugar, los espacios a los que se adscriben y desde los que se articulan.

Las organizaciones y las instituciones

Los espacios rurales están organizados bajo dos tipos de registros: de un lado, las instituciones de la estructura política proveída por las leyes y la organización del Estado (municipios, gobierno y juzgados de paz). Del otro, las múltiples organizaciones generadas desde la sociedad civil, desde las comunidades campesinas hasta las asociaciones religiosas. Procederemos a un breve inventario glosado sobre las principales características de éstos.

Las instituciones corresponden al ordenamiento del Estado y están presentes “por función” en los ámbitos de su competencia, pero se inser-

tan en las dinámicas del poder local y suelen ser funcionales a las mismas:

Municipalidades: ámbitos de gobierno y administración local, formalmente reúnen al conjunto de vecinos ciudadanos, que eligen a sus representantes para que los gobiernen. Constituyen espacios de participación en: posibilidad de participar en proceso electoral, sufragio, discusiones e instituciones locales de intervención en el gobierno (cabildos, presupuesto participativo y ccl). Existen a tres niveles CPM, distrito y provincia. Con variantes, es una de las formas institucionales más antiguas del Estado republicano.

Puestos de gobierno: representantes locales del gobierno central, elegidos directamente desde el gobierno, son cargos políticos y de confianza, canal de comunicación e información del Estado central. Funcionan a nivel departamental, provincial, distrital y de anexo (prefecto, subprefecto, gobernador y teniente gobernador). Sus funciones acaban de ser abolidas, aunque no hay aún claridad sobre las consecuencias o alcances de la medida. El Teniente gobernador es la figura más participativa, en espacios comunitarios y en varios ámbitos locales es elegido como representante local ante el Estado y designado a través de una terna sugerida por la población.

Juzgado de paz: Institución encargada de solucionar conflictos y disputas a nivel local de menor cuantía, designado por el poder judicial y representante de éste, sólo tiene capacidad de conciliar. Suele ser visto de manera positiva por la localidad.

Otros agentes del Estado: en los ámbitos locales pueden existir algunos otros funcionarios representantes de sectores, –como agricultura, educación y salud– o del interior –policía– ninguno de ellos abierto a la participación popular más que en cumplimiento de sus funciones.

Por su parte, las organizaciones constituyen el entramado básico de la política microlocal, son múltiples, con diversa composición, diferentes funciones y propósitos, antigüedad, legitimidad y presencia. Todas ellas tienen por lo general una estructura moderna y republicana: la mayor parte son dirigidas por un presidente (con excepción de algunas organizaciones religiosas y deportivas), responden a una asamblea y tienen mecanismos de elecciones para la designación de sus representantes. Descri-

biremos brevemente algunas de las más importantes:

Comunidades Campesinas: Formas de organización creadas en la primera mitad del siglo XX como medida para la protección de tierras indígenas. Se distribuyen en buena parte del territorio rural de Costa y Sierra. Espacio mayoritario de integración en zonas rurales aisladas. Se regulan por legislación especial del Estado pero presentan significativas diferencias regionales, idiomáticas, geográficas, de tipo de actividad predominante, tamaño de su propiedad, número de miembros, etc. Numéricamente integran más población y más familias que ninguna otra forma de organización en el país.

Rondas campesinas: Forma de organización para la vigilancia y defensa de localidades rurales. Orientadas originalmente al control del robo de ganado, en muchas zonas tuvieron un rol destacado en el conflicto anti-subversivo, y luego se dedicaron a acciones de administración de justicia local, defensa del medio ambiente y desarrollo. Integra grupos de varones jóvenes y adultos, eventualmente en algunas zonas también mujeres.

Juntas de regantes y comisiones de usuarios: la tercera forma de organización más estable en el país. Dependientes del ministerio de agricultura administran localmente el recurso agua de riego. Involucran al conjunto de agricultores con manejo de aguas de riego, casi la totalidad de los de la Costa y buena parte de la Sierra no comunitaria. En comunidades campesinas pueden ser competidoras u organismo especializado de las mismas.

Organizaciones especializadas de productores: Existe un gran número de organizaciones de productores con finalidades de articulación para diversas fases del proceso de producción, se aglutinan alrededor de determinados servicios (crédito, maquinaria, compra de insumos u otros), productos, áreas geográficas, cadenas productivas, etc. Muchas de ellas responden a proyectos estatales o de ONGs, articulándose a los mismos. Son todas organizaciones de interesados y no involucran al conjunto de la población de una localidad.

Organizaciones femeninas: Clubes de madres, comités de vaso de leche y pequeños comités de productoras, existen en buena parte de los espacios locales rurales. En su mayor parte han sido generadas por influencia externa y como parte de un proceso general de visibilización y participación femenina en los ámbitos públicos y políticos rurales. Intervienen en

la vida política local y conforman federaciones y asociaciones que las articulan. Por lo general articulan conjuntos diversos de mujeres, de acuerdo a generaciones.

Organizaciones para la administración y control de servicios: Existentes como parte del proceso de expansión de servicios urbanos y de conectividad. Por lo general bajo la forma de comité (de electricidad, de agua, de carretera, u otros). Es una forma de participación parcial.

Organizaciones religiosas, lúdicas y deportivas: Existen prácticamente en todos los ámbitos rurales. Las organizaciones religiosas adoptan formas diversas, corporativas (sociedades, grupos de jóvenes) y no corporativas (diversas formas de mayordomía y movimientos parroquiales), su base de participación suele ser sumamente amplia –aunque diferenciada– entre los católicos. Las organizaciones deportivas integran a los jóvenes –hombres y mujeres– en los ámbitos rurales, articulando a población de poblados diferentes y también a los comuneros y a los residentes.

Todas estas organizaciones se constituyen, a fin de cuentas, como intermediarias entre las familias y el colectivo mayor, o si se quiere entre las familias y la “comunidad” entendida como conjunto social mayor. Dadas sus funciones y los intereses diversos y eventualmente contradictorios entre todas estas organizaciones, se hallan muchas veces en tensión.

La mayor parte de ellas mantienen una “vida orgánica” o funcionamiento cotidiano entendido como el desarrollo de determinadas acciones (puntuales y permanentes) pero responden también a influencias y presiones externas; algunos de esos vínculos externos están al origen de algunas de las propias organizaciones. La legitimidad de dichas organizaciones se sostiene tanto por el reconocimiento interno –y la utilidad de sus funciones– como por el soporte externo y el reconocimiento como interlocutor legítimo de parte de agencias e interlocutores externos. Organizaciones e instituciones, con pocas raras excepciones, son recurrentemente subsidiarias de otras organizaciones e instituciones más grandes, muchas de ellas localizadas, por lo general, fuera del espacio local en el que se inscriben.

Cuadro 1. Arenas para la participación: Organizaciones e instituciones locales				
	Ámbito	Incorpora a:	Participación directa	Manifestación política
Instituciones				
Municipalidad delegada	Centro poblado menor	Conjunto de la población	Ciudadanos	Elecciones Asambleas
Municipio	distrito	Conjunto de la población	Ciudadanos	Elecciones Asambleas CCLD
Teniente gobernador	Anexo	Cargo	Población en general	Representación
Juez de paz	Anexo Distrito	Cargo	Demandantes y demandados	Certificación
Organizaciones				
Comunidad campesina	Anexo Distrito	Conjunto de la población (*)	Comuneros inscritos	Elecciones Asambleas
Ronda campesina	Anexo Distrito	Parte de la población	Ronderos (comuneros jóvenes y adultos)	Elecciones Asambleas Acciones de control
Comisión de regantes	Cuenca	Agricultores con tierra y derechos de agua	Miembros de las comisiones	Elecciones Asambleas
Asociación productiva	Según grupo de interés	Parte de los productores	Miembros de la asociación	Elecciones Asambleas
Asociación para servicios	Según grupo de interés	Población beneficiaria	Directivos elegidos	Elecciones Reuniones
Organizaciones femeninas	Anexo Distrito	Mujeres por generaciones	Miembros de la organización	Elecciones Asambleas
Organizaciones religiosas y deportivas	Anexo Distrito Comunidad	Conjunto de la población católica / jóvenes	Asociación o mayordomía Equipo	Designación Fiesta / Campeonato
(*) No en todos los casos				

Como hemos señalado, estas instituciones y organizaciones proporcionan el entramado-tipo sobre el que se construyen las arenas de la participación y el ejercicio de la política local. El cuadro 1 muestra la diversidad de espacios involucrados así como los diversos actores públicos: cada organi-

zación e institución convoca a un conjunto particular de familias, de acuerdo a sus actividades, intereses, localización, y otros criterios. Algunas convocan a todo tipo de población (ciudadanos –aunque veremos que no todos participan de la misma manera–), otras a productores, otras a la población en general. Una distinción general pero importante es el hecho de que las instituciones son –al menos deberían ser– más inclusivas que las organizaciones, que por definición incluyen sólo a una parte de la población local. Como veremos más adelante, instituciones y organizaciones son, al mismo tiempo, fuente y arena para el faccionalismo.

Ámbitos de la actividad política local y de la participación

Las organizaciones e instituciones funcionan sobre espacios determinados, concretos, caracterizados por su propia historia aunque ajustados a las “escalas” y tipo de lugares establecidos en el ordenamiento jurídico del Estado. Bajo esta consideración, la política y la participación en los ámbitos rurales se articulan de acuerdo a cuatro espacios tipo: el anexo o comunidad (espacio sin denominación municipal propia), el centro poblado menor, el distrito y la provincia.

Todos estos ámbitos locales están multi organizados. Cada uno de ellos tiene su propio conjunto de organizaciones e instituciones que interactúan en su ámbito local y también en conexión y en relación a los otros espacios, referentes obligados de la política local. En general, entre el primer y el cuarto espacio se incrementa –al menos formalmente– el grado de involucramiento en las políticas nacionales y, al mismo tiempo, disminuye el ejercicio de las “otras formas” de hacer política y de participar, encauzándose la intervención de la población en los canales estipulados por las leyes y la reglamentación general del Estado.

Sin embargo, el tipo de ámbito político solo proporciona el marco básico institucional existente en el espacio y no determina tajantemente el tipo de participación y política imperante en dicho ámbito; la existencia de una u otra institución solo es referencial a menos que se conozcan su representatividad y legitimidad así como las de quienes ocupan sus cargos

o responsabilidades. Aún así, el mapeo de organizaciones presentes proporciona algunas pistas de análisis.

Cuadro 2.
Ámbitos para la participación de la población rural

Eje o tipo de organización	Anexo o Caserío	Centro poblado menor	Distrito	Provincia
Gobierno	Teniente gobernador	Teniente gobernador	Gobernador	Subprefecto
Municipio	Agente municipal	Alcalde delegado	Alcalde	Alcalde
Justicia	Juez de paz	Juez de paz	Juez de paz letrado	Juez de paz letrado
Comunidad campesina	Anexo o comunidad	Anexo o comunidad	Comunidad o comunidades	Comunidades Federación
Ronda	Comité de rondas	Comité de rondas	Ronda campesina	Central de rondas
Organización de productores	Organización	Organización	Liga	Federación
Organizaciones femeninas	Club de madres Vaso de leche	Club de madres Vaso de leche	Club de madres Vaso de leche	Federación

El cuadro 2 muestra un repertorio básico de organizaciones factibles de ser encontradas en los diversos espacios. El modelo supone que desde los anexos hasta las provincias crecen los niveles de complejidad y densidad organizacional, tendiéndose a la formalización e institucionalización de las relaciones. Este tránsito supone también un cambio en la naturaleza de las relaciones entre los agentes que interactúan, existiendo más probabilidad de que en los ámbitos más “micro” estén regidos más por el status, y el parentesco, y en tanto que en los ámbitos mayores dominarían más la formalidad de la función o del cargo ocupado por cada agente.

Analizando los espacios y sus organizaciones, Tanaka (2001) construye cuatro ámbitos tipo marcados por grados crecientes de complejidad. Aparentemente, dicho modelo corresponde al que proponemos, sin embargo, se diferencia en algunos puntos importantes: 1) En primer lugar porque en nuestro modelo no se puede predecir a priori el tipo de relación que se puede encontrar en cada ámbito, mientras que para Tanaka, el pri-

mer grado es casi comunitario, de relaciones colectivas, en el esquema propuesto. Esta característica podría, en principio, encontrarse en cualquiera de los cuatro escenarios y viceversa. 2) En segundo lugar por la serie de semejanzas o “proximidad institucional” entre ámbitos adyacentes, de tal manera que el anexo y el centro poblado menor tienen básicamente un mismo cuerpo de organizaciones e instituciones, de manera semejante el CPM y el distrito, y así sucesivamente. En la práctica existiría un continuum entre un espacio marcado por las relaciones de proximidad, fundadas en vínculos cotidianos, eventualmente familiares y un espacio marcado por las relaciones institucionales y formales. Entre ambos extremos tipo, podríamos situar el espacio de la acción colectiva comunitaria.

Sobre el terreno, cada espacio –tanto distritos como caseríos– compone una arena multi organizacional particular, históricamente conformada, con sus propios actores relevantes, con sus procedimientos y usos y costumbres, con sus cambiantes correlaciones de fuerzas y también con sus mitos, símbolos y fetiches, es decir, con su propia cultura política (ver cuadros a y b, al final del texto).

Los caseríos y distritos de la costa de Piura muestran con claridad la diversidad señalada. En ellos, a partir de un “corpus” general de organizaciones, cada espacio adquiere características particulares a partir de dos factores: 1) La presencia de algunas organizaciones específicas y 2) la articulación entre organizaciones y, sobre todo, el desempeño, la centralidad o importancia relativa de algunas de ellas.

Del lado de los grupos de asociaciones que marcan diferencias significativas se cuentan en primer lugar aquellas de carácter “productivo” (en los cinco distritos agrícolas de la muestra), predominando las vinculadas al riego, aunque existen algunas avocadas a la promoción agraria o a la defensa territorial; en Vice, se cuentan también los sindicatos de pescadores. En segundo lugar están las organizaciones de carácter urbano: básicamente asociaciones de transportistas, juntas vecinales y comités de desarrollo y en algunos casos, Frentes de Defensa. Luego se cuentan numerosas organizaciones femeninas dedicadas a la seguridad alimentaria y a otras actividades, destacando la presencia de algunas redes de mujeres. Finalmente, existe un número diverso de organizaciones de jóvenes.

Si las diversas organizaciones tienen estructuras semejantes, muestran orígenes e historias diferentes. De acuerdo a ello, las organizaciones productivas son de dos tipos: 1) las relativamente antiguas, con reglas institucionales fijas y cierto nivel de funcionamiento inercial (como las comunidades campesinas y las juntas de regantes); 2) las nuevas organizaciones para la defensa o la promoción de actividades productivas o comerciales, con alto dinamismo pero con baja institucionalidad (como las organizaciones de bananeros o la asociación de agricultores de Ignacio Escudero). Algunos de los clubes de madres y vasos de leche tienen más de diez años de creación mientras que otros son más recientes (la situación de las redes de mujeres es similar). Las asociaciones urbanas y las de jóvenes parecen ser en su gran mayoría de reciente creación, con la diferencia de que las organizaciones urbanas parecen ser más “locales” y de generación endógena, mientras que las de jóvenes, responden a impulsos externos de redes de jóvenes impulsadas por ONGs e iglesias.

Las organizaciones más dinámicas difieren según los espacios, como se muestra en el cuadro 3⁴. Del conjunto, se desprende la primacía de los comités de regantes y otras organizaciones para la producción (en cinco de los seis distritos), lo que no es de extrañar en distritos que viven de la actividad agrícola; en segundo lugar destacan las asociaciones femeninas y finalmente algunas asociaciones urbanas y de jóvenes.

Cuadro 3. Organizaciones más dinámicas en seis distritos de la costa de Piura, 2004.	
Distrito	Organizaciones más dinámicas
La Unión	Comisión de alcantarillado, Clubes de madres, Comisiones de regantes
Vice	Comité femenino, vasos de leche
Morropón	Comisión de regantes, asociación de productores de arroz, Red de mujeres, mesa técnica de juventudes
Salitral	Asociación de productores, Comisiones de regantes, vasos de leche
Querecotillo	Comités de bananeros, comunidad campesina, comité de defensa, Class
Ignacio Escudero	Asociación de agricultores

Fuente: Hurtado y Diez, 2004.

4 Ver también cuadros a y b en anexo.

Por otro lado, el funcionamiento de las organizaciones es sumamente desigual en términos de su representatividad, legitimidad y disponibilidad a la renovación de cargos. Si las comisiones de regantes muestran cierta disponibilidad a la rotación de cargos –aunque por lo general entre un número determinado de dirigentes–, las comunidades campesinas arrastran conflictos electorales y de legitimidad, sea cuestionando los resultados, sea desconociéndolos provocando la permanencia en los cargos por largos períodos (la comunidad de Querecotillo tiene una misma directiva desde hace cinco años, y en los últimos 20 años, ninguna directiva ha permanecido menos de 4 años en el cargo)⁵. Las organizaciones de mujeres muestran la misma fragilidad en lo que respecta a sus mecanismos de renovación de dirigentes, señalándose la permanencia durante varios años de algunos cabecillas. En cambio, los grupos de jóvenes, que son los de más reciente creación, no tendrían los mismos problemas.

La participación política está enmarcada en los entramados institucionales y funciona en el concierto de organizaciones e instituciones locales, movilizándolo en función de intereses locales (micro política), continúa en las dinámicas electorales locales –en las propias organizaciones, pero sobre todo en las elecciones para cargos públicos, y se expande –por decirlo de alguna manera– en los nuevos mecanismos formales e informales de participación ciudadana alrededor de los gobiernos locales o las estrategias de desarrollo o reducción de la pobreza.

Por ello, y para aproximarnos a las formas de participación en los ámbitos rurales, abordaremos pues tres instituciones por las que esta es posible: 1) el de las organizaciones locales; 2) el de las elecciones para puestos y asuntos públicos; y, 3) el de la participación en la planificación y presupuesto municipales.

5 Adicionalmente, las comunidades del bajo Piura enfrentan acusaciones de especulación de tierras y sufren conflictos internos alrededor del tema de la titulación y externos por límites.

Procedimientos y formas de participación, sus variaciones y sus límites

Los procedimientos y las instituciones que regulan la participación de los habitantes del campo pueden ser analíticamente divididos en dos grandes ámbitos o dominios de acción e interacción, interrelacionados entre sí aunque cada uno con sus propias reglas y “costumbres”. El primero compete a las acciones de participación, regulación y gobierno interno; el segundo se refiere más bien al espacio externo y compete a la serie de arenas e instancias de articulación entre los ámbitos y las instituciones locales y los agentes e instituciones que los articulan con el exterior. Abordaremos ambos por separado enfatizando líneas abajo sus vinculaciones.

Los ámbitos internos

La participación y el gobierno locales en las comunidades y ámbitos locales se operativizan mediante tres instituciones omnipresentes: la directiva comunal, la asamblea general y el dirigente o notable. Las dos primeras corresponden a las estructuras formales de gobierno, a los ámbitos en los que se ejerce el micro poder local y son propias a la mayor parte de organizaciones –y también de algunas instituciones, como el municipio o el centro poblado menor– aunque sus mayores desarrollos y los trabajos más conocidos y detallados sobre el particular se centran en las comunidades campesinas y en segundo lugar en las rondas. Por facilidad heurística, utilizaremos como sujeto a la “comunidad”, aunque consideramos que la mayor parte de las conclusiones y aseveraciones sobre dicha organización-institución particular competen a la multiplicidad de organizaciones con estructuras de gobierno semejantes.

La directiva es la encargada del ejercicio formal de representación, tiene la capacidad y la obligación de adecuarse a una estructura sancionada por ley, aunque lo hacen con cierta liberalidad en el ejercicio de las reglas. Normalmente se les elige por sufragio universal y masivo, por uno o dos años, dependiendo de las zonas. Sus miembros tienen actualmente una estructura “republicana” (presidente, secretario, tesorero, vocales)

aunque en algunas regiones se incluyen algunos cargos heredados de antiguas formas de autoridad (como alguaciles, alcaldes campos y otros). Aunque se supone que deberían actuar como un cuerpo colectivo, lo más habitual y frecuente es que el funcionamiento cotidiano descansa sobre el presidente, junto con el secretario y el tesorero.

Por su parte, la asamblea es formalmente el principal órgano de gobierno y espacio de expresión de la voluntad máxima de los asociados. La intervención libre y directa en las asambleas proporcionaría un ámbito de participación popular generalizada, en la que se expresaría libremente la opinión y voluntad de los comuneros y comuneras y conformaría una suerte de voluntad colectiva.

Directiva y asamblea configuran el núcleo de los mecanismos formales de participación democrática, expresión de la voluntad popular de la colectividad. En la mayoría de los casos y veces, la asamblea es conducida, presidida y dirigida por la dirigencia, pero, eventualmente, puede generarse cierta tensión entre la dirigencia y la asamblea, entre el cuerpo colegiado de representantes y el colectivo, que en ocasiones suele exigirle cuentas o desconocerlo.

La figura del dirigente es complementaria a las instancias formales, cumple ciertas funciones de representación, liderazgo, centralización (formal o informal, de manera directa o indirecta), es un poder que es al mismo tiempo personal y familiar, que se enraíza en la historia del pueblo y en las acciones antiguas y que se conforma y expresa en las formas organizacionales, aunque no pocas veces fuera de ellas⁶. Se le podría llamar también “articulador” pues cumple un rol de pivote entre lo interno y lo externo.

Ahora bien, para la comprensión de las directivas y de las asambleas es necesario analizar su composición, su constitución y su funcionamiento. Y ello nos lleva por un lado al análisis de las elecciones comunales y por el otro al desenvolvimiento de las asambleas.

En muchas comunidades, las elecciones comunales se desarrollan desde el antiguo y en no pocos casos se remiten a tradiciones previas al re-

⁶ En la literatura sobre campesinado latinoamericano y en particular mesoamericano, a esta figura se le llama “cacique” (Cf. De la Peña 2001)

conocimiento comunal⁷. Actualmente, las elecciones comunales se regulan de acuerdo a las directivas generales de la ley de comunidades campesinas y son de responsabilidad de las propias comunidades⁸, quienes deben luego inscribir sus dirigencias elegidas en registros públicos a fin de darles reconocimiento y validez oficial y pública. Normalmente, las dirigencias elegidas no completan la inscripción y regularización de sus dirigencias por considerarlo innecesario y costoso, con excepción de aquellos casos en los que por conflicto externo o interés de venta de tierras o algún proyecto específico requieran tener los registros de autoridades actualizados.

En la gran mayoría de los casos⁹, el proceso electoral se inicia con el reempadronamiento de los comuneros, la delimitación del universo de electores, por el que se registran en el padrón todos aquellos considerados comuneros (activos e inactivos, calificados o no calificados). Los usos y costumbres –y en algunos casos, los estatutos comunales, cuando los hay– estipulan quienes entran en dicha categoría: en algunas comunidades se reconocen a todos los habitantes adultos, hombres y mujeres mayores de 18 años; en un número mayor de comunidades se considera únicamente a los hombres y mujeres jefes de familia; en otras comunidades sólo se incluye a los propietarios de tierras. Habitualmente existe sub registro, de modo que el padrón no proporciona la lista completa de comuneros con derechos políticos locales aunque se asume que esta omisión no limita en modo alguno sus derechos. Como fuera en la mayor parte de los casos, mujeres, jóvenes y en menor grado campesinos sin tierras son excluidos del padrón, asumiéndose que su representación es ejercida por sus parientes.

7 Las elecciones comunales pueden tener su origen en la elección anual de los antiguos cabildos de indios coloniales, aunque en ellos, no existía la figura del voto universal, sino que cada funcionario elegía o designaba a su sucesor. Las primeras referencias a elecciones comunales “universales” conocidas, datan de mediados del siglo XIX, ya durante la República (Cf Diez 1998).

8 En los últimos años, el Programa especial de registro y titulación de tierras ha empezado a supervisar y normar las elecciones en algunas regiones.

9 En algunas comunidades –como en Santa Cruz de Andamarca y otras de la sierra de Huaraz– existen modalidades de designación de directivas de acuerdo al padrón, sin pasar, más que formalmente por un proceso electoral: se asume que todos los comuneros deben pasar el cargo por turno y simplemente se asignan los cargos a quienes les corresponde de acuerdo al orden en el que están registrados en el padrón comunal.

El siguiente paso es la elección de un comité electoral¹⁰, encargado de presidir la asamblea para la formación y designación de listas de candidatos para la directiva. Normalmente el cargo recae en comuneros respetados y que han sido anteriormente autoridades, quienes ejercen la responsabilidad con gravedad y en respeto a las normas.

El proceso de elección de listas en cambio, es diverso, dependiendo del tamaño de las comunidades –o asociaciones–, de la situación o no de conflicto interno o externo, de la historia política y las correlaciones de fuerzas entre caseríos, movimientos políticos e incluso religiones existentes en las localidades. En lugares sin mayores conflictos internos se constituyen dos listas, elaboradas públicamente, a viva voz y con participación de la asamblea –en algunos casos sólo se elabora una lista– procurando que cada una de ellas reflejen la diversidad de tendencias existentes y sus correspondientes posiciones de fuerza en el ámbito local. Este procedimiento, que hemos observado en la sierra de Piura tiene como finalidad que la directiva resultante represente efectivamente al conjunto de sectores y facciones que se perciben en la comunidad en un momento dado (Cf. Diez 1999). Como consecuencia de este mecanismo cualquier resultado electoral muestra cierto equilibrio en la representación comunal –al menos entre quienes son comuneros calificados–. En ocasiones se trata además de equilibrios preexistentes, conociéndose el resultado de la elección antes del sufragio, eligiéndose “por costumbre” –entiéndase mayorías predeterminadas o inclinaciones políticas mayoritarias– la lista o el candidato “habitual”.

En comunidades con esta característica, el procedimiento de confección de listas puede ser completado con un mecanismo complementario: la aceptación del perdedor de las elecciones como responsable automático de un cargo complementario. En la sierra de Piura, en los años en los que existían dos consejos de gobierno comunal (administración y vigilancia), se designaba como presidente de vigilancia a quien quedaba en segundo lugar en las elecciones para administración; más recientemente, en comunidades como Pacaipampa, quien pierde las elecciones comuna-

10 El procedimiento, ya habitual, fue reglamentado provisionalmente y luego llevado a ley en el marco del Programa de Registro y Titulación de Tierras.

les es considerado el principal candidato para ocupar el puesto de presidente comunal de rondas.

En localidades tensionadas, con conflictos o en las que existe fuerte presencia de movimientos y partidos políticos, las listas –dos o tres– pueden ser elaboradas por grupos de interés o facciones, siendo presentadas luego ante el comité electoral y la asamblea. En estos casos las listas, eventualmente, son mutuamente excluyentes o incorporan a la oposición en minoría absoluta o en cargos sin ningún prestigio o función importante. Cuando existen listas en real competencia, los resultados electorales muestran las correlaciones de fuerzas internas existentes: el equilibrio dependerá de la voluntad o habilidad de los ganadores para incorporar en el gobierno comunal a los derrotados electoralmente. Es de señalar que en caso de conflicto o diferencias políticas partidarizadas, los excluidos no suelen ser incorporados en el gobierno constituyéndose en oposición. Esta circunstancia es ilustrada claramente en las comunidades de Catacaos y Sechura en la costa de Piura, en donde las listas son siempre faccionales y no pocas veces con preferencias políticas conocidas y militantes, por lo general sin incorporar ningún miembro de una facción rival. Con ello, las elecciones son al “todo o nada”, sin derecho a representación de la minoría, excluyéndose completamente del gobierno comunal a quienes pierden las elecciones, situación que ha generado una serie de conflictos internos muy fuertes (Cf. Castillo 1990; Revesz 1992).

No existen estadísticas sobre ausentismo, participación o porcentaje de votos alcanzados por quienes ganan las elecciones. Un registro de elecciones comunales en la sierra de Piura –de hace más de una década– muestra que habitualmente se contaba con una alta participación, de alrededor del 80%, siempre de acuerdo al padrón –los más altos porcentajes se verifican cuando las elecciones y el padrón se elaboraban simultáneamente–. En el mismo registro, se verifica que las listas ganadoras obtenían entre 40 y 60% de los sufragios (Diez 1999).

Normalmente, las tensiones y facciones generadas en comunidades y otras organizaciones locales se construyen sobre la base de pequeñas diferencias de interés entre grupos en los que lo más habitual son la proximidad e identidad de intereses que las distinciones. Así, las principales tensiones faccionales se construyen sobre relaciones de poder establecidas por

la centralidad y la periferia fundadas en la residencia (el anexo capital versus los anexos), por diferencias generacionales (jóvenes ilustrados versus mayores conservadores) o residenciales (residentes –los que han emigrado de la localidad– versus comuneros –los que han permanecido o han vuelto); en zonas afectadas por la violencia política se suma también la memoria de la actuación de uno u otro durante el conflicto. Todas estas diferencias se expresan en términos de tensiones entre familiares y entre familias.

En algunas comunidades –en particular en la Costa norte, pero por lo general en todas aquellas próximas a ciudades importantes– las elecciones están fuertemente politizadas desde hace varias décadas. En estos casos, una lectura extensiva mostraría que cada proceso electoral reedita en versión local competencias electorales “nacionales”. Sin embargo, y más precisamente, una lectura más intensiva podría mostrar precisamente lo contrario: los conflictos y tensiones internas son vehiculizadas mediante la afiliación a algún partido movilizandando la tensión local interna mediante la contienda político electoral bajo etiquetas proporcionadas por corrientes de alcance regional o nacional. Así, cuando en las elecciones de Catacaos se enfrenta(ba)n apristas contra izquierdistas o contra “independientes”, lo que estaba en juego eran disputas entre grupos de familias de determinados distritos o caseríos, con diferencias de acceso a la tierra y diversa posición en la economía y la micro política cataquense: campesinos ex cooperativistas, comuneros históricos, socios de unidades comunales de producción, comuneros sin tierras y otros.

En resumen, la existencia o no de tensiones internas agudas o de conflictos externos produce espacios electorales competitivos más que consensuales. Los espacios comunales y organizacionales, en la medida en que discuten temas que generan controversia, son espacios políticos. Cuando no hay diferencias o desavenencias, los procedimientos se aproximan a la imagen prístina que tenemos de la “comunidad”: espacios en los que domina o prima un carácter colectivo o consensuado –al menos como ideal–. Un lugar con pocas o ninguna tensión o fractura, un espacio “comunitario” donde prima el interés colectivo.

En las asambleas, en cambio, los mecanismos de participación e inclusión son diferentes; en ellas todos los adultos pueden participar, incluyéndose también a las mujeres y a los jóvenes, sin que sea requisito indispen-

sable estar en el padrón. Políticamente hablando, las asambleas pueden ser interpretadas desde dos ópticas diferentes: 1) por un lado son ciertamente ámbitos –arenas– de participación generalizada, de confrontación de ideas, además de convertirse eventualmente en espacio para la formulación de críticas, de reclamos y de reivindicación de derechos particulares ante el colectivo; 2) por otro lado, son de participación obligatoria y suponen tiempo de dedicación que distrae de otras actividades e intereses, por lo que siempre existe la tentación de no asistir. Por ello, la asistencia a las asambleas oscila desde un 80 y 100% en casos excepcionales hasta un 20 o 30% en comunidades en “crisis” (Cf. Diez 1999).

La asamblea es el espacio en el que se toman las principales decisiones de las comunidades y organizaciones, es el principal órgano de control de la directiva y en términos generales es la máxima expresión del carácter “comunitario” del colectivo que le da origen. La asamblea suele eventualmente presionar a algunos individuos a ocupar los cargos directivos y puede también imponerles sanciones y eventualmente destituirlos, cuando no han satisfecho las expectativas de sus electores o no se muestran a la altura de las tareas a las que son llamados.

Aunque las asambleas parecen, aparecen y son presentadas como un ámbito “participativo” por excelencia, dos factores importantes limitan dicho efecto: por un lado, su composición y la forma de intervención de quienes asisten a las mismas y por el otro, su condición de espacio “manejable” por algunos agentes políticos.

En general, las asambleas establecen restricciones a la participación que son semejantes a las que encontramos en las elecciones comunales: si siempre es posible asistir, en la práctica no todos asisten, y la participación de diversos agentes en los diversos escenarios en los que se puede desarrollar una asamblea, puede llegar a ser sumamente desigual. Harvey, analizando asambleas en comunidades cusqueñas, ha llamado la atención sobre la subrepresentación de las mujeres en las asambleas más “políticas”, con asistencia mayoritariamente masculina, ante las cuales las mujeres optan con el mutismo o intervenciones mínimas, contrastándolas con aquellas asambleas compuestas mayoritariamente por mujeres, en donde se tratan por lo general temas más domésticos, en las que se habla mayoritariamente en quechua y en donde las señoras participan e intervienen

activamente. Así, para Harvey, las asambleas generales aparecen como espacios de control masculino y por lo tanto de discriminación hacia las mujeres a partir de mecanismos que limitan su participación e intervención, que están institucionalmente marcados por la “costumbre” y también por la barrera lingüística que supone en uso del castellano.

La participación en las asambleas supone una serie de procedimientos y mecanismos no observables a primera vista. De hecho, dista bastante de ser un espacio público abierto a la participación espontánea de cualquiera. Aunque ello es ciertamente posible, la participación activa en las asambleas no es masiva: solo un número limitado de oradores interviene, por lo general, secundados por comentarios y murmullos emitidos en conjunto para expresar aprobación o desaprobación a lo dicho. De hecho, las asambleas son espacios para “voces autorizadas”, es decir: los directivos y autoridades de la comunidad, los notables o personas de prestigio, los que tienen por desarrollar algún tema de la agenda, los representantes de grupos, facciones o sectores (eventualmente aportando opiniones y consensos formados previamente a la asamblea); ocasionalmente participan también “extranjeros” y algunos comuneros que aportan libremente al debate (Cf. Diez 1999).

La mayor parte de asambleas son conducidas por las dirigencias o por grupos con poder al interior de los colectivos (como las rondas, en el norte) por lo que su efecto colectivo puede ser orientado por grupos o agentes particulares al interior de las mismas, dosificando y controlando la información; aplicando medidas de fuerza y coerción, o, simplemente, aprovechando los flujos de emociones colectivas que pueden aparecer en las asambleas. Siendo las asambleas un espacio de confrontación de opiniones y tensiones, el manejo de una asamblea requiere un conocimiento profundo de la cultura política local. Son un espacio controlado porque cuentan con dos importantes instrumentos de autorregulación: la ritualización de los procedimientos y la habilidad de los dirigentes para conducir y orientar las emociones y mociones surgidas en la asamblea hacia consensos, acuerdos o votaciones, evitando que el colectivo se desborde.

Las asambleas no expresan necesariamente el sentir o la opinión de la colectividad, más bien reflejan y responden a las tensiones y fuerzas internas, por lo que sus resultados (acuerdos o decisiones) no es sólo el pro-

ducto de consensos o votaciones sino sobre todo de la habilidad para conducirlos que tienen los dirigentes, grupos de interés o incluso individuos. Siendo esquemáticos, podríamos esbozar dos formas tipo –y polarizadas– de asamblea: de un lado *la asamblea espacio de diálogo y confrontación*, en la que diferentes grupos de interés, eventualmente facciones participan en un debate abierto medianamente confrontacional, en el que se discuten las mejores opciones y respuestas moderadamente colectiva. Hemos observado asambleas de este tipo tanto en la sierra de Piura como en las de la sierra de Lima (Yauyos, Huaral, Huarochiri). En el primer espacio, en comunidades como Cumbicus, las asambleas se desarrollan como un intercambio de opiniones y posturas entre grupos de los cuatro anexos de la comunidad –uno de ellos suele llegar a las asambleas con acuerdos propios previos, en tanto que los otros construyen y deciden su posición en discusiones parciales, dentro del proceso de asamblea– pero también entre grupos de católicos y evangélicos así como entre grupos de comuneros de las partes bajas y altas. En Yauyos, las asambleas son espacios de expresión de ideas y de reclamo de la población hacia sus autoridades; en Laraos, la comunidad campesina y algunos vecinos reclamaban a la alcaldesa por las cuentas municipales por lo que la asamblea era un intercambio de intervenciones desde un limitado número de actores ubicados entre los asistentes y un grupo central, que presidía la asamblea, que se defendía de las acusaciones. En Huayopampa o San Damián, las asambleas son espacios de intervención de vecinos y comuneros que intervienen más o menos libremente expresando su opinión y parecer frente a los temas de agenda, aunque de manera medianamente regulada y estandarizada.

En el otro extremo podemos ubicar a las *asambleas organizadas, dirigidas y conducidas por grupos de interés*, en las que las opiniones disidentes, se limitan por diversos medios –desde la exclusión hasta la coerción– o se toleran a condición de que no sean una amenaza para la construcción de correlaciones de fuerzas favorables a quienes conducen la reunión. Este modelo se aprecia claramente en las reuniones de tipo gremial de las federaciones y asociaciones de segundo grado, y son tanto más rígidas cuanto más presentes sean los intereses políticos en juego. En ámbitos comunales, toman estas características las organizaciones que deciden temas como

el enfrentamiento o la defensa colectiva –en las que las voces disidentes y reflexivas son habitualmente acalladas–. En estos caos, el desarrollo de la asamblea suele ser conducido desde la mesa directiva que habitualmente regula el ingreso a la sesión y también el derecho a la participación –cediendo el uso de la palabra sólo a algunos– y controla el orden interno durante el desarrollo de la reunión, logrando imponer soluciones no siempre populares –como cuotas y aportes económicos o movilizaciones– acallando e incluso castigando a los disidentes; este control es tanto más fácil cuando se cuenta con organismos especializados para ello, como las rondas. En ámbitos extremadamente politizados o controlados, solo cierto tipo de delegado o representante tiene derecho a voz.

En todos los casos, las asambleas son espacios normalizados, que se desarrollan bajo ciertos procedimientos, ritmos y formalidad, que le dan validez y cierta solemnidad. Si eventualmente pueden reflejar los intereses colectivos, las más de las veces manifiestan intereses faccionales que al imponerse –durante a asamblea o previamente a la misma, convierten una posición dominante en aparente consenso. Las asambleas no son un actor “mecánicamente” comunitario”.

Los ámbitos externo/locales, las extensiones de la participación política en el margen

Los espacios organizacionales no son el único espacio de participación, restan otros dos mecanismos importantes que completan el cuadro de la participación de la población rural: 1) las elecciones públicas en los ámbitos locales, es decir, la posibilidad de participar en la elección de sus representantes (y eventualmente revocarlos) y 2) la intervención en las instancias y espacios de participación directa en la planificación y concertación del desarrollo local.

A su vez, la participación local en la designación o selección de gobernantes o cargos públicos se desarrolla en dos ámbitos claramente diferenciados: de un lado las elecciones locales, del otro las elecciones normadas y gestionadas desde afuera. En el primero se eligen al juez de paz, el teniente gobernador y eventualmente al alcalde delegado; en el segundo se

eligen alcaldes, regidores para el gobierno local, presidentes y consejeros para el gobierno regional y presidente y parlamentarios para el nacional¹¹.

El primero corresponde a las elecciones gestionadas “localmente”, aunque siempre con cierta ingerencia externa. Desde hace mucho tiempo, los jueces de paz y los tenientes gobernadores (los primeros en ámbitos desde el anexo hasta el distrito y eventualmente la provincia; los segundos estrictamente en el ámbito de los caseríos) son designados por las autoridades competentes –las cortes superiores de justicia regionales y los prefectos– eligiendo entre una “terna” propuesta por las colectividades en las que tienen que servir. Valga decir que esta modalidad de participación reviste las mismas características que la toma de decisiones de las asambleas (en donde se elige la terna). Es una forma de elección sensiblemente frágil frente a los poderes externos que no pocas veces logran incluso imponer un candidato no incluido en la terna de la población. Y, sin embargo, los agentes elegidos se sitúan, particularmente en el caso de los tenientes gobernadores, del lado de la población, como se constató, por ejemplo, en el desarrollo de la protesta en Ilave (Cf. Degregori 2004 y Pajuelo 2004). Estas autoridades representan de alguna manera una ampliación del ámbito de la colectividad y conllevan sus mismas limitaciones.

El segundo ámbito electoral es el de las elecciones de representantes para el gobierno del Estado¹². Al respecto, ciertamente, la población rural vota, en muchos casos “conscientemente” –tanto como es posible para cualquiera, se entiende–; en recuentos de experiencias electorales de distritos ayacuchanos se señala que incluso se discute sobre por la votación de uno u otro candidato aún cuando no se confía en las autoridades ni en lo que prometen (Cf. Apel y otros 2004). La población rural desconfía del sistema y de las autoridades elegidas, pero eso no significa que no es óbice para que acuda a las urnas en las elecciones y emita un voto relativamente razonado.

11 Otro ámbito de participación, creciente, son los procesos de revocatoria, que por razones de tiempo y espacio no desarrollaremos aquí. Sobre el particular revisar Wiener 2004 y Remy 2005.

12 Una figura intermedia entre los cargos de juez de paz y las elecciones regulares son las elecciones de los alcaldes de centros poblados menores, por lo general en periodos inter electorales, a la ocasión de la creación del CPM, cuando las elecciones pueden desarrollarse formalmente de acuerdo a reglas electorales centrales pero las más de las veces corresponde a una elección popular, como secuencia de una “asamblea”.

Por supuesto, en muchas zonas el ausentismo y los votos nulos son muchos, pero en términos generales y en promedio aparentemente no tan pronunciados. Analizando los diversos procesos electorales entre 1978 y 1995, Monge (1997) encontró que en espacios rurales el ausentismo y la inclinación del voto siguen más o menos las tendencias nacionales, señalando además una aparente paradoja: existe mayor participación de votantes en las elecciones nacionales que en las municipales.

Más allá de la convicción por el sufragio, la población ni se imagina la posibilidad de un voto “no obligatorio”; de hecho, las elecciones son para muchos, más que un derecho que se ejerce, un requisito necesario para el libre tránsito por el territorio nacional, proporcionan un sello que funciona como salvoconducto frente a controles militares y para prevención de abusos y pago de coimas a policías corruptos.

Un análisis sobre participación electoral en distritos aislados de Ayacucho, muestra que en algunos ámbitos rurales existe un alto ausentismo (entre 24 y 28% en las elecciones entre el 2000 y el 2001). Las razones son múltiples: existe persistencia de Sendero y amenazas a los votantes, pero también razones más económicas como el costo de desplazamiento de los pobladores rurales del interior de los distritos. Por lo general, los campesinos tienen que desplazarse a las capitales de distrito, lo que supone un gasto en dinero pero también en tiempo; situación que se agrava cuando la inscripción electoral se ha hecho en la capital de la provincia o departamento, muy lejos de su residencia habitual (Apel 2002). Señalemos es tanto más costosa cuanto más “lejana”; así, podemos entender que la participación en la asamblea comunal es siempre menos costosa que en las elecciones regionales.

La situación es particularmente significativa en el voto femenino. 65% de los ausentes durante las elecciones del 2000 y el 2001 fueron mujeres. Para esta ausencia, además de las razones anteriormente expuestas, se señala que muchas veces las mujeres rurales no saben como marcar la cédula de sufragio.

Sin embargo, el ámbito de mayor participación en los espacios electorales debe buscarse en la profusión de candidatos que se presentan en las elecciones locales y en el proceso de reemplazo de las autoridades tradicionales por capas emergentes de población. Como resultado de dicho

proceso, en una serie de municipios rurales (sobre todo en distritos pero también en algunas provincias) se estaría produciendo una suerte de reemplazo en la estructura de poder. Las antiguas familias de notables se ven forzadas a dejar los cargos municipales ante el embate de nuevas capas de candidatos, de extracción más popular, muchos de ellos surgidos de las canteras de la defensa y la lucha contrasubversiva o de las rondas campesinas, otros más bien comerciantes relativamente exitosos, el resto profesionales medios y maestros. La mayor parte de ellos provenientes de familias rurales y campesinas, relativamente educadas (Cf Degregori, Coronel y del Pino, 1998). Ahora bien, ¿Es esto participación?

Aunque sólo un grupo reducido de individuos accede a los cargos, basta echar una mirada a la organización de las campañas para apreciar que cada candidato moviliza un grupo ampliado de simpatizantes, que tiene en su núcleo cercano la propia familia del candidato y se extiende en primer lugar hacia socios, amigos y otras categorías de próximos a los candidatos. Mirar las candidaturas y campañas como emprendimientos familiares ayuda a comprender algunas de las bases de lo que llamamos partidos o movimientos en los ámbitos rurales o semirurales. Una candidatura supone una red de contactos interfamiliares que se ponen en concierto para organizar una elección, en alianza con grupos políticos, movimientos y otras familias y redes semejantes. A la base del proceso hay un entramado de solidaridades casi clientelar, la misma que se convierte en ámbito de confianza –y de gobierno– en caso de ganar las elecciones. Es la mejor posibilidad para participar en el gobierno local. La profusión de candidatos en las elecciones distritales evidencia ciertamente la fragmentación social existente pero también la “voluntad” por participar en la vida política local, por diversas razones, entre las que se podría contar la insuficiencia de los mecanismos actualmente existentes.

Los procesos de planificación participativa

Por otro lado, están los mecanismos de participación introducidos en el último lustro. Tras poco más de una década de experimentación desde la sociedad civil, y en particular bajo el impulso de ONGs comprometidas

en temas de gobernabilidad, el Estado adoptó un mecanismo estandarizado para la planificación del desarrollo local, de carácter participativo y mixto, involucrando en el mismo de manera formal, autoridades elegidas y representantes designados desde la sociedad (Cf Remy 2005).

La actual legislación y sus procedimientos brindan un espacio de participación bastante más limitado que el que proporcionaban los experimentos sociales de los noventa muy reglamentados y, sobre todo, sometidos a los que se ha dado por llamar la “voluntad política” del alcalde. Sin embargo, la apertura a la participación en estos procesos responde también, en no poca medida, de una serie de tensiones internas –fundadas en la capacidad de la población por hacerse escuchar y de presionar a sus autoridades así como a una serie de presiones externas para que se desarrollen procesos medianamente participativos.

La capacidad del alcalde para controlar el proceso se hace evidente en aquellos espacios en los que los presupuestos se desarrollan sobre una parodia de participación, que más bien toma la forma de reparto del presupuesto en un marco de clientelas, en los que las autoridades visitan los caseríos ofreciendo obras locales pre definidas, solicitando como condición de ejecución que la población firme las actas de reuniones “participativas”. Pero también existen procesos en los que el cambio en los procedimientos genera y desarrolla formas diversas e inéditas de participación.

En algunas de las provincias de Cusco y Puno, por ejemplo, las reuniones para el presupuesto participativo del 2005 han sido de relativa apertura a la participación. Esquematizando, se puede decir que ésta adoptó dos formas: 1) la participación básica generalizada (que podríamos llamar el modelo cusqueño para la inclusión) basado en el principio de que “todos pueden entrar”, sobre la base de convocatorias amplias y sin restricciones en la mayor parte de los casos¹³. Este modelo, a pesar de que no toma en cuenta la representatividad relativa de la asistencia parece no generar conflictos porque en caso de existir diferencias o diferencias en número desproporcionadas entre los representantes asistentes, para los acuerdos se privilegian los consensos antes que las votaciones—. En este contexto, la

13 Esta práctica inclusiva por definición parece corresponder tanto a la cultura participacionista (comunal) local, como al trabajo de las ONG involucradas en el proceso.

inscripción de organizaciones en los registros municipales (RUOS) tuvo sólo una función formal, pues no afectó sensiblemente los niveles de participación. En cambio, 2) la participación por representación pactada (o modelo puneño para la inclusión), se construye sobre la participación ordenada y estricta de las instancias inscritas, eventualmente mediante una segunda elección de representantes y delegación de funciones a los mismos. En este modelo, existen diferencias entre la participación en zonas aymaras y quechuas, probablemente en función de la forma de convocatoria de las instituciones facilitadoras de los procesos: en la primera se fomentó la creación de asambleas de representantes, de manera estandarizada y formalizada¹⁴; en tanto que en las zonas quechuas la participación, igualmente representativa, fue más abierta y menos restrictiva.

En ambos espacios, no parecen generarse exclusiones en el plano formal por motivos de diferencias étnicas u origen campesino de los asistentes. En cambio, si parece haber una subrepresentación por género, dada la escasa participación femenina de extracción campesina, aunque con diferencias según los espacios. En las reuniones de las provincias cusqueñas se reporta en promedio cerca de un tercio de asistencia femenina, que sin ser paritaria, es significativa; en Puno –para las localidades en las que tenemos registro– la participación femenina fue menor en promedio, alcanzando un cuarto de los asistentes en las reuniones en Juli y sólo un sexto en Ilave. Sin embargo, en uno y otro caso, la calidad de la participación femenina, como en otros espacios de concertación, aparece más bien limitada y corresponde a las características reseñadas en múltiples trabajos –mujeres interviniendo únicamente en temas de educación o seguridad alimentaria o asistiendo sin participar mayormente en los debates– (Cf. Diez 2005).

Es por todo ello que si la generación de espacios territoriales es una práctica efectiva para generar inclusión, su éxito es parcial. En los municipios quechuas puneños incrementa las posibilidades de intervención de los actores en las discusiones de mayor escala (por la vía de la inclusión de pro-

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

yectos y obras locales consensuadas) mientras que en la zona aymara se genera mecanismos formales de designación de representantes por zonas. Esta práctica logra reivindicar y afirmar los proyectos de las zonas rurales frente a las urbanas –y en particular de las comunidades frente a las organizaciones de las capitales de provincia– igualando la voz de los presidentes comunales, alcaldes de centros poblados menores, tenientes gobernadores, agentes y representantes de gremios y organizaciones barriales.

En estas condiciones, lo fundamental de la “participación” de los agentes de base que más intervienen (representantes de comunidades, centros poblados y dirigentes barriales) es la defensa de sus pequeños proyectos locales. La participación en el proceso estaría siendo percibida como un derecho (aunque en construcción), fundado sobre la búsqueda de la inclusión en el reparto del presupuesto municipal, al que se buscaría arrancar una porción con la finalidad de destinarlo a su lugar de origen.

Aparentemente, esta percepción de la naturaleza de la participación podría estar cambiando los términos del acceso a los recursos públicos, pasando del ruego, del favor o del memorial a nuevas modalidades fundadas en el “reparto” más o menos equitativo entre las partes. Sin embargo, se trataría de un derecho en construcción, “a prueba”, aún por verificar: aun si la población mantiene la expectativa de cumplimiento (como en la zona norte de Puno), no hay seguridad en ello, dado que en algunos de los casos reseñados buena parte de los acuerdos del año anterior son vulnerados. En el futuro, es probable que el incumplimiento de los acuerdos acarree una serie continuada de protestas, algunas de ellas eventualmente muy violentas, dado que la población mantiene altas las expectativas de respeto a lo acordado.

Las poblaciones “de base” se encuentran en polo particular en el espectro de participantes. Representantes de comunidades, clubes de madres o barrios muestran una comprensión parcial y no técnica del proceso, lo comprenden e interiorizan en términos de reivindicación local, de inclusión y eventualmente de derechos, que de criterios técnicos, normas y procedimientos.

Un balance de la participación de diversos agentes en el proceso de presupuesto participativo, fundada en el manejo de la complejidad, los roles desempeñados y la capacidad de control y decisión sobre el resulta-

do final, parecería mostrar que existen en el mismo tres categorías de actores: 1) Los asistentes en la base masiva de la concertación, compuesta en su mayor parte por dirigentes y representantes de base, urbanos y rurales, más bien varones que mujeres, cuya participación se limita a pugnar por incluir sus proyectos locales en el presupuesto; a ellos les corresponde la función formal de concertación aunque más propiamente de legitimación del proceso. 2) Los evaluadores/facilitadores, encargados de la priorización de proyectos y de la sanción técnica de los mismos, los funcionarios municipales y promotores de ONGs; que asumen la tarea de la evaluación técnica y la conducción de los procesos. Y, 3) Los decisores políticos, principalmente los alcaldes y en menor medida sus asesores y los gerentes municipales, que negocian la distribución final del presupuesto hasta donde lo permite el proceso y su capacidad de maniobra local; son quienes negocian y acuerdan finalmente los resultados del proceso.

Reflexiones finales e incompletas

¿Qué se puede concluir tras el recorrido sobre el poder local y la participación en los espacios rurales? ¿Qué balance sobre la participación resulta de las instituciones y prácticas arriba señaladas?

El recorrido emprendido muestra, en mi opinión, más preguntas que certezas. Algunas de ellas, de carácter casi teórico, las hemos obviado: ¿qué estamos entendiendo habitualmente por participación? Bajo dicha palabra podemos colocar una serie de sinónimos que sin embargo significan grados, matices y eventualmente diferencias de género en dicha participación: entre la asistencia a una reunión, y eventualmente la intervención en la misma, hasta el ejercicio del gobierno local y la toma de decisiones (que entran ciertamente en nuestra definición general), hay un amplio espacio para diferenciar, clasificar, distinguir o construir categorías. Podríamos imaginar por ejemplo una escala con cuatro categorías para estimar la participación: la asistencia (o si se quiere la inclusión) que marcaría un grado mínimo de participación, que incluye por un lado el reconocimiento y por el otro cierto grado de acceso a información; la alocución (o la posibilidad de expresar opinión), que marcaría la capacidad de discutir, de hacerse es-

cuchar, de exponer puntos de vista, eventualmente de negociación y de concertación; en tercer lugar, la candidatura (o la elegibilidad) que además de incorporar las dos anteriores supone la posibilidad de interlocución con diversas agencias internas y externas; y, por último, el gobierno (o la capacidad de ejercer decisión), vinculada al control y a la posibilidad de trazar rumbos de acción e influir en las opciones de otros. Resta aún la necesidad de mayor análisis y reflexión sobre estos temas.

Las formas de la participación son múltiples y exhiben diversas modalidades de inclusión pero también de exclusión de sectores importantes de la población, dependiendo de los casos, de los contextos y de lo que está en juego. Oscilan entre las formas directas de participación en las organizaciones de carácter local con criterios claros para la participación de sus miembros calificados hasta contextos y ámbitos mediados por agentes externos y las regulaciones del Estado. En ambos casos, la participación es real aunque de diverso signo. En el primer caso, está sujeta fuertemente a la correlación de fuerzas locales, en el segundo depende en buena medida del desarrollo de los procesos y de la facilitación de los mismos.

En general, la participación de la población en los espacios rurales parece estar regida por una serie de reglas, rasgos o características más o menos generalizadas en diversos espacios y contextos. Entre ellas, destacan dos características a señalar:

1) La participación está inscrita en las tensiones y limitaciones de manejo del poder en el ámbito local: se inscribe en las arenas políticas locales, está marcada por la historia y la cultura (políticas) locales y por las experiencias más recientes. Y dado que el ejercicio del poder local supone una particular combinación de las fuerzas presentes en un momento dado, el faccionalismo y la necesidad de la construcción de equilibrios lo más precisos posibles regulan la participación en las diversas instancias de gobierno local. En ese sentido la participación local no es ni anónima ni mecánica, responde a las tensiones del poder de la comunidad política en la que se inscribe.

2) La participación está segmentada y no está al alcance de todos: individuos varones adultos con experiencia, con cierta cuota de poder local y contactos externos son quienes tienen la mayor gama de espacios de par-

participación posible: desde las dirigencias colectivas de base hasta los consejos de coordinación local, pasando, obviamente por la posibilidad de candidatar directamente a la alcaldía local o algún otro cargo. Del otro lado del espectro se sitúan por ejemplo, las mujeres pobres y analfabetas de las comunidades, con prácticamente un grado cero (o casi cero) de participación. Por ello, la participación en los espacios rurales es un fenómeno parcial, más bien en construcción, que viene involucrando cada vez un mayor porcentaje de la población. La participación no aparece como un derecho de los ciudadanos sino como una de las alternativas para construir redes de conocidos fuera del ámbito local. Dicho en otras palabras, se inscribe en espacios jerarquizados y marcados aún por roles sociales que no corresponden a un reparto o ejercicio equilibrado y equitativo de derechos.

Imaginando formas-tipo de participación se podría distinguir entre la participación directa, en ámbitos más bien locales, con posibilidad de intervención y de negociación de intereses y puntos de vista (cuyo paradigma sería la asamblea participativa, “colectivista”), y del otro los múltiples espacios de participación más bien mediada o intermediada, en los que dichas posibilidades disminuyen o desaparecen, quedando a merced de la posibilidad de interlocución o intermediación de los representantes. La primera correspondería al espacio de discusión y resolución sobre asuntos internos, regulada y tensionada por las dinámicas del poder local. La segunda se inscribiría en el marco de las relaciones de interlocución e intermediación con agentes externos, particularmente el Estado.

Las cadenas de transmisión entre dichos espacios estarían proveídas por las formas de intermediación y contacto entre los ámbitos internos y externos de la colectividad, y estarían marcados por dos tipos de fenómenos: la mayor o menor diversidad de intereses y grupos de estatus diferenciados en los espacios locales y los mecanismos institucionalizados para la intermediación. En espacios rurales en los que la población no se diferencia por criterios económicos, políticos o por etnicidad, las posibilidades de participación relativamente igualitaria se incrementan: donde los varones adultos cuentan aproximadamente con los mismos derechos, las funciones y cargos son también intercambiables. En estos casos, las exclusiones a la participación afectan fundamentalmente a las mujeres y a los jóve-

nes. En cambio, en sociedades marcadas por la diferenciación y sobre todo por diversas formas de jerarquía y segmentación de los grupos sociales la participación es forzosamente formalizada, por lo general mediada, tanto en el espacio interno como en el externo, por intermediarios locales, eventualmente antiguos o nuevos “notables”.

El tema de la intermediación es ciertamente polémico (Cf. Remy 2004). En la convivencia entre criterios y prácticas democráticas por un lado y clientelistas por otro, los intermediarios son ciertamente funcionales para la interrelación de los espacios, tanto hacia “adentro” como hacia “afuera”. Parte de las dificultades para el análisis de estos fenómenos es la limitada casuística de la que se dispone. No siempre sabemos quienes son los mediadores y tampoco en que estructura y cultura política se inscriben, que relación mantienen y como se posicionan entre las relaciones verticales y horizontales y, sobre todo, como transita la voluntad, los intereses y la construcción de los mismos desde los actores rurales de base y estos intermediarios. Ciertamente que desde una lectura “formal” y teórica del fenómeno, los múltiples mecanismos para la designación de estos representantes así como las instituciones que los soportan son muchas veces frágiles. Sin embargo, cabría preguntarse si la participación mediada no es una respuesta cultural medianamente aceptada para la participación, sustentada sobre nociones diversas de democracia. En cualquier caso, tanto la participación como la intermediación en los espacios rurales aparecen como imperfectas, siempre parciales, pero ciertamente políticas.

Bibliografía

- Apel, Karin; I. Caro; J. Gamarra y R. Reynoso (2002). *Queremos que nos escuchen. El proceso electoral del 2001 en Ayacucho*. Ipaz-Dfid. Lima.
- De La Peña, Guillermo (2001). “Los Desafíos de la Clase Incómoda: el campesinado frente a la antropología americanista”. En: Miguel León Portilla, coord.; *Motivos de la Antropología Americanista*. FCE. México.
- Degregori, Carlos (2004). “Ilave: Desafío a la Gobernabilidad, la Democracia Participativa y la Descentralización”. En: *Cuadernos Descentralistas*, número 13.

- Degregori, Carlos; J. CoroneL y P. Del Pino (1998). *Gobiernos Locales, Ciudadanía y Democracia. Los Casos de Huanta y Huamanga*. IDL Lima.
- Diez, Alejandro (1999). *Comunidades mestizas. Tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa (Piura)*. Cipca-Pucp. Lima.
- Diez, Alejandro (1999b). "Organizaciones de Base y Gobiernos Locales. Mundos de Vida, Ciudadanía y Clientelismo". En: Elsa Bardáles, Martín Tanaka y Antonio Zapata, eds.; *Repensando la política en el Perú*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales. Lima.
- Diez, Alejandro (2004). *Estudio de Dinámicas Económicas, Organizaciones y Estrategias de Supervivencia en el Departamento de Piura*. Piura: Cipca (mimeo)
- Diez, Alejandro (2005). *Cuatro proyectos de promoción de la inclusión y la articulación política en distritos y provincias en las regiones de Cusco y Puno*. Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Antropología.
- Harvey, Penélope (1991). "Mujeres que No Hablan Castellano. Género, Poder y Bilingüismo en un Pueblo Andino". En: *Allpanchis* 38, pp. 227-260.
- Monge, Carlos (1997). "El Comportamiento Electoral de la Población Rural Peruana". En: *Sepia* VI, pp. 325-348.
- Pajuelo, Ramón (2005). *Municipalidades de Centros Poblados y Conflicto Local: Las Lecciones del Caso de Ilave*. Ser-Oxfam. Lima.
- Propuesta Ciudadana (2004). *Ilave, Espejo del Perú*. Grupo Propuesta.
- Remy, María Isabel (2004). "Autoridad, Gobierno y Ciudadanía. Sociedades Rurales en Democracia". En: *Sepia* X. Pp. 237-276.
- Remy, María Isabel (2005). *Los Múltiples Caminos de la Participación Ciudadana en el Perú. Un Reconocimiento del Terreno y Algunas Reflexiones*. IEP. Lima.
- Tanaka, Martín (2001). *Participación Popular en Políticas Sociales. Cuando Puede Ser Democrática y Eficiente y Cuando Todo lo Contrario*. Cies-IEP. Lima.
- Wiener, Elisa (2004). "Municipios, Poder y Nuevas Elites Locales: el Caso de las Revocatorias en los Distritos de Julcamarca y Congalla". En: *Sepia* X, Pp. 277- 316.

Cuadro a.
Universo organizacional en seis distritos de la costa de Piura

DISTRITOS	Organizaciones			
	Productivas	Urbanas	Mujeres	Jóvenes
LA UNI6N	Prod arroz Prod algodón JU B Piura Regantes El Chato	Mototaxistas AAHH Comités de Desarrollo	Vasos de leche Comedores	De Iglesia Deportivas
VICE	Sindicato de pescadores Sindicato de armadores	Mototaxistas	Comité femenino Vaso de leche Comedores Promotoras sociales Club de madres	Coro juvenil Grupos folklóricos Clubes deportivos
MORROPON	Product arroz Regantes La Gallega Asoc agricultores Asoc de ganaderos Asoc de ronderos	INC Trab de construcción civil Asoc afroperuana	Red de mujeres Vaso de leche	Jordepaz Mesa técnica Clubes deportivos
SALITRAL	Regantes JU alto Piura Asoc de productores Rondas campesinas	Apafas Frente de defensa	Red de mujeres Vaso de leche Clubes de madres	Ludoteca Clubes deportivos
QUERECOTILLO	Prod de banano orgánico Plataneros CC campesina C autodefensa Comité tierras eriazas	Comité de defensa de intereses Class Asoc de AA HH Juntas vecinales Club auxilios mutuos	Vaso de leche Comedores populares	Acción juvenil Rotarac Jovenes sin frontera Malteser
IGNACIO ESCUADERO	Asoc de agricultores Asoc ganaderos Camp sin tierra Pequeños propietarios	Combis Ladrilleros Mototaxistas	Promotoras Comedores Vaso de leche	Juntas juveniles Lideres en acción Clubes deportivos

Fuente: Hurtado y Diez, 2004.

Cuadro b. Universo organizacional en seis caseríos de la Costa de Piura				
CASERIOS	Organizaciones			
	Productivas	Urbanas	Mujeres	Jóvenes
Tablazo		Juntas vecinales Comité pro villa Comité seguridad ciudadana	Club de madres Vaso de leche	Judepro Jóvenes igl
Becará	Escuela de campo	Frente de defensa Alcantarillado Mototaxis	Comité femenino Club de madres	Organizaciones culturales Clubes deportivos
La Huaquilla	Bosque seco Productores Huaquilla	Apafa	Clubes de madres Comité de Damas	Clubes deportivos
Malacasí	Comisión de regantes	Frente de defensa Apafas	Red de mujeres	Red de jóvenes Clubes deportivos
Santa Cruz	Baneros orgánicos Asociación de productores de arroz orgánico Agricultura base derecha Seguridad ciudadana	Junta vecinal Comité electrificación Biblioteca (Codeco)	Vasos de leche Comedores	Clubes deportivos Comité de jóvenes
Santa Sofía	Asociación de agricultores Comités de autodefensa	Codeco Comité alcantarillado Agua potable Comité de salud	Vaso de leche Comedores Asociación de Promotoras sociales	Acción juvenil Clubes deportivos Jóvenes de Iglesia

Fuente: Hurtado y Diez, 2004.

Este Libro se terminó de
imprimir en septiembre de 2008
en la imprenta RisperGraf C.A..
Quito, Ecuador