

Instituto de Estudios Peruanos (IEP)  
Consortio de Investigación Económico y Social (CIES)

Informe final

*Los tres principios de la participación:  
involucramiento colectivo, intermediación y pluralismo.  
Participación popular en las políticas sociales y  
los grados de complejidad social*

Documento de Trabajo<sup>1</sup>

Martín Tanaka<sup>2</sup>  
Instituto de Estudios Peruanos  
Octubre de 2000

---

<sup>1</sup> Agradezco mucho los comentarios de Carlos Parodi y Carlos Meléndez a una versión preliminar de este texto. También los de los participantes de la reunión de presentación de los avances de esta investigación, organizado por el CIES, especialmente los de Rulfien Haak y Carmen Lora.

<sup>2</sup> Martín Tanaka es sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestro en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Actualmente es investigador asociado del Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. E-mail: [mtanaka@iep.org.pe](mailto:mtanaka@iep.org.pe)

Índice .....	2
1. Introducción. Resumen general .....	3
2. Estado de la cuestión y enfoque teórico .....	5
3. Cómo entender la participación y su utilidad .....	13
4. Metodología de la investigación .....	18
5. Complejidad baja: identidades comunales fuertes y participación como involucramiento generalizado en acciones colectivas .....	20
5.1. Centro poblado de Quispillaccta, distrito de Chuschi, Ayacucho .....	21
5.2. Comunidad campesina de Tamborpugio, distrito de Corcca, Cuzco .....	22
5.3. Caseríos de San Antonio y Las Flores del Río Mayo, San Martín .....	24
5.4. Comunidad nativa de Aviación, San Martín .....	26
6. Complejidad media: heterogeneidad, grupos de poder e intermediación .....	28
6.1. Distrito de Luricocha, Ayacucho .....	29
6.2. Conchacalla, distrito de Anta, Cuzco .....	30
6.3. Comunidad campesina de Huillqui distrito de Ancahuasi, Cuzco .....	31
7. Complejidad alta: espacios urbanos, participación y pluralismo .....	33
7.1. Las Juntas Vecinales de Desarrollo Zonal (JUVEDEZOs) y la inviabilidad del modelo piramidal de participación .....	35
7.2. El Comité Distrital del Vaso de Leche en San Juan de Lurigancho .....	36
7.3. Comedores populares en San Juan de Lurigancho .....	40
Resumen, algunas conclusiones y recomendaciones .....	46
Cuadro. Resumen general .....	50
Referencias bibliográficas .....	51

*Los tres principios de la participación:  
involucramiento colectivo, intermediación y pluralismo.  
Participación popular en las políticas sociales y  
los grados de complejidad social*

Martín Tanaka  
Instituto de Estudios Peruanos  
Octubre de 2000

*Introducción. Resumen general*

En este trabajo propongo un modelo de análisis de la participación de la población de sectores populares en las políticas sociales, evaluando sus posibilidades y límites, tomando como referencia a los núcleos ejecutores del FONCODES y a las organizaciones de apoyo alimentario (comedores y vaso de leche), en tanto constituyen las formas más importantes de participación en el país en los últimos años. Específicamente, la investigación toma como referencia empírica a varios núcleos ejecutores ubicados en las comunidades de Luricocha y Quispillacta en el departamento de Ayacucho, las comunidades de Conchacalla, Huillqui, Chamancalla y Tamborpugio en el departamento de Cuzco, y las comunidades de San Antonio, Las Flores del Río Mayo y Aviación en el departamento de Tarapoto; además, analizamos la participación en ámbitos urbanos, concretamente en el distrito de San Juan de Lurigancho en Lima. Allí analizamos el funcionamiento de la experiencia municipal de las Juntas Vecinales de Desarrollo Zonal (JUVEDEZOs), del Comité Distrital del Vaso de Leche y las coordinadoras distritales de los Comedores Populares.

Este documento de trabajo presenta las conclusiones de un análisis *crítico* de la participación popular en las políticas sociales. Empezamos registrando los límites de la literatura y enfoques predominantes hasta el momento, encontrando que gran parte de los trabajos existentes asume posturas muy generales o idealistas respecto a la participación, por lo que terminan siendo apologías políticamente correctas, pero difícilmente aplicables y desconectadas de la realidad empírica. Más específicamente, sostengo que buena parte de las aproximaciones al tema de la participación en las políticas sociales parecen asumir implícitamente lo que llamo un modelo "piramidal" de participación de representación, de naturaleza corporativa, que resulta obsoleto en el contexto de comunidades complejas, diferenciadas y con una población de inevitables orientaciones divergentes.

Planteo que no es posible pensar la participación en abstracto, al margen de las condiciones, los contextos en los que se produce. No considerar las diferencias que ellos determinan lleva a pensar modelos inaplicables, o peor aún, contraproducentes. De otro lado, se suele pasar por alto el dato de que la participación es una *construcción social*, que implica costos, y la superación de problemas de acción colectiva, con lo que está lejos de ser una práctica natural o espontánea. Por el contrario, depende de la existencia de recursos materiales o simbólicos movilizables, de la existencia y naturaleza de los liderazgos sociales, la intervención de

agentes externos, y la estructura de oportunidades políticas establecida por el Estado. En términos teóricos, encontramos que el paradigma de movilización de recursos para el análisis de los movimientos sociales resulta bastante útil para pensar el tema que nos preocupa.

Sobre la base de la investigación empírica, distingo tres grandes contextos en los que puede ocurrir la participación, marcados por distintos grados de complejidad, baja, media y alta. El primer caso corresponde gruesamente a comunidades muy pobres, en áreas rurales, relativamente aisladas y homogéneas, que todavía demandan el acceso a bienes públicos esenciales, y con fuertes identidades comunales; todo esto hace que la participación asuma la forma de un involucramiento generalizado en acciones colectivas. El segundo caso corresponde a comunidades pobres, en áreas rurales, pero más integradas al mercado y a centros urbanos, más heterogéneas, y con acceso a los bienes públicos esenciales, con lo que las demandas sociales aparecen bajo la forma de grupos de interés, y en donde resulta fundamental la intervención de líderes sociales, que ocupan esa posición en virtud a una cierta capacitación y experiencia, necesaria en contextos de complejidad media, y que no está al alcance del poblador promedio, menos aún en contextos signados por la pobreza. Finalmente, grados de complejidad altos se dan en ámbitos urbanos, en los que ya hay acceso a bienes públicos esenciales, y en donde los intereses de la población se expresan ya sea por medio de grupos de interés como por medios individuales; en estos contextos, se registra una gran densidad de organizaciones y agentes externos, que politizan rápidamente las políticas sociales, lo que hace más difícil la participación y el ejercicio de los liderazgos sociales.

Las estrategias participativas deben distinguir cuidadosamente los contextos en los que opera, y el tema de la creciente complejidad del mundo popular. Así, sólo en el contexto de comunidades aisladas, de extrema pobreza, la participación asume la forma de un involucramiento generalizado de la población; en otros contextos, esa forma no sólo no es dable, sino que es hasta contraproducente. En otros contextos, más complejos, la participación en general asume la forma de un compromiso esporádico con grupos de interés, y descansa sobre la intervención de líderes sociales que en realidad cumplen la función de *brokers*, o intermediarios entre la población y agentes externos, siendo representativos no en función de ser expresión auténtica de bases sociales, sino más bien en función de su eficacia. En estos casos, se hace fundamental evitar, de un lado, que esos líderes y las organizaciones que dirigen no asuman la defensa de intereses particularistas, enfrentadas al interés general; y del otro, que no se pretenda manipular políticamente o monopolizar la representación popular, sino que por el contrario se defienda el derecho a la diferencia, a la existencia de formas múltiples de expresión; estamos en este caso ante retos que surgen en contextos pluralistas, que tienen que ver con la necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación, concertación y control horizontal entre esos líderes sociales, agentes externos y el Estado.

Sobre la base de estos hallazgos, sugiero, en términos de recomendaciones de política, que la participación debe ser promovida por

las políticas públicas; dado que es una práctica deseable y no espontánea, costosa, se tienen que establecer entornos institucionales que incentiven la participación, como parte de una estrategia de desarrollo de capacidades en el mundo popular, escasas precisamente por la situación de pobreza. La participación, de este modo, no sólo puede servir para lograr con mayor *eficacia* los objetivos de desarrollo, sino que además, bajo ciertas circunstancias, la participación puede hacer también más *eficientes* las políticas sociales, desde el punto de vista del uso de los recursos.

#### *Estado de la cuestión y enfoque teórico.*

En general, la importancia de la participación popular en las políticas sociales se reconoce ampliamente, pero de manera muy genérica, y dentro de los márgenes de lo "políticamente correcto". De parte del Estado, se trata de un reconocimiento retórico, que suele encubrir una ejecución tecnocrática, en la que la participación es un componente sólo formal de las políticas sociales, que privilegian la eficiencia en el manejo de recursos como criterio exclusivo, y en donde la participación se considera como sinónimo de mayores costos y demoras en la ejecución de los proyectos. Alternativamente, el discurso de la participación encubre muchas veces un manejo altamente politizado, que da lugar a prácticas clientelísticas, que establecen lazos de dependencia entre el Estado y las organizaciones sociales, para obtener apoyo político. De otro lado, en el ámbito de la academia y de las ONGs, la participación aparece generalmente como un "deber ser", al margen de consideraciones prácticas (del cómo), con lo que termina apareciendo como un planteamiento idealista o ingenuo, y puede terminar generando distorsiones que la desvirtúan; no ha sido propiamente, a mi juicio, objeto de un análisis crítico.

En nuestro país, el discurso de la participación popular en las políticas sociales se expresa en prácticas concretas y de grandes magnitudes. Como ejemplo de ello, en lo que respecta al Estado, está el FONCODES, y programas de asistencia alimentaria como el Programa del Vaso de Leche, dependiente del MEF, y los Comedores Populares, que reciben apoyo del Estado a través del PRONAA; en lo que respecta a las ONGs, tenemos una gran cantidad de instituciones de promoción del desarrollo, para las que la participación de la población es casi siempre un componente fundamental de sus prácticas. A pesar de todo esto, la retórica de la participación que maneja el Estado, en los hechos, se encuentra cuestionada por problemas de los que se ha discutido mucho en los últimos tiempos: influencia de grupos de interés particular, lógicas predatorias de recursos, y un manejo politizado, clientelístico y electoral de los mismos. Del lado de las ONGs, el discurso participativo también se difumina en medio de lógicas impositivas, "colonización" de espacios, y resistencia a coordinar con otras instituciones y a enmarcar su práctica en función de objetivos de más largo aliento.

En cuanto a la literatura existente sobre estos asuntos, hay varios cuerpos bibliográficos que resultan relevantes; dentro de ellos, creo que es particularmente importante la literatura de los nuevos movimientos sociales, a su vez inspirados en formas diversas de "democracia

participativa”<sup>3</sup>. Desde estos enfoques, la acción organizada de actores diversos en sectores populares hace más democrática la sociedad, y tiene impactos que llegan hasta la dimensión política y económica. De un lado, estos actores sociales constituirían una “sociedad civil”, espacio participativo no cubierto ni por el Estado o los partidos políticos, que permitiría ampliar la representatividad de la esfera pública; de otro lado, se desarrollarían prácticas y capacidades sociales favorables al desarrollo económico. En el caso peruano, las prácticas participativas, además, tendrían un profundo enraizamiento en prácticas tradicionales andinas, con lo que su pertinencia sería aún mayor<sup>4</sup>. En ámbitos urbanos, los efectos benéficos de la participación se expresarían en un conjunto amplio de organizaciones y prácticas, de cuyo estudio ya hay cierta tradición en las ciencias sociales peruanas<sup>5</sup>. Recientemente, estas aproximaciones pueden verse en trabajos que analizan los logros y el potencial de organizaciones como la Coordinadora Metropolitana del Vaso de Leche (García-Naranjo, 1993), o la Central de Comedores Populares (Lora, 1996)<sup>6</sup>; otros autores extienden esta lógica a las organizaciones de base en general, resaltando su contribución a la democratización de diversos aspectos de la gestión municipal (Joseph, 1999).

Estos enfoques participativos, de otro lado, guardan correspondencia con otros enfoques que rescatan la participación como valor en sí mismo y como medio para aumentar la eficiencia de las políticas sociales. Esta manera de ver las cosas tiene aplicaciones prácticas concretas, ahora incluso impulsadas por los organismos multilaterales internacionales<sup>7</sup>. Desde hace algunos años, se ha revalorado la participación como medio para asegurar sostenibilidad, legitimidad de las políticas sociales, lograr mayor eficiencia, y colaborar con procesos de democratización social y desarrollo en un sentido amplio<sup>8</sup>. Una de las expresiones más claras de esta perspectiva es el enfoque orientado desde la demanda (*demand driven*), que inspira algunos proyectos promovidos por el Banco Mundial y otras instituciones. Por ejemplo, el FONCODES peruano sigue esta lógica, que a su vez proviene del PRONASOL mexicano (ver Ojeda, 1991). FONCODES ha sido evaluado positivamente por varios analistas, tomando precisamente en consideración su carácter participativo y la evaluación de los propios beneficiarios del programa<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Una crítica de las bases del planteamiento de la democracia participativa, situadas en el ámbito de la filosofía política, puede verse en Tanaka, 1999a.

<sup>4</sup> Ver por ejemplo Ossio, 1997, quien analiza varios núcleos ejecutores de FONCODES en zonas rurales andinas y establece la continuidad entre prácticas participativas actuales y las tradicionales.

<sup>5</sup> Reseñas críticas recientes de estas lecturas pueden verse en Pásara *et.al.*, 1991; Tanaka, 1994 y 1995; Blondet, 1995; y Murakami, 2000, entre otros.

<sup>6</sup> Ver también Córdova, 1996.

<sup>7</sup> Algunos trabajos en esta dirección: Robb, 1999; World Bank, 1995, entre muchos otros.

<sup>8</sup> Ver p.e. Sagasti *et. al.*, 1999.

<sup>9</sup> Ver p.e. Morley, 1997. En Barrig, 1996, se hace una evaluación de la participación de las mujeres en los núcleos ejecutores, que aparecen, según la autora, mayormente de manera simbólica.

Un examen con mayor detenimiento de la literatura a la que hemos hecho mención revela a mi juicio que asume implícitamente una imagen que conviene discutir: un modelo de participación y representación que podríamos calificar de "piramidal". En éste, en un inicio está la *comunidad*, que aparece como un núcleo poblacional con intereses comunes. La comunidad a su vez se expresa de manera *organizada*, y la voz de esa organización son sus *dirigentes* o líderes, que canalizan los intereses y dan forma a las demandas de la comunidad. La participación aparece como una forma casi *natural* y espontánea de expresión de la comunidad, de sus intereses colectivos; como mencioné más arriba, algunos asumen que esto se debe a la preexistencia de tradiciones participativas de larga data. La participación aparece involucrando al conjunto de la comunidad y a sus dirigentes, casi de manera indistinta, sin mayor especialización o división de tareas entre ellos; no existiría así ninguna brecha o discontinuidad significativa entre ambos. Estos dirigentes o líderes, a su vez, establecen relaciones con *agentes externos*, organismos promotores de desarrollo, ya sea el Estado como ONGs; en esa relación, se gestionan proyectos que permitan el acceso a bienes y solución de demandas. Estas comunidades organizadas y que se expresan en dirigentes o líderes son, en tanto se limitan a sus actividades inmediatas, simples "organizaciones de base"; pero pueden también ir más allá, cuestionar el orden social y político en un sentido más amplio y sustantivo, constituyéndose así en "movimientos sociales"<sup>10</sup>.

La participación y la representación en este esquema, a mi juicio, siguen una suerte de lógica piramidal y corporativa. Las comunidades se expresan en organizaciones, que se expresan en dirigentes, que a su vez serían expresión de las demandas de los sectores populares, definidos por su ubicación en la estructura económico-social; además, este esquema de participación, en la medida en que asume cierta homogeneidad de intereses en la base, asume que la representación sigue básicamente un solo camino, que asume la forma de la "centralización" organizativa, como medio para lograr una mejor defensa de sus intereses ante el Estado.

Ciertamente esto es una simplificación esquemática de cierto sentido común existente en la literatura que hemos revisado. Como sea, esta literatura, si bien ha llamado la atención sobre asuntos fundamentales, a mi juicio muestra también algunas limitaciones que pueden ser superadas. Básicamente, me parece que el enfoque de los movimientos sociales y las propuestas participativas de democracia descansan sobre supuestos voluntaristas, que no toman en cuenta suficientemente la realidad empírica. Así, la participación aparece siempre como una práctica fundamental y positiva, pero siempre en términos muy genéricos, sin examinar con detenimiento sus problemas o limitaciones.

Desde una perspectiva crítica, en primer lugar, la misma idea de "comunidad" sobre la que se construye la idea de la participación, tendría que ser revisada. La "comunidad" no existe en la práctica, si por ella se entiende una entidad homogénea, de individuos con intereses colectivos armónicos. Esta idea sólo corresponde, cuando mucho, a comunidades muy

---

<sup>10</sup> Ver por ejemplo Tocón, 1999.

pequeñas y aisladas, de pobreza extrema, sin mayores oportunidades, y que por esa razón poseen un repertorio muy limitado de formas de acción, y en donde la acción colectiva es un recurso que se emplea para intentar compensar algunas de esas carencias. En realidad, detrás de la idea de "comunidad" lo que se encuentra por lo general es un conjunto de subgrupos altamente diferenciados, con conflictos, relaciones de dominio y subordinación, distintos grados de poder e influencia, orientaciones sociales y políticas diversas. Mucho más aún en ámbitos urbanos, hasta el punto en el que allí difícilmente se puede hablar de "comunidades" en sentido estricto. Los actores sociales en los ámbitos urbanos poseen múltiples identificaciones y sentidos de pertenencia, construyen sus intereses de maneras diversas, y la acción colectiva en el ámbito local es sólo parte de un amplio "repertorio" de formas de acción.

En segundo término, surge la cuestión de en qué consiste propiamente la participación. No se trata de un asunto unívoco. Para empezar, la participación no es absoluto una forma de acción "natural", "espontánea", sino que debe pensársela como una construcción social, resultado de la superación de los problemas involucrados en toda forma de acción colectiva<sup>11</sup>. Pero volviendo a cómo entender la participación, encontramos que es imprescindible hacer algunas distinciones: la participación cambia dependiendo de *para qué* se participa; siendo crucial acá la diferencia entre bienes públicos, semi públicos, o privados<sup>12</sup>. Cuando se trata de bienes públicos, aunque se trata de bienes que conciernen a toda una comunidad, surge la pregunta de cómo resolver los problemas de acción colectiva<sup>13</sup>; cuando se trata de bienes semi-públicos, la participación no concierne a todos, sólo a un grupo de interés, y siendo así, resultan decisivos los beneficios que obtiene ese grupo, y su posible conflicto con intereses generales; finalmente, cuando se trata de bienes privados, su consecución es individual, y allí la acción colectiva no sólo no tiene cabida, sino que es contraproducente.

Otra pregunta importante es *en qué* se participa, y *quiénes* lo hacen en cada caso. La participación puede implicar el simple involucramiento o la contribución en actividades poco especializadas o calificadas, pero también en actividades sofisticadas que implican diagnósticos, cogestión, administración, etc. Es claro que niveles "más exigentes" de participación requieren calificación, tiempo, recursos, de modo que excluyen naturalmente a la mayoría. Finalmente, otra cuestión clave es la temporal. La participación, por lo general, es efímera, dependiente de logros específicos, responde a necesidades determinadas y a un ciclo temporal. Así, formas permanentes, altamente institucionalizadas de organización, pueden alimentar la formación de burocracias autonomizadas de sus bases sociales originarias. De otro lado, es fundamental no perder de vista que la

---

<sup>11</sup> Ver por supuesto Olson, 1965; una visión más reciente de esto puede verse en Sandler, 1992, entre otros.

<sup>12</sup> Aquí entendemos "bien público" en el sentido que tiene para la teoría de la elección pública; es aquel bien de cuyo consumo no es posible excluir a nadie, y cuyo consumo es indivisible. En poblaciones populares, bienes públicos esenciales serían el reconocimiento legal, o el acceso comunitario a servicios como luz y agua.

<sup>13</sup> O el problema del *free rider*, según la teoría de la acción colectiva.



participación y la acción colectiva en comunidades de sectores populares está asociada a demandas específicas, principalmente de bienes públicos esenciales, y a estrategias de lucha contra la pobreza; con lo que dinámicas de mucha participación y gran densidad organizativa están por lo general asociadas a precariedad y pobreza, y por el contrario, menor participación, involucramiento en acciones colectivas y menor densidad organizacional, aparecen (paradójicamente desde cierto punto de vista), asociados a consolidación y progreso<sup>14</sup>.

Un tercer asunto a considerar desde un enfoque crítico de la participación es el de los "dirigentes". Se asume por lo general que estos personajes representan y dirigen a las comunidades. Como hemos visto, la comunidad como tal no existe, de allí que estos "dirigentes" difícilmente puedan hablar en nombre de "la comunidad". Más adecuado sería pensar que a lo más son dirigentes y representantes de un sector de una comunidad que tiene por definición múltiples maneras de expresarse. Esto hace que más que dirigentes, sea mejor hablar de intermediarios o *brokers*<sup>15</sup>. Estos intermediarios poseen intereses propios, relativamente distinguibles de los de los grupos que representan; actúan sobre la base de la obtención de incentivos específicos. Su importancia es fundamental, porque asumen gran parte de los costos de la acción colectiva, y establecen el vínculo con agentes e instituciones de desarrollo. Su presencia es imprescindible porque la actividad que desempeñan es bastante compleja, requiere de una capacitación y de una experiencia que los convierte en una elite social, y marca una discontinuidad, una barrera significativa con el promedio de personas.

Este asunto nos lleva a un punto teórico fundamental. Pienso que una de las dificultades mayores que hay para pensar y entender el tema de la participación es que se la piensa desde esquemas corporativos de representación, que evidentemente no son ni los únicos, ni necesariamente los más adecuados que hay. De hecho, esquemas de representación corporativos, que asumen que las identidades sociales son unívocas, determinadas por la ubicación en la estructura económico-social, y que la representación pasa por canales únicos y centralizados, resultan cada vez más anacrónicos en un mundo en el que la movilidad resulta central; movilidad social, espacial, ocupacional, donde no hay ubicaciones fijas y menos identidades o intereses fijos. Antes que sociedades estructuradas en torno a corporaciones, haríamos mejor en pensar en sociedades *fragmentadas*, en especial en países como el Perú, en los que la informalidad, la indefinición y la flexibilidad de las identidades son tan claras<sup>16</sup>. Se asume también acríticamente que las "asociaciones intermedias", como las organizaciones populares, son necesariamente democratizadoras y participativas, y cumplen un papel positivo; y esto no tiene por qué ser así. Habría que recordar que existe una larga tradición teórica de desconfianza hacia las asociaciones intermedias, por los peligros y defectos involucrados en su actuación; básicamente, que desarrollen

---

<sup>14</sup> Hemos desarrollado este punto de vista en Tanaka, 1999 y 1999b.

<sup>15</sup> Ver Tanaka, 1999.

<sup>16</sup> Sobre las "sociedades fragmentadas" ver Mingione, 1991.

lógicas particularistas, que atenten contra los intereses generales de la sociedad.

Esquemas de participación y representación *corporativos* distan, como decíamos, de ser los únicos. A ellos podemos oponer esquemas *pluralistas*, en los que se asume que las comunidades tienen múltiples y variadas formas de expresar sus intereses y demandas, que no pasan por un solo medio; que se forman asumiendo la forma de grupos de interés, que aparecen y desaparecen con relación a las necesidades existentes. Los esquemas corporativos, desde este ángulo, aparecen como restringiendo, limitando, las posibilidades de acción de los actores sociales. Dentro de concepciones pluralistas, la virtud no está en la centralización, sino en la multiplicidad de expresiones, y en su constante renovación<sup>17</sup>. Dentro de esquemas pluralistas, hacer más democrática la participación no pasa tanto por asegurar que la representación asuma plenamente la forma de los intereses del conjunto de las comunidades o de la sociedad; no pasa pues por mejorar la dimensión "vertical" de la representación, que atañe a las relaciones entre representantes y representados. Más bien, de lo que se trata es de desarrollar mecanismos de control *horizontal* entre las organizaciones, sus líderes, y las diversas instituciones que intervienen en la esfera pública, de modo de lograr un balance adecuado. Volveré sobre estas cuestiones más adelante<sup>18</sup>.

Finalmente, en cuarto lugar, tenemos que considerar el asunto de los "agentes externos". Un error es asumir que estos agentes sean precisamente "externos". Lo que la investigación empírica demuestra es que no es posible pensar en las organizaciones sociales de base, en los "dirigentes", y en la participación, sin la decisiva intervención de estos actores, a tal punto que ellos son los que, en gran medida, hacen posible la acción colectiva y la participación, asumiendo sus costos o generando incentivos que la hagan más atractiva. De otro lado, se suele pasar por alto que los diversos agentes externos no sólo intervienen como "promotores del desarrollo"; cuando estamos ante instituciones estatales, sus agencias muchas veces desarrollan también lógicas que buscan el control político, lógicas clientelísticas; o peor aún, pueden desarrollar lógicas "predatorias", en las que las políticas públicas aparecen como un pretexto para obtener recursos, antes que siguiendo lógicas de desarrollo<sup>19</sup>. En cuanto a otros agentes, como ONGs, ellas pueden desarrollar lógicas de "colonización" de espacios y organizaciones, lo que atenta contra las supuestas bondades de la participación.

\*\*\*\*\*

---

<sup>17</sup> Sobre esquemas de representación corporativos y pluralistas ver Sanz, comp., 1994; también Alford y Friedland, 1985. Sobre los defectos de las asociaciones intermedias como grupos de interés particular, y la defensa de un modelo *madisoniano* de democracia, que vela por la defensa de los intereses generales de la sociedad, ver Francisco, 1998.

<sup>18</sup> Sobre las dimensiones vertical o horizontal de la rendición de cuentas en la democracia ver O'Donnell, 1998.

<sup>19</sup> Sobre las lógicas predatorias del Estado, ver Levi, 1988; Evans, 1992, entre otros.

En suma, desde una perspectiva crítica, hemos de considerar qué es la participación, en qué ámbitos se da, a propósito de qué ocurre, en qué contextos sociales se produce, a quiénes involucra según los casos, y qué implicancias se dan según los cambios en estas variables. De este modo, tenemos un cuadro diferenciado, en donde, según las situaciones, la participación muestra potencialidades y problemas, que es necesario considerar para evitar que quede desvirtuada, o tenga efectos negativos, lograr potenciar sus efectos positivos.

Afortunadamente, estos temas empiezan a ser registrados por la literatura especializada, aunque todavía marginalmente. Encontramos visiones críticas de una literatura que es contundente respecto al “deber ser” de la participación, pero que deja pendiente la pregunta fundamental por el *cómo*, que es la realmente decisiva. Así, Cernea señala correctamente:

“No matter how intense or loud, the advocacy for people’s participation in development programs remains rhetoric if it is not translated into a ‘how to’ social methodology for making popular participation real.

People’s participation in government-sponsored development programs cannot be achieved just by emotional exhortations. Nor can it be brought about only by intellectual arguments about its usefulness. In the last instance, participation depends on social arrangements and political relations. It also depends on economic incentives and on administrative approaches. Economic benefits must give people reasons to participate. Administrative arrangements must link the decisions of state bureaucracies to the will of local communities. In sum, for popular participation in government programs to occur, it must be *socially* organized. Actually *doing* this social organizational work is more difficult by far than waxing romantically or sloganeering rhetorically about the blessing of people’s participation” (Cernea, 1992, p. 1).

Otros enfoques llaman la atención sobre los beneficios, pero también sobre los costos y problemas que puede involucrar la participación. Así, según Bhatnagar y Williams:

“Participatory approaches allow governments to:

Collect more accurate and representative information about the needs, priorities, and capabilities of local people, and the impact of government initiatives and programs

Adapt programs to meet local conditions so that scarce resources can be employed more effectively

Deliver better quality and demand-responsive services

Mobilize local resources to augment or even substitute for scarce governmental resources

Improve utilization and maintenance of governmental facilities and services

Increase public recognition of governmental achievements and legitimacy.

The main risks of participation include:

Incurring initially high transaction costs to generate and sustain participatory approaches

Raising expectations prematurely

Substituting, not complementing, technical knowledge with local information

Capturing of development resources by local elites" (Bhatnagar y Williams, 1992, p. 4.).

Además, la participación no siempre es algo deseable. En ocasiones, puede encubrir formas de explotación: según Schübeler,

"Participation is an unfair burden. To the poorly served inhabitants of low-income residential areas, it may not be clear why they should participate in a government-sponsored development process: (...) The inhabitants of low-income settlements work long hours in diverse employments to scrap together a livelihood. Why, then, should they donate additional time, effort, labor, and money toward the development of local infrastructure systems that the government has been unable to provide? Can this be justified in view of the provision of adequate infrastructure services to middle- and upper-income areas with no additional participatory efforts or inputs from the residents?" (Schübeler, 1996, p. 34-35).

Considero que se hace necesaria una reflexión sobre las coordenadas teóricas desde las cuales todo esto que venimos discutiendo puede hacerse comprensible. Creo que la tradición teórica de la teoría de la acción colectiva y de la movilización de recursos dentro del análisis de los nuevos movimientos sociales nos dan algunas de las claves necesarias. Dentro de estas coordenadas teóricas, casi todos estos asuntos están tematizados y analizados<sup>20</sup>. Según Zald, esta tradición teórica podría resumirse en estos términos:

"First, behavior entails costs; therefore grievances or deprivation do not automatically or easily translate into social movement activity, especially high-risk social movement activity. The weighing of costs and benefits, no matter how primitive, implies choice and rationality at some level. Mobilization out of the routines of social and family life, out of work and leisure, is a problematic. Second, mobilization of resources may occur from within the aggrieved group but also from many other sources. Third, resources are mobilized and organized; thus organizing activity is critical. Fourth, the costs of participating may be raised or lowered by state and societal supports or

---

<sup>20</sup> Sobre la lógica de la acción colectiva ver Sandler, 1992; sobre el enfoque de la movilización de recursos ver Rucht, ed., 1991; Morris y McClurg, 1992; McAdam, *et.al.* eds., 1996, entre otros. Ver también Tanaka, 1994.

repression. And fifth, just as mobilization is a large problematic, so too are movement outcomes. There is no direct or one-to-one correspondence between amount of mobilization and movement success" (Zald, 1992, p. 332-333).

Una nota teórica final. Conscientemente he evitado referirme a una discusión en cierto modo conexas a ésta: la de la importancia del "capital social" en procesos de democratización inspirada en la obra de Putnam y otros autores, expresada en la existencia profusa de organizaciones sociales. Esto porque esta pista me parece un poco desencaminada. El enfoque del capital social para pensar la democracia ha sido ampliamente criticada en la literatura especializada<sup>21</sup>. En Carrión *et.al.* (1999), hemos mostrado que, cuando menos en el Perú, la participación tiene muy poco que ver con el desarrollo de valores democráticos. Quienes participan más en organizaciones sociales, muestran *mayor* tolerancia con valores autoritarios que quienes participan menos. Esto porque quienes participan más pertenecen a los sectores socioeconómicos más bajos; mientras que los que participan menos pertenecen en mayor proporción a sectores medios y altos, con mayores niveles educativos, con mayor acceso a información, que son variables asociadas a valores más democráticos.

### *Cómo entender la participación y su utilidad.*

En esta sección quiero esbozar cuál es la imagen de la participación que emerge de la investigación, y cómo redefine los asuntos que hemos venido discutiendo. Este trabajo trata sobre la participación a propósito de la aplicación de políticas sociales; conviene por ello tener claro cómo es que, a mi juicio, debiera pensarse ésta, establecer una suerte de "modelo ideal" de la participación, hacerlo explícito, para que, en relación con éste, podamos evaluar la participación "realmente existente", y de qué modo y en qué dirección podría cambiar para lograr que los beneficios potenciales de la participación se presenten efectivamente.

¿Cómo entender la participación? A mi juicio ella debe entenderse genéricamente como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta definición asume de entrada que hay muy diversos tipos de involucramiento, y que ellos no necesariamente tienen que asumir la forma de acciones colectivas. En este trabajo, estudiamos específicamente la participación de los ciudadanos en sectores populares en la implementación de las políticas sociales; en este marco, entenderemos la participación como el involucramiento en los diversos aspectos de ésta, asumiendo que éste adopta formas diferenciadas, siendo que algunos participan de manera "poco calificada", como mano de obra en trabajos comunitarios, por ejemplo, y otros, una elite, necesariamente reducida, participa en aspectos más complejos de gestión. "Democratizar", o hacer "más" participativas las políticas sociales, no implica necesariamente un involucramiento generalizado de la comunidad en acciones colectivas, o en la gestión de las políticas sociales. Como veremos, esto se relaciona más con la naturaleza

---

<sup>21</sup> Ver por ejemplo Rueschemeyer, 1997; y Chalmers, s/f.

de las elites; que esa condición esté abierta, que haya posibilidad de acceso y renovación, y de controles, de rendición de cuentas.

¿Qué sentido tiene la participación? ¿Por qué tendría que ser un componente importante en la aplicación de las políticas sociales? Creo que, de un lado, la participación tiene un valor intrínseco, por lo que debe ser promovida. La participación tiene un valor educativo fundamental, permite el desarrollo de capacidades valiosas en todo sentido. Desde una perspectiva de género, además, se ha resaltado con justicia su impacto sobre la autoestima y la posibilidad de emancipar a las mujeres de relaciones patriarcales opresivas. Se tiene que tomar en cuenta que la participación debe ser promovida, dado que no es un resultado espontáneo o natural. Las diversas instituciones y agentes de desarrollo han de incentivar las prácticas participativas, crear un entorno que la haga atractiva y útil para los ciudadanos. De otro lado, la participación puede tener una gran utilidad, en las políticas sociales, para el logro de los objetivos de desarrollo y superación de la pobreza, podrían aumentar no sólo su eficacia, también su eficiencia. Pero para que ello ocurra, deben tenerse en cuenta que la participación no siempre presenta la misma problemática, que debe pensársela siempre en relación con los contextos en los que ocurre.

En esta investigación, encontramos que la variable clave para pensar la participación es el *grado de complejidad* de las comunidades estudiadas, que da lugar a formas diferentes de participación, en las que operan principios diferenciados. En un trabajo anterior, decía que, para pensar en la participación, había que abandonar el *paradigma del ágora*, dejar de pensar en comunidades homogéneas, indiferenciadas, en las que la participación implicaba intereses armónicos, y un involucramiento generalizado en los asuntos públicos; y decía que había que pensar la participación dando cuenta de la creciente *complejidad* de las sociedades, su creciente diferenciación y el aumento de posibles cursos de acción para los sujetos, lo que hace anacrónicas propuestas participativas "tradicionales"<sup>22</sup>.

Así, podríamos distinguir tres grandes situaciones, "típicas ideales", siguiendo la metodología weberiana; marcadas por distintos grados de complejidad, bajo, medio y alto.

En contextos de complejidad baja, estamos ante comunidades pequeñas, rurales, relativamente aisladas, homogéneas, en donde la mayor parte de la actividad económica se vincula a la tierra y donde la mayor parte de la producción se destina al autoconsumo; por lo general, son contextos de pobreza extrema, que se expresan no sólo en bajos ingresos y no acceso a bienes públicos esenciales, sino también en niveles educativos bajos, y, en general, capacidades sociales escasas. En estos contextos puede hablarse de la existencia de cierta identidad y espíritu comunitario, que se constituye en un activo para la acción colectiva. El tamaño pequeño, el aislamiento, la relativa homogeneidad, hace que prevalezcan relaciones "cara a cara", con la posibilidad de establecer sanciones morales efectivas

---

<sup>22</sup> Ver Tanaka, 1999a.

que inhiben el desarrollo de conductas individualistas y hacen posible la cooperación.

Aquí, al hablar de participación estamos hablando de un involucramiento generalizado en acciones colectivas, con escasa diferenciación entre los papeles dirigentes y la participación general como mano de obra no calificada en tareas comunales. En condiciones ideales, la participación es generalizada y voluntaria, no siendo necesario "coactar" a los pobladores a participar. La acción colectiva aparece como un recurso que se emplea para compensar otras carencias, aparece como una estrategia para resolver problemas, fundamentalmente el acceso a ciertos bienes públicos esenciales. Ya hemos visto (Carrión *et.al.*, 1999), cómo la participación es mayor en contextos rurales y pobres, y menor en ámbitos más consolidados. Es decir, aparece asociada a prácticas de sobrevivencia.

Ubicados en este nivel bajo de complejidad, un asunto crítico es la intervención de los agentes externos, dado el aislamiento de las comunidades, su poca integración y relación con ámbitos urbanos. Dada la debilidad de las comunidades, se establece una dependencia muy grande de estos actores, sin mayores capacidades de negociación o decisiones autónomas. Así, una adecuada intervención de ese agente externo consistiría en buscar desarrollar esas capacidades escasas, por medio de políticas participativas y formativas, con énfasis en capacitación, adquisición de habilidades, que además se socialicen lo más posible en la comunidad; y que integre a ésta en las redes de asistencia social de las que forman parte diversas ONGS e instituciones estatales. La participación adquiere así efectos multiplicadores positivos, que pueden repercutir en la mejora en los niveles de vida y en potenciar las posibilidades de progreso.

La extrema dependencia de la comunidad del agente externo la hace también vulnerable a una mala intervención, que como ya hemos señalado, puede asumir la forma de prácticas manipulatorias, clientelísticas, lógicas de colonización de espacios. También puede darse una suerte de sobreexplotación de la población bajo la forma de la participación (dado que la participación es siempre un costo), o la concentración de las actividades dirigenciales en un pequeño grupo, que, o bien termina siendo una minoría explotada por la mayoría, o un grupo privilegiado en relación con el resto, recibiendo incentivos selectivos que a la larga pueden romper la relación de representación y la identidad comunitaria.

Una situación distinta se da en el contexto de una complejidad media. Se trata de comunidades pobres, pero más grandes, heterogéneas, y más integradas a mercados y centros urbanos. Generalmente, se ha logrado aquí el acceso a algunos bienes públicos esenciales, aunque falten otros; se empiezan así a abrir paso lógicas individuales, la búsqueda de bienes semi-públicos y privados, para los que la acción colectiva generalizada por parte de la comunidad deja de tener sentido.

Dada la heterogeneidad, difícilmente puede hablarse de una identidad comunitaria fuerte, y tenemos claramente grupos con intereses diferenciados, muchas veces en conflicto abierto. La mayor integración a centros urbanos hace que la comunidad esté más relacionada a actores

externos; para su presencia e intervención resultan cruciales algunos líderes de la comunidad, que cumplen tareas de intermediación con estos actores. Estos líderes o intermediarios poseen una calificación especial, que los hace desempeñar esa función; conocen de cómo elaborar proyectos, posibles fuentes de financiamiento, contactos dentro del Estado, suelen tener experiencia política, etc. Estos intermediarios son siempre pocos, y por ello suelen estar involucrados en más de una actividad de desarrollo. Son "elites" a nivel local. Son pocos porque son excepcionales, en un contexto de precariedad, pobreza y pocas capacidades sociales; por ello resultan tan importantes.

En condiciones ideales, estos líderes o intermediarios resultan eficaces ante la población, lo que les permite tener legitimidad y reclamar el poseer cierta representación. Idealmente, estos líderes promueven que el liderazgo sea compartido, promueven la formación de nuevos líderes comunales, tratan de evitar la concentración de las decisiones en pocas manos, y en un manejo reservado de las mismas. De otro lado, las ONGs y otros actores colaboran con estos agentes, respetando su autonomía y reforzando la difusión de las capacidades sociales. Cuando acá se habla de participación en políticas sociales, hablamos de la intervención de líderes comunales que permiten mejorar la relación de los agentes de desarrollo con las comunidades, se constituyen en interlocutores que permiten mejores diagnósticos de problemas y necesidades, y la sostenibilidad de las obras más allá de su ejecución; involucrando a la población en la ejecución de las diversas obras de desarrollo.

También pueden presentarse dificultades, ciertamente. Acá el problema deja de ser la ausencia de un involucramiento generalizado en acciones colectivas; este tipo de participación no es la norma en contextos de mayor complejidad. Acá el problema principal está en los líderes o intermediarios. Ellos pueden desarrollar lógicas particularistas, pueden estar motivados por el logro de incentivos selectivos privilegios; también pueden introducir sesgos en la aplicación de las políticas sociales, en función a sus intereses particulares; esto por supuesto afecta su legitimidad ante el poblador promedio, lo que aumenta los conflictos sociales. De otro lado, estos líderes pueden desarrollar también lógicas perversas en su relación con instituciones del Estado y ONGs; me refiero a formas diversas de corrupción, desvío o mal uso de recursos, etc.

Finalmente, la participación también asume formas distintivas en contextos de alta complejidad. Pensamos aquí básicamente en ámbitos urbanos, de barrios medianamente consolidados, con acceso a bienes públicos básicos, altamente heterogéneos, en donde son distinguibles intereses sociales, económicos, políticos, claramente diferenciados. Acá también se puede registrar la intervención de muchos agentes: partidos políticos, agencias estatales de todo nivel, del poder ejecutivo y de gobiernos locales, ONGs, etc. Nuevamente es decisiva la intervención de líderes o intermediarios, que asumen los costos de la acción colectiva, y desarrollan labores que permiten la relación con agentes externos; tarea sofisticada, que requiere de capacitación, aún mayor que en el caso anterior, porque se trata de un entorno más complicado.



Dadas estas características, acá la participación implica principalmente la constitución de grupos de interés, que se organizan en función a demandas específicas, en pos de bienes de naturaleza semi-pública o simplemente privada. No tiene sentido hablar de un involucramiento generalizado en acciones colectivas; y dada la alta heterogeneidad y complejidad, la diversidad de intereses, aquí la participación más bien pone en cuestión la coordinación entre los diversos líderes sociales, la coordinación de sus esfuerzos, de modo que converjan en plataformas de desarrollo que eviten duplicar esfuerzos, conflictos innecesarios, malgastar recursos escasos, y hacer que la defensa de intereses particulares choque contra los intereses generales de la colectividad.

Cuando la participación "funciona bien" en este ámbito, pensamos en la existencia de una pluralidad de líderes, de orientaciones sociales y políticas inevitablemente diversas, en donde son bienvenidas las diferencias, la expresión de voces múltiples, donde por el contrario es nociva la unanimidad, la pretensión del monopolio de la representación. Lo óptimo es un escenario pluralista, pero donde se dan controles mutuos, controles verticales (ante los líderes y los intereses que representan) y horizontales (entre los líderes), y la coordinación entre esos líderes y las diversas instituciones estatales y de desarrollo. Las experiencias de concertación son acá muy interesantes. De este modo, cuando se habla de la participación en políticas sociales, la participación es benéfica porque permite sumar y coordinar esfuerzos.

Por supuesto, acá también pueden darse problemas o distorsiones. En primer lugar, los grupos de interés pueden encerrarse en la defensa de intereses particularistas, enfrentados a intereses generales que no tienen expresión organizada, debido a problemas de acción colectiva. De otro lado, los líderes pueden autonomizarse o no ser representativos de los grupos que supuestamente expresan, y desarrollar lógicas burocráticas. Entre los líderes, pueden surgir competencias destructivas, exclusiones mutuas en la búsqueda de monopolios de representación. Finalmente, la relación de estos líderes con agentes externos puede desembocar en prácticas manipulatorias, lógicas clientelares, utilización política.

\* \* \* \* \*

Hasta el momento, hemos visto los límites existentes para la comprensión del tema de la participación de los ciudadanos en sectores populares en la implementación de las políticas sociales. Vimos que hace falta una aproximación crítica al asunto, ya que por lo general se le plantea desde visiones muy genéricas o ingenuas. El primer paso fue desmontar los límites de lo que llamamos un modelo "piramidal" o corporativo de participación o representación, que no es viable si tomamos en cuenta la complejidad del mundo popular. Avanzamos por ello planteando un modelo de análisis en relación al cual pensar y evaluar la participación; un modelo en el que distinguimos tres niveles de complejidad, baja, media y alta, a los que corresponden respectivamente, tres principios distintivos de participación: involucramiento colectivo generalizado, intermediación, y

pluralismo. Estas reflexiones se nutren de la investigación empírica que hemos realizado en la investigación. A continuación, veamos en detalle los datos que inspiran esta propuesta teórica. Antes, algunos detalles metodológicos.

### *Metodología de la investigación*

En la investigación analizamos estos temas tomando como referencia las formas de participación de la población de sectores populares en las políticas sociales más importantes de los últimos años, los núcleos ejecutores de FONCODES y las organizaciones de apoyo alimentario, el programa del vaso de leche y los comedores populares. En este último caso, tomamos como unidad de observación al distrito limeño de San Juan de Lurigancho. En cuanto al FONCODES, analizamos cómo funcionó la participación en núcleos ejecutores de zonas rurales en los departamentos de Ayacucho, Cuzco y Tarapoto, tratando, en la medida de lo posible, de dar cuenta de la realidad de la pobreza en zonas rurales. Así, en coordinación con investigadores consultores<sup>23</sup>, analizamos los casos de Luricocha y Quispillaccta (Chuschi) en Ayacucho; los casos de Tamborpugio, Conchacalla, Huillqui y Chamancalla en Cuzco; y San Antonio, Las Flores del Río Mayo y Aviación en Tarapoto. En cada caso se analizó una o más obras ejecutadas por FONCODES, tratando también de recoger posibles diferencias en la dinámica de la participación según el tipo de obras. A continuación, presento un listado de las obras analizadas en cada lugar:

#### Ayacucho:

- Luricocha  
Tres aulas de nivel inicial  
Canalización de riego de los pagos de Pariza, Seccebamba y Luricocha  
Refacción de iglesia de San Antonio de Luricocha  
Agua potable en el pago de Pariza  
Sistema de riego en el pago de Tres Esquinas
- Quispillaccta  
Agua potable  
Aulas de nivel inicial

#### Cuzco:

- Conchacalla  
Centro educativo de nivel primario  
Puesto de Salud
- Huillqui  
Agua potable  
Proyecto de electrificación

---

<sup>23</sup> El trabajo de campo en San Juan Lurigancho fue realizado por Carlos Meléndez; en Ayacucho, por Carolina Yauli; en Cuzco, por Ronald Espejo; y en Tarapoto, por Max Rengifo.

Piletas públicas  
Reservorio (Huillqui - Chamancalla)

- Chamancalla  
Agua potable  
Desagüe
- Tamborpugio  
Rehabilitación de trocha carrozable

Tarapoto:

- San Antonio y Las Flores del Río Mayo  
Agua potable
- Aviación  
Agua potable

De este modo, tuvimos una muestra que no pretende ser estadísticamente representativa, pero sí suficientemente diversa de modo que, analizada en profundidad, nos permite sacar conclusiones útiles sobre el tema de la participación popular en las políticas sociales, levantar hipótesis y sostener tesis que orienten investigaciones futuras y, sobre todo, recomendaciones de política.

Como es obvio, el conjunto de casos analizados es sumamente diverso. A pesar de esto, pudimos registrar con claridad un patrón que las hace inteligibles, y que determina las variables cruciales que afectan la participación. Como veíamos, ese patrón está dado por niveles diferentes de complejidad; así, podemos reordenar las experiencias analizadas en los distintos lugares según este criterio:

- Complejidad baja

Centro poblado de Quispillaccta, distrito de Chuschi, Ayacucho  
Comunidad campesina de Tamborpugio, distrito de Corcca, Cuzco  
Caseríos de San Antonio y Las Flores del Río Mayo, San Martín  
Comunidad nativa de Aviación, San Martín

- Complejidad media

Distrito de Luricocha, Ayacucho  
Conchacalla, distrito de Anta, Cuzco  
Comunidades campesinas de Huillqui y Chamancalla, distrito de Ancahuasi, Cuzco

- Complejidad alta

Distrito de san Juan de Lurigancho, Lima

\*\*\*\*\*

Veamos cada una de estas situaciones en detalle.

*Complejidad baja: identidades comunales fuertes y participación como involucramiento generalizado en acciones colectivas*

Encontramos en los casos analizados un primer tipo de comunidades, signados por niveles de pobreza extrema. Se trata por lo general de comunidades relativamente homogéneas y aisladas de centros urbanos más dinámicos, con escasos niveles de migración, en los que prima la producción destinada al autoconsumo. En ellas, la presencia del Estado y otros agentes externos es reciente y no muy fuerte. Se trata de comunidades pequeñas, con identidades comunales tradicionales relativamente sólidas, y en los que las mujeres se ubican en posiciones claramente subordinadas. Si bien esa identidad tradicional se mantiene con fuerza, es posible detectar cambios importantes en términos generacionales; obviamente, los jóvenes están más marcados por valores modernos.

La fortaleza de las identidades comunales tradicionales permite formas de acción colectiva; así, se realizan de manera habitual jornadas de trabajo comunitario. Los problemas de acción colectiva son posibles de resolver dado el tamaño pequeño de la comunidad, la prevalencia de relaciones cara a cara, y la consiguiente posibilidad de sanciones morales a aquellos que sigan una lógica de *free riders*. Todas estas cuestiones, resaltadas ya en el clásico estudio de Mancur Olson (1965) sobre la lógica de la acción colectiva. Es necesario recordar que la acción colectiva, en este caso de pobreza y aislamiento, es un recurso al que se recurre para enfrentar las carencias, dada la ausencia de alternativas.

En estas comunidades, la pobreza extrema se expresa no sólo en ingresos bajos y no acceso a servicios básicos, bajos niveles de vida. También en capacidades escasas, bajos niveles educativos (alto analfabetismo), problemas de comunicación con agentes externos, escasez de contactos y relaciones más allá de su ámbito de vida. Por esta razón, la presencia de dependencias del Estado y agentes externos como ONGs es resultado de la iniciativa de éstas, más que de la gestión de la población. De otro lado, los líderes en la comunidad con capacidad para asumir responsabilidades son pocos, por lo que suelen estar sobrecargados, y obligados a descuidar relativamente sus actividades.

El involucramiento de la población en general en proyectos de desarrollo es iniciativa de los agentes externos, estatales y privados, y para aquélla es prácticamente una experiencia nueva, de la que casi no tienen experiencias previas. Esto las hace sumamente dependientes de estos agentes: su capacidad de negociación es mínima. Así, el resultado de la participación en los proyectos depende mucho de la intervención del agente; si esta es buena, si ella promueve la participación, capacita a la población, y emplea bien los recursos, la experiencia será buena. Por el contrario, si estos agentes actúan con una lógica predatoria de recursos, si

toman como pretexto la promoción del desarrollo, entonces el resultado será malo<sup>24</sup>.

En este contexto, la participación de la población permite mayor eficiencia en las políticas sociales, básicamente por el lado de los ahorros que implica el aporte de mano de obra comunal. Sin embargo, también puede convertirse en una suerte de mecanismo de explotación, si es que no va aparejado de políticas destinadas al fomento de capacidades. La capacitación, y la difusión de ese *expertise* es fundamental. Finalmente, la dependencia extrema de agentes externos nos lleva a la necesidad de desarrollar mecanismos de concertación y control inter-institucional de estos agentes.

Veamos a continuación una breve descripción de los casos específicos.

- *Centro poblado de Quispillaccta (distrito de Chuschi, Ayacucho)*

Quispillaccta se encuentra en el distrito de Chuschi, provincia de Cangallo, en la zona centro sur del departamento de Ayacucho. Se encuentra sobre los 3,100 m.s.n.m., y consta de un centro poblado menor y doce barrios. Se practican dos actividades principales, la agricultura y la ganadería; la mayor parte de la producción es destinada al autoconsumo. Se trata de una zona considerada como de pobreza extrema, con contactos relativamente marginales con otras zonas. Existe una identidad comunal fuerte, expresada en el peso de las autoridades comunales en toma de decisiones (faenas comunales, p.e.), que actúan en coordinación con las autoridades políticas (alcalde del Centro Poblado).

En la última década se ha observado un aumento de la presencia de instituciones tanto estatales (PAR, INFES, Ministerio de Agricultura, Proyecto Sierra Centro Sur, FONCODES) como privadas, a través de ONGs como ABA -Asociación Bartolomé Aripaylla-, o CARE-PERU.

Respecto a FONCODES, esta institución llegó a la comunidad al igual que otras, siguiendo criterios de focalización, no tanto por gestiones de la población. Una de las primeras obras de FONCODES se realizó en el Barrio de Yuracc Cruz (1994), consistente en la instalación de agua potable, obra que en la actualidad no funciona, al parecer, debido a deficiencias técnicas en su ejecución. Dicen ahora los pobladores que los ingenieros de FONCODES "compraron" al presidente del núcleo ejecutor, por lo que se emplearon materiales de mala calidad. Como señalaba más arriba, la eficiencia de las obras y la participación parece depender por entero del tipo de intervención del agente externo. Otra de las obras ejecutadas por FONCODES es la construcción de dos aulas del nivel inicial, las cuales se

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, recogimos testimonios en el sentido de que algunos proyectos de FONOCODES en zonas de extrema pobreza muchas veces tienen sentido para la población no tanto por las obras en sí, que pueden incluso ser inservibles, sino por el ingreso monetario que se obtiene por las faenas, fundamental en un contexto muy poco monetizado.

destruyeron en el mes octubre del año pasado (1999) cuando un fuerte sismo sacudió el lugar. Diversas instituciones se hicieron presentes ofreciendo su apoyo, siendo FONCODES una de ellas.

En general, el diagnóstico es que la participación de la población en las faenas comunales se cumple, y en esto el peso de la identidad y autoridad comunal resulta decisivo. Claro está, hay algunas diferencias dependiendo de la naturaleza de las obras. En el caso del servicio de agua potable, en el barrio de Yuracc Cruz, estamos ante un bien público, que involucró al conjunto de la población. En cuanto a las aulas de nivel inicial, evidentemente los directamente implicados son quienes tienen niños en la escuela, aunque también otros participan en las tareas comunales.

Es importante registrar que los líderes comunales son escasos en la comunidad. Es decir, son siempre pocas las personas con instrucción y capacidad de asumir responsabilidades. Por ejemplo, el presidente del núcleo ejecutor, Elías Carlos Ccoriñawi, también ostenta el cargo de Teniente Gobernador; hace dos años formó parte de un núcleo ejecutor en la capital distrital, Chuschi, y también pasó por el cargo de Envarado en 1987. Su grado de instrucción es de secundaria incompleta. Hay un fuerte peso de las autoridades tradicionales, entre los que están el Hatun Alcali, o Alcalde Mayor o de Altura; detrás de él están un Primer y Segundo Regidor, luego unos doce o más Alvacires o Envarados, en donde cada uno representa a uno de los doce Barrios. Siendo escasas las capacidades para asumir estas tareas, y resultando onerosas para quien las ejerce, la lógica es buscar que los cargos sean rotatorios.

A los cargos dirigenciales se llega después de un proceso formativo; si un comunero quiere asumir algún cargo dirigencial en cualquiera de sus formas, previamente tiene que haber asumido el cargo de Alvacil (alguacil) o Envarado, los que son considerados como una suerte de asistentes siempre a disposición de sus autoridades inmediatas, en este caso, el Hatun Alcali (alcalde). Para su elección se toma en cuenta a jóvenes que recién se han casado, quienes conjuntamente con sus esposas asumen la función. Sus labores se inician a las tres de la mañana de cada día, cuando se toman acuerdos y se hacen coordinaciones para el día. Su elección está encaminada a enseñarles el "saludo a sus mayores" y también lograr la adquisición de experiencia en cargos dirigenciales.

El peso de la identidad comunal hace que no haya conflictos serios entre las autoridades comunales y los miembros de los núcleos ejecutores del FONCODES, se registra un trabajo coordinado; los segundos se subordinan en última instancia a la autoridad comunal. La participación de la población como mano de obra comunitaria, aparentemente, se da sin mayores problemas.

- *Comunidad campesina de Tamborpugio, distrito de Corcca, Cuzco*

Tamborpugio se encuentra ubicado en el distrito de Corcca, de la provincia del Cuzco, aproximadamente a 30 km. de la ciudad del Cuzco. Vía FONCODES se construyó una trocha carrozable hacia la comunidad. El

distrito cuenta con una población total de 2,561 habitantes, donde más de la mitad son analfabetos. La actividad principal es la agricultura, principalmente destinada al autoconsumo.

En la zona, la presencia de FONCODES se explica por la intervención de un agente externo. En 1997 la comunidad fue visitada por un Ing. del CTAR (Consejo Transitorio de Administración Regional), quien formuló un Proyecto de Agua Potable; éste sugirió que se hiciera un Proyecto de trocha carrozable y que se presentara a FONCODES-CUSCO. La trocha une pueblos y comunidades alejadas con el Cuzco y con su capital, el distrito de Corcca. Tradicionalmente, estas comunidades han vivido aisladas de los centros de desarrollo.

El núcleo ejecutor se constituyó en asamblea general de la comunidad, siendo electo presidente el señor Gerónimo Huamán Ccollque. La comunidad cumplió su participación en las faenas previstas por el proyecto. La familia Huamán ha ejercido siempre un liderazgo en la zona, desde los padres, que fueron autoridades comunales e impulsores del desarrollo local. Gerónimo Huamán ocupaba el cargo de Presidente de la comunidad cuando fue electo presidente del núcleo ejecutor; dejó el cargo a su hermano Bernardino. Gerónimo es también vocal del Comité de Desarrollo del Distrito de Corcca y promotor de salud de la comunidad. Ha sido también nombrado suplente del presidente de un nuevo NE, que busca la ampliación de la trocha. Esta obra fue sugerida por el supervisor de la obra, el Ing. Jorge Segura.

Gerónimo Huamán expresa cierta molestia por su participación reiterada en los diversos proyectos de desarrollo, se queja de la falta de apoyo de los demás, por lo que las responsabilidades siempre recaen en un grupo pequeño, que se ve obligado a descuidar sus actividades habituales. En efecto, parece que esto es resultado de la escasez de líderes, antes que de la presencia de un grupo de poder que monopoliza las responsabilidades. De hecho, la familia Huamán no muestra una condición socioeconómica muy diferente a la de los demás, simplemente una mayor experiencia; Gerónimo tiene, al igual que la mayoría de los demás, educación sólo de nivel de primaria, lee con dificultad, y comparte la situación de pobreza.

En este caso, comprobamos que, dada la naturaleza de bien público de la trocha, la participación de la comunidad se hizo posible. Para esto el liderazgo comunitario también ha sido fundamental. De otro lado, hablábamos de la dependencia de estas poblaciones de los agentes externos. Aquí los proyectos del Estado llegaron a sugerencia de actores externos. En cuanto a la trocha, intervino decisivamente el supervisor de FONCODES asignado a la obra; se trata de un personaje, afortunadamente, comprometido con, por así decirlo, valores democráticos y participativos. El supervisor, Ing. Jorge Segura, fue un conspicuo líder universitario de Vanguardia Revolucionaria, y su capacidad y experiencia facilitó las cosas. El mismo ha sugerido la ampliación de la trocha en tres kms. más, lo que ha llevado a la formación de otro núcleo ejecutor y a la continuación de la relación con FONCODES.

- *Caseríos de San Antonio y Las Flores del Río Mayo (San Martín). Proyecto de instalación de agua potable.*

Las localidades rurales de San Antonio y Las Flores se encuentran ubicadas en el distrito y provincia de Lamas, en el departamento de San Martín, a la margen izquierda del río Mayo, a 22 km. de la ciudad de Tarapoto en el tramo Tarapoto-Moyobamba de la Carretera Marginal. La población actual se estima en 120 moradores para Las Flores y 580 para San Antonio. Las Flores cuenta con una población mayoritariamente de ascendencia nativa (Kechuas-lamas) y una minoría mestiza; San Antonio tiene una población mayoritariamente mestiza y una minoría indígena.

Ambos caseríos tienen una larga tradición organizativa y de trabajo comunitario. Siendo localidades ribereñas donde la mayor parte de los agricultores tiene sus terrenos agrícolas a la banda del río Mayo, debieron organizarse desde hace más de 40 años en Comités de Vado para cruzar diariamente el río, para ir a sus faenas y transportar sus productos. En estos comités, los varones de ambas comunidades se organizaban en grupos para brindar gratuitamente y en forma diaria (turnos de mañana y tarde) el servicio de vado (transporte de gente en canoa de una banda a otra del río). En estos comités, la población ganó experiencia y disciplina para el trabajo de grupo; además está la experiencia organizativa de los comités de productores de maíz, los frentes de defensa, clubes de madres, clubes deportivos, entre otros. La comunidad intenta que los cargos dirigenciales sean rotatorios, para evitar sobrecargar a sólo algunos con las responsabilidades.

El proyecto de agua potable fue exitoso en términos de eficiencia, pues logró ir más allá del diseño original que contempló la construcción de piletas, para llegar a realizar conexiones domiciliarias a todas las familias de ambas comunidades. A seis años de la construcción y entrega a la población, el sistema de agua se encuentra funcionando. La clave del éxito parece estar en la intervención de un agente externo, la ONG CEDISA (Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta), que promovió el proyecto y luego fue inspector de la obra. CEDISA empezó a intervenir en varias comunidades de la cuenca del Bajo Mayo desde 1992, meses antes del inicio de operaciones de FONCODES en la región. Para entonces había desarrollado una línea de trabajo de apoyo a comunidades rurales en la construcción de pequeñas obras de infraestructura, como sistemas de abastecimiento de agua y letrinas, experiencia que luego la volcaría en proyectos financiados por FONCODES en diferentes ámbitos de la Región San Martín.

En 1993 CEDISA empezó a ejecutar proyectos de desarrollo rural en la cuenca del Bajo Mayo, dirigidos a beneficiar a un conjunto de 11 comunidades que presentaban problemas similares en los ámbitos económico, social y ambiental. Como parte de la estrategia de ejecución del proyecto, CEDISA propuso en cada comunidad la formación de Comités Comunales de Desarrollo. Así, se formaron esos comités en San Antonio y Las Flores. Al aparecer FONCODES, es CEDISA la que propuso la presentación del proyecto del sistema de agua potable para las comunidades de San Antonio y Las Flores. El presidente del Comité de



Desarrollo Comunal de San Antonio llegó a ser tesorero del núcleo ejecutor del proyecto Puente Peatonal de San Antonio, en 1994, segunda obra financiada por FONCODES en San Antonio, terminado en 1996. De igual manera, dos beneficiarios del Comité de Las Flores formaron parte del núcleo ejecutor del proyecto de agua potable compartido con San Antonio, en los cargos de secretario y vocal. Puede verse que la experiencia previa de participación favoreció a ésta posteriormente, ya con la intervención de FONCODES.

En cuanto a la elección de los cargos del núcleo ejecutor de la obra del agua potable, los criterios utilizados por la población fueron básicamente tener experiencia en cargos dirigenciales, nivel de instrucción, ser respetado y tener la confianza de la población, trato, desenvolvimiento en cuanto a relaciones personales. El presidente, Juanito Lozano era un pequeño agricultor que había sido autoridad comunal, había vivido varios años fuera de su pueblo, y tenía experiencia en diversos trabajos realizados en la costa; era además miembro del Comité de Desarrollo de San Antonio. El tesorero, Gustavo Vargas, era un pequeño comerciante que había sido tesorero de la APAFA, dirigente del frente de defensa de Las Flores, y tenía imagen de persona seria y responsable en ambas comunidades. El secretario, José Benzaquen era un pequeño agricultor y comerciante, que además desempeñaba en ese momento el cargo de agente municipal de San Antonio. El vocal, Segundo Tuanama, era un agricultor joven que desempeñaba el cargo de teniente gobernador de Las Flores, y participaba por primera vez en una experiencia de este tipo. En la composición puede advertirse a personas con cierto nivel social dentro de su comunidad, experiencia dirigencial o de vida, nivel de instrucción superior al promedio, y buen nivel de representatividad. Debe advertirse que todos los miembros del núcleo sólo presentan educación primaria completa.

Aunque ambas comunidades son pequeñas, no se ha observado que los cargos dirigenciales sean asumidos siempre por las mismas personas o grupo de líderes. En San Antonio es más visible la existencia de grupos con influencia en la comunidad, que están unidos por relaciones familiares o económicas; son los grupos de donde salen las personas que ocupan los cargos de agente municipal, teniente gobernador y juez de paz. Es más, el desempeño de tareas dirigenciales aparece como una carga, antes que como una ventaja. Así, en las primeras semanas de ejecución del proyecto se estableció la necesidad de brindar un estímulo a los miembros del núcleo ejecutor, a fin de compensar el tiempo que debían dedicar a las obras y gestiones ante FONCODES, y así no perjudicar su economía familiar. Por acuerdo de ambas comunidades, se decidió que al presidente y tesorero del núcleo ejecutor se les diera trabajo en el proyecto como obreros estables, y un apoyo adicional para cubrir los gastos de gestión, pues el presupuesto asignado por FONCODES para estos fines era muy exiguo. Por ello es que se busca que las responsabilidades sean rotatorias.

En cuanto a la participación en general, aparecen claramente ámbitos diferenciados. La participación fue exitosa y generalizada, y en esto tiene que ver el carácter de bienes públicos de las obras ejecutadas (agua potable, puente peatonal). Durante la ejecución del proyecto, se estableció una dinámica fuerte de colaboración entre el núcleo ejecutor y el inspector,

y entre ambos como co-ejecutores tomaron directamente las decisiones operativas importantes que no podían ser consultadas siempre a la población, por la imposibilidad hacer asambleas en forma permanente. El núcleo ejecutor fue el puente entre los actores externos, las autoridades y la población. Sin embargo, por la naturaleza del proyecto, que escapa a la experiencia administrativa y de gestión de las autoridades y miembros del núcleo ejecutor, fue el inspector el que marcó nítidamente el ritmo del proceso; ello porque cuenta con el conocimiento técnico y la experiencia, la información para la toma de decisiones. Un resultado eficiente de los proyectos depende mucho del tipo de relación que se establece entre estos actores, y su correspondencia con las prioridades establecidas por la comunidad.

- *Comunidad nativa de Aviación, San Martín (núcleo ejecutor del proyecto de Agua potable)*

La Comunidad Nativa de Aviación se encuentra ubicada en la provincia de Lamas, distrito de San Roque, en la cuenca alta del río Cumbaza, a 15 Km. de la ciudad de Lamas y a 35 km. de Tarapoto. En la actualidad la comunidad cuenta con unos 280 habitantes, de ascendencia quechua-lamas. Se trata de una comunidad relativamente aislada, con una población joven y homogénea, cuya actividad principal es la agricultura, pero con una fuerte tradición en labores de caza. La comunidad ha estado por muchos años aislada por la ausencia de carretera, habiendo sido su único medio de comunicación una trocha por la que sólo podían transitar a pie o a caballo. La población tiene una fuerte identidad comunal, y una tradición de trabajo colectivo; destaca aquí el sistema tradicional de ayuda mutua conocido como CHOPA-CHOPA, utilizado para faenas agrícolas. El peso de la identidad comunal puede registrarse en el hecho de que, en las faenas comunales involucradas en la obra de agua potable, participó un sector de la población que no recibirá un beneficio directo, por estar sus viviendas ubicadas lejos del emplazamiento de las piletas, y que seguramente seguirán abasteciéndose de agua de la manera tradicional.

En el transcurso de los últimos seis años, se han visto involucrados en cuatro proyectos con FONCODES: reforestación (1994), trocha carrozable (1999), puente (1999) y construcción de sistema de agua potable (2000). Nuevamente, la intervención de CEDISA resultó fundamental; esta institución participó como promotor, formuló el expediente técnico y apoyó la conformación del núcleo ejecutor; el inspector y el técnico residente los puso FONCODES. En 1993 CEDISA realizó un diagnóstico situacional de la cuenca del Alto Cumbaza, para formular un proyecto de recuperación socioeconómica de esta zona. Incluyó a varias comunidades de nativos quechuas, iniciándose con ellos una relación de apoyo a ideas e iniciativas que luego se traducirían en proyectos. Es así como se llegó al proyecto de agua potable, después de otras experiencias. Cabe resaltar que se trata de bienes públicos en todos los casos.

La participación de la población en las tareas comunales funcionó sin mayores problemas, y tampoco puede hablarse de grupos de poder al interior de una comunidad bastante homogénea. Esta situación cambia

sustancialmente cuando analizamos otro tipo de comunidades, más grandes y complejas. Los miembros del NE del agua potable fueron personas con primaria completa (sólo el presidente tiene primero de secundaria), con cierta representatividad y experiencia de gestión (el presidente fue el primer teniente gobernador), capacidad de comunicación, entre sus habilidades está el hablar bien el castellano. En Aviación las personas que tienen mayor influencia y pueden desempeñarse como autoridades son los que pueden comunicarse y desenvolverse mejor con el mundo exterior; esto por haber servido en el ejército, o tener experiencia de trabajo dentro y fuera de la comunidad. Uno de los problemas de la comunidad es que no tiene muchas opciones para elegir autoridades o tener nuevos dirigentes, de ahí la preocupación de dar oportunidades a gente joven, para que vaya adquiriendo experiencia de liderazgo y de gestión. De ahí también que se tengan casos de personas que ocupan a la vez varios cargos en la comunidad, como el del actual agente municipal, que ha sido electo también presidente de la Junta de Administración del proyecto de agua potable.

Las autoridades y miembros del núcleo ejecutor sostienen que su comunidad necesita tener más dirigentes preparados para realizar gestiones y conseguir mayor apoyo del Estado, y que proyectos como el del agua potable les da experiencia y confianza para desenvolverse como dirigentes, pese al costo que significa para ellos movilizarse para realizar gestiones, dado que viven en una economía de subsistencia y se encuentran aislados geográficamente. Por ello hubo un acuerdo de asamblea comunal para que los cargos de autoridades y dirigentes sean ocupados de acuerdo a una lista de personas hábiles, las mismas que además deben ser casados o con familia. Hay un interés en dar oportunidad a los jóvenes, pues los cargos actuales son desempeñados por personas con un promedio de edad de 30 años. Sin embargo, la consulta a las personas adultas para tomar decisiones sigue siendo una práctica importante en la comunidad.

Los momentos más importantes de participación de la población en general fueron la decisión de gestionar el proyecto, las decisiones para constituir y elegir a los miembros del núcleo ejecutor y la junta de administración, y lo relacionados con el aporte comunal de mano de obra no calificada. En cuanto a la fiscalización, la participación de la población fue pasiva, pues según los miembros del núcleo ejecutor, es más un acto informativo sobre los gastos efectuados en el proyecto que una acción propiamente de fiscalización. Con todo, es considerada importante porque inculca en la población el derecho a ser informados, y en los dirigentes la obligación de rendir cuentas por los recursos que están bajo su responsabilidad.

\* \* \* \* \*

A manera de síntesis, podríamos decir respecto a las comunidades que hemos caracterizado como de bajos grados de complejidad:

En cuanto a sus características poblacionales, se trata de comunidades relativamente pequeñas, aisladas, de pobreza extrema, con fuerte identidad comunal. Se movilizan fundamentalmente para conseguir

bienes públicos esenciales. Sus actores principales son los líderes comunales, pero en estrecha relación con la población en general, con la cual hay escasos grados de especialización y división del trabajo. La mayoría participa como mano de obra no calificada en faenas comunales, los liderazgos tratan de ser rotatorios, dado que implican costos. La participación asume mayormente la forma de un involucramiento generalizado de la población en acciones colectivas en el ámbito local. Cuando las cosas funcionan bien, la participación permite, desde el punto de vista de la aplicación de políticas sociales, reducir costos de manera importante; y desarrollar capacidades en la población, capacitándola, poniéndola en contacto con el mundo institucional, generando liderazgos. Empero, la extrema pobreza hace también que el involucramiento en acciones colectivas encubra formas de auto-explotación, y hace a las comunidades altamente dependientes de la intervención de agentes externos, lo que puede dar lugar a prácticas manipulatorias.

### *Complejidad media: heterogeneidad, grupos de poder e intermediación*

Una situación muy distinta a la que acabo de describir se presenta en comunidades que siguen siendo pobres, aunque no signadas por pobreza extrema, pero más grandes y complejas, más integradas a la economía de mercado y a los centros urbanos, por lo que la migración y los intercambios en general son más intensos. Encontramos también que la complejidad lleva a que los pobladores tengan más opciones y adscripciones sociales múltiples, por lo que la identidad comunal tradicional se encuentra debilitada; se suelen además encontrar conflictos al interior de las comunidades, y cierta desconfianza entre los grupos y organizaciones existentes, y la presencia de grupos de poder. La participación aparece referida más bien a la posibilidad de acceder a bienes semi-públicos o privados, antes que públicos en sentido estricto; es decir, obras que benefician no al conjunto de la comunidad, sino a grupos dentro de ésta. Esto por supuesto afecta las posibilidades de acción colectiva, hace que no tengan sentido formas de participación que se expresan en involucramiento generalizado en acciones colectivas. Encontramos también una presencia más fuerte de agentes externos como instituciones estatales y ONGs; organismos que a veces tienen relaciones de colaboración, y otras de abierta competencia.

Entre los intereses de la comunidad y los actores externos, encontramos la intervención de líderes sociales que asumen los costos de la acción colectiva a cambio de incentivos selectivos diversos; dirigentes que en realidad no cumplen funciones de representación, como en contextos de baja complejidad, sino de *intermediación*, por lo que podríamos llamarlos, con Olson, *empresarios políticos*, o *brokers*; son personajes con relaciones, capacitación y experiencia, suelen además tener experiencia política; suelen ser producto de la politización de izquierda de los años setenta y ochenta, y de la labor promotora de las ONGs (ver Tanaka, 1999). Estos líderes difieren sustantivamente de aquellos vistos en el contexto de comunidades de menor grado de complejidad por su mayor especialización y consiguiente distancia del poblador promedio; esta especialización hace que su lógica esté signada por la obtención de incentivos selectivos, antes que por el sólo

espíritu cívico, por así decirlo. Su intervención es fundamental tanto para la comunidad, que los requiere para entrar en relación con agentes de desarrollo, como para éstos, que requieren de interlocutores calificados en las comunidades en las que intervienen. En el caso de las obras financiadas por FONCODES, por ejemplo, se les suele encontrar como miembros de muchos núcleos ejecutores. Constituyen una suerte de poder local, a veces legitimado, a veces cuestionado; con todo, siempre son considerados como necesarios, por las funciones de intermediación que cumplen<sup>25</sup>.

Veamos a continuación algunos casos que ilustran este tipo de situaciones.

- *Distrito de Luricocha, Ayacucho*

El distrito de Luricocha se encuentra ubicado en la provincia de Huanta, en el norte del departamento de Ayacucho. Es un valle interandino, considerado como un tránsito obligado hacia las comunidades de altura. La población total, considerando a toda la jurisdicción del distrito, es de aproximadamente seis mil habitantes, distribuidos en unos quince pagos y tres comunidades campesinas. Es un distrito en el que la migración permanente y temporal es alta, y cuya producción está fuertemente destinada a la comercialización. Existe una relativamente densa presencia de organismos del Estado y ONGs, pero también de otros actores, como partidos políticos.

En Luricocha es notoria la existencia de múltiples conflictos internos. Muchos de ellos pueden atribuirse a problemas asociados al quiebre de lazos comunales tradicionales, dados por la modernización y la migración. Muchos de los que migraron lo hicieron por razones económicas y buscando educación. Durante la etapa de violencia política, Luricocha fue duramente afectada, lo que generó un fuerte desplazamiento adicional de la población.

Quienes manejan el poder en la zona son casi siempre migrantes retornantes, con mayores recursos y contactos, relaciones, y son a la vez los principales protagonistas de los conflictos. Un ejemplo es el que se da entre el actual Alcalde, Rodrigo Palomino, y el Presidente del Comité de Autodefensa, Américo Ludeña. Este conflicto tiene implicancias políticas, pues en las elecciones de 1998 Palomino postuló a la Alcaldía de Luricocha representando a "Vamos Vecino", mientras que Ludeña fue candidato por la lista del Movimiento independiente "Fraternidad", postulando a la tercera regiduría. Palomino acusa a Ludeña de ex subversivo, en tanto éste acusa a aquél de malversación de fondos.

En cuanto a las obras ejecutadas por FONCODES, es clara la importancia que tiene un personaje local, Abilio Cerpa Oré. Se trata de un *broker* en el más pleno sentido de la palabra. Cerpa fue alcalde distrital entre 1993 y 1995; posteriormente trabajó en diversas instituciones como el Ministerio de Agricultura (oficina del PETT- Proyecto Especial de Titulación

---

<sup>25</sup> Sobre la importancia de los líderes locales en las políticas sociales ver Vásquez *et.al.*, 1999.

de Tierras), y en la Región de Desarrollo - CTAR de Ayacucho. A partir de estas experiencias, Cerpa pudo hacer contactos claves y conocer de cerca los trámites y gestiones necesarias para canalizar el apoyo de FONCODES hacia su distrito. Así se hizo en Luricocha la primera obra, de ampliación del sistema de agua potable. Es llamativo que a partir de entonces Cerpa formó parte de muchos núcleos ejecutores:

- Construcción de aulas en el Pago de Simpayhuasi (fue Fiscal del n.e.)
- Dotación de paquete de medicinas en el Centro de Salud (fue Tesorero)
- Construcción del Puente en el Pago de Opanccay (fue Presidente)
- Construcción de reservorio del Pago de Pichuirara (fue Tesorero)
- Instalación de agua potable en el Pago de Pichuirara (fue Presidente)
- Construcción de tres aulas del nivel inicial en la capital de Luricocha (fue Tesorero).

Penden sobre Cerpa una serie de acusaciones de malos manejos, que utiliza las obras de FONCODES como medio de vida, obteniendo beneficios indebidos, como forma de enriquecimiento personal. A pesar de ello, los pobladores de los diversos pagos "lo buscan" para que elabore proyectos a su favor; por ejemplo, en el pago de Pariza.

En cuanto a la participación de la población, se registraron variaciones según las obras, confirmándose en términos gruesos que, cuando se trató de bienes públicos puros (como en Pichuirara), el involucramiento de la población fue mayor, mientras que cuando se trató de otros bienes (como en la capital de Luricocha), se presentaron problemas; por ello, a veces, se tiene que recurrir a diversos mecanismos de coerción para motivar la participación, o a ofrecer algún tipo de recompensa, como reparto de víveres o alimentos, más allá de los jornales. Es claro que, al tener la población opciones diversas, no tienen a la acción colectiva como única opción.

- *Conchacalla, distrito de Anta, Cuzco*

Conchacalla se encuentra en el distrito de Anta, ubicado a su vez en la provincia de Anta del Departamento del Cuzco. Se trata de una zona relativamente articulada a centros urbanos, con relaciones mercantiles intensas. Según el último censo de población y vivienda, en todo el ámbito distrital existen 16,737 habitantes, repartidos en unas 16 comunidades. FONCODES llegó a Conchacalla después que otros organismos del Estado, como INADE e INFES, y después de ONGs como OFASA y ADRA. Los proyectos con FONCODES se dieron casi como una extensión natural de experiencias de proyectos con estas y otras instituciones. En los últimos años, FONCODES financió dos obras, la construcción de un centro educativo de nivel primario y un puesto de Salud.

Es importante señalar que en los núcleos ejecutores de ambas obras aparece el presidente de la comunidad, Zacarías Huancolluchu. Este personaje y algunos otros aparecen como líderes en Conchacalla, aunque ese liderazgo es sumamente cuestionado. Huancolluchu parece cumplir las funciones de *broker* de las que hemos venido hablando. Hay acusaciones de

corrupción en la ejecución de las obras. A pesar de que el presidente de la comunidad sea la autoridad "tradicional", se trata de un liderazgo fuertemente cuestionado. En general, hay muchos conflictos en la zona, asociados a diferencias políticas de índole diversa.

Por ejemplo, existió un fuerte conflicto al interior del núcleo ejecutor del puesto de salud, que afectó el desarrollo de las obras. El presidente del núcleo, Germán Sanchez Atauluco, se enfrentó a la fiscal, Julia Chilli, quien afirma que el tesorero, en complicidad con el presidente y el inspector "se han tirado la plata"; Chilli cuenta además en esas denuncias con el respaldo del alcalde distrital, Juan Ninan. Aparentemente, divergencias políticas están a la base de estos conflictos: Sánchez tiene una antigua identidad de izquierda, en la actualidad se identifica con Perú Posible y Alejandro Toledo, mientras que Ninan es miembro de Vamos Vecinos.

De otro lado, no puede afirmarse que la participación de la población en general sea entusiasta en las obras, que se ejecutaron con retrasos y problemas. En general, sólo participaron en las faenas comunales aquellos directamente beneficiados con las obras. En términos generales, se trata de dos bienes semi-públicos, por ello el involucramiento del conjunto de la comunidad se hace más difícil. En el caso de las aulas, se involucran más quienes tienen hijos, aunque ciertamente la existencia de las aulas beneficia potencialmente a todos; y con respecto al puesto de salud, quienes se ven motivados a participar más son los beneficiarios directos potenciales, no aquellos que por diversas razones pueden tener atención médica en otra parte (ya sea porque les queda muy lejos, o porque prefieren atenderse en otro lugar).

- *Comunidad campesina de Huillqui, distrito de Ancahuasi, Cuzco*

Huillqui se encuentra ubicado en el distrito de Ancahuasi, provincia de Anta, departamento del Cuzco, aproximadamente a 90 km. de la ciudad del Cuzco. En el distrito se cuentan unos 6,900 habitantes, en unas trece comunidades. La comunidad de Huillqui es pequeña (unas 52 familias), pero sus habitantes tienen contactos frecuentes con otras comunidades (principalmente con Chamanacalla), y otros centros urbanos mayores.

La información sobre FONCODES fue obtenida por algunos líderes de la comunidad, que cumplen la función de *brokers*. Se trata principalmente de dos personajes, el ex alcalde Esteban Puma Ataucullo y Basilio Coa, próspero comerciante de la zona; ellos supieron del apoyo que brinda FONCODES en sus constantes viajes a la ciudad de Cuzco, con el fin de gestionar documentos ante el Proyecto Sierra Centro Sur y el PRONAMACHS, instituciones que ya venían apoyando a la zona a través de diversas obras, como la construcción de reservorios, colegios, canales de irrigación, etc.

Esteban Puma tiene una trayectoria interesante. Es un líder regional con una larga trayectoria de militancia gremial y política, que pasa por Vanguardia Revolucionaria, el Partido Unificado Mariateguista y llega hasta la constitución de un frente político "independiente", la Unidad Campesino

Popular, siempre con una marcada tendencia socialista. Puma fortaleció y alentó la organización regional, primero como líder campesino y político, y luego como autoridad edil, al ser electo alcalde del distrito de Anta por tres veces consecutivas: 1990-1992, 1993-1995, y 1996-1998. En su último periodo fue revocado del cargo por supuestos malos manejos y malversación de fondos. Debido a esas y otras acusaciones, su popularidad ha decrecido en los últimos tiempos, de tal manera que ha optado por trasladarse a Cuzco para iniciar estudios universitarios.

FONCODES ha ejecutado recientemente en Huillqui un par de obras, un sistema de electricidad y un sistema de agua potable. Dada la naturaleza de las obras, que responden a necesidades fundamentales de la población, la participación en estos casos se dio de manera generalizada y entusiasta. Una de esas obras fue un proyecto de electrificación, y en la constitución del NE intervino el exalcalde, Esteban Puma, quien gestionó la ayuda de FONCODES. El ya había tenido algunas conversaciones con directivos de la institución, y éstos le habían sugerido constituir un NE para solicitar un proyecto de electrificación. Puma coordinó con el actual Alcalde de Ancahuasi, Germán Mejía Tuco, y propició la formación del NE. Es interesante mencionar que Mejía es ex miembro de la Federación Zonal de Campesinos de Anta-Urubamba (FEZOCAU, afiliado a la CCP), y ahora ejerce el cargo de alcalde, habiendo sido electo por la lista de Vamos Vecinos. Basilio Coa fue electo como presidente, y Víctor Piñé como Tesorero.

Los pobladores eligieron a Coa y Piñé porque sus familias tienen una tradición de liderazgo, por ejemplo ellas fueron las gestoras del reconocimiento de Huillqui como comunidad campesina diez años atrás. Coa se dedica actualmente a la crianza de ganado vacuno, que es comercializado en las ferias locales y en la ciudad de Lima. Junto a Piñé gestionaron ante el Estado la adquisición de un tractor agrícola para la comunidad, el cual es utilizado en las labores agrícolas. En la familia Piñé, durante la década de los 80, hubo varios dirigentes campesinos de izquierda, participaron en congresos campesinos (como en Chacán, en Cuzco, etc.), y habían integrado la Confederación Campesina del Perú, a través de la Federación de Campesinos del Cuzco.

\* \* \* \* \*

A manera síntesis, podríamos decir de las comunidades de complejidad media:

A diferencia de las de complejidad baja, aquí la identidad comunitaria se encuentra relajada. Se trata de comunidades más integradas a centros urbanos, la población posee alternativas, posibilidad de cursos de acción diferentes. No hay tanta dependencia de bienes públicos, por lo que se desarrollan lógicas de grupos de interés y lógicas individuales; es decir, la participación del ciudadano promedio se vincula a beneficios específicos.

Para el logro de esos bienes son claves ciertos líderes sociales, que funcionan como intermediarios o *brokers*. Intermedian entre agencias del



Estado y otros actores promotores del desarrollo y sus comunidades o grupos. Dada la mayor complejidad del entorno, estos intermediarios poseen alta calificación, alta especialización, experiencia, a diferencia de los líderes comunales que vimos en contextos de baja complejidad. Su liderazgo no proviene de la tradición, como en este último caso, sino de habilidades, experiencia, contactos. Esta especialización, necesaria por las tareas que enfrentan, establece una alta división del trabajo, una diferencia con el ciudadano promedio, que sólo participa como mano de obra no calificada, pero no mayormente en los procesos de toma de decisiones.

En la participación de la población en la política social, en este contexto, resulta crucial la intervención de esos líderes. Siendo así, para que la participación funcione bien, lo que es necesario es que sus tareas de *intermediación* sean cumplidas con eficiencia, despertando confianza y legitimidad ante la población; cuando la intermediación se da correctamente, la intervención de los líderes sociales ayuda a hacer más eficientes las políticas sociales, se permite un diálogo fluido con agentes e instituciones de desarrollo, se dan efectos democratizadores al interior de las comunidades. Empero, cuando las cosas no funcionan bien, esos líderes actúan buscando beneficios y siguiendo lógicas personalistas, desvinculándose de los grupos que supuestamente representan; convirtiéndose como en pequeños caciques que imponen sus intereses inmediatistas, y distorsionan las políticas sociales.

Veamos finalmente cómo aparece la participación en contextos muy complejos, propios de ámbitos urbanos.

#### *Complejidad alta: espacios urbanos, participación y pluralismo*

Para terminar con el examen de la participación y sus diversos contextos, analicemos su problemática en espacios urbano-populares, de alta complejidad social. Específicamente, en la investigación tomamos como unidad de análisis al distrito de San Juan de Lurigancho en Lima.

En espacios urbano-populares, tenemos un entorno sumamente heterogéneo, en el que coexisten personas de muy distintos niveles socioeconómicos. Es un entorno que ofrece múltiples posibilidades y cursos de acción a los ciudadanos, que van desde formas de acción colectiva, pasan por la formación de diversos grupos de interés, y llegan hasta distintas formas de iniciativa individual. Por lo general, en estos ámbitos ya los bienes públicos esenciales, que atañen a los servicios básicos, ya han sido conseguidos, con lo que difícilmente la participación puede asumir la forma de un involucramiento generalizado en acciones colectivas. Más bien, asume la forma de grupos de interés en torno a la defensa de intereses específicos. Esto como resultado de la mayor consolidación relativa del espacio urbano-popular<sup>26</sup>.

Encontramos también una proliferación de actores: múltiples organizaciones sociales de base, con orientaciones diferentes, y diversos

---

<sup>26</sup> Ver Tanaka, 1999 y 1999b.

agentes externos, ONGs e instituciones estatales de orientaciones también diversas; encontramos también actores políticos en competencia por ganar mayor respaldo y legitimidad, y “bases” de apoyo para sus propuestas. En todo esto, nuevamente, encontramos la intervención de intermediarios o *brokers*. A diferencia de contextos de complejidad media, acá estos líderes son muchos más, exhiben una mucho mayor especialización y están en relación con muchos más agentes externos, que involucra complejas cuestiones de gestión y promoción del desarrollo, y juegos políticos. Por esta razón, los beneficios de la participación en general no dependen tanto de la eficacia de la intermediación *vis-a-vis* los representados, sino de la adecuada coordinación y un manejo adecuado de los conflictos entre esos líderes; dentro de formatos pluralistas, en donde se evite la pretensión del monopolio de la representación. Si estas condiciones se dan, la participación puede efectivamente expresar todas las ventajas potenciales de una “sociedad civil” vigorosa.

La magnitud de los intereses en juego hace que todos los actores estén expuestos al escrutinio público, con lo que los grupos de interés que se forman en este contexto logran tener un gran impacto mediático, y por ende, político. Es por esta razón que puede darse la lógica descrita por Joan Nelson (1992) y otros, en la que la visibilidad de las demandas convierte a sectores populares urbanos en relativamente privilegiados (frente a actores ubicados en zonas rurales), dada su mayor capacidad de negociación. La exposición pública y la magnitud de los intereses en juego politizan rápidamente los conflictos sociales.

Cada uno de los actores involucrados posee intereses y una agenda propia, que afectan directamente la participación y el sentido de la ejecución de las políticas sociales. En este contexto, la idea de la “participación de la comunidad en las políticas sociales” en realidad no existe, dada la intervención de una multiplicidad de actores con agendas propias; propiamente hablando, las políticas sociales aparecen como un terreno de disputa por el control político de la población y las organizaciones existentes. En estas luchas, nuevamente, son claves los líderes sociales o *brokers*, cuya lógica está signada por la obtención de recursos para las comunidades o segmentos de la población (en ocasiones clientes) en cuyo nombre actúan, obteniendo incentivos selectivos en el proceso<sup>27</sup>.

La utilidad de la participación en las políticas sociales se puede ver menoscabada de varias maneras. Por ejemplo, las organizaciones sociales pueden devenir en grupos de interés particularizados, enfrentados al interés general. Conviene recordar la diferencia entre un movimiento social, definido como un grupo de intereses comunes, y las organizaciones que se constituyen en nombre de ese movimiento social, que pueden desarrollar

---

<sup>27</sup> Esto se condice con lo que hemos encontrado en otras investigaciones: una gran proliferación de organizaciones en el ámbito popular, como respuesta a necesidades diversas; organizaciones para cuya constitución ha sido crucial la intervención de líderes sociales o agentes externos; débil desarrollo de valores democráticos al interior de las organizaciones; problemas de representación, pero a la vez una alta valoración de la importancia de las mismas como forma de enfrentar problemas. Sobre esto ver Carrión *et.al.*, 1999.

lógicas divergentes<sup>28</sup>; los intermediarios políticos pueden utilizar su posición para escalar posiciones sociales y políticas; finalmente, los actores externos pueden manipular, politizar las organizaciones. De todas estas maneras, las políticas sociales que se basen en la red de organizaciones de base pueden generar ineficiencias<sup>29</sup>.

Este análisis que sigue se alimenta de la investigación de campo en el distrito de San Juan de Lurigancho.

- *Las Juntas Vecinales de Desarrollo Zonal (JUVEDEZOs) y la inviabilidad del modelo piramidal de participación*

San Juan de Lurigancho es el distrito más poblado del país. Según el censo de 1993, tiene una población de 582,975 habitantes. Estimaciones para el año 2000 consideran que esta cifra bordea los 800,000. De ellos, aproximadamente 300,000 han sufragado en las últimas elecciones presidenciales; el departamento de Loreto, y los departamentos de Tacna y Tumbes juntos tienen una cantidad de electores similar. Esto lo hace una plaza atractiva para las principales fuerzas políticas nacionales. Desde 1999, Ricardo Chiroque, del movimiento oficialista Vamos Vecino, es el alcalde distrital, aunque aún se discute la limpieza de su elección ya que habría ganado la alcaldía por tan sólo 1,000 votos, es decir menos del 1% de la población electoral distrital. Todo esto nos habla de la gran complejidad de este entorno, y de cuán fácilmente su dinámica y conflictos llegan a politizarse.

Se trata de un distrito en el que la demanda por bienes públicos dejó de ser central; por ello, las organizaciones vecinales, que responden a un modelo de participación que asume el involucramiento generalizado en acciones colectivas, se hallan muy debilitadas, y en realidad resultan la representación de la que se valen algunos *brokers* en el distrito para mantener su función de intermediarios. Una buena manera ilustrar en la práctica los límites del modelo "piramidal" de participación y representación al que hacíamos referencia anteriormente en este documento es por medio de la experiencia de las Juntas Vecinales de Desarrollo Zonal (JUVEDEZOs) en San Juan de Lurigancho.

Bajo la administración de Chiroque, la oficina de participación vecinal del distrito, buscando "ordenar" y mejorar la comunicación entre los vecinos y el municipio, dividió el distrito en 15 zonas, las cuales fueron denominadas Juntas Vecinales de Desarrollo Zonal (JUVEDEZOs). Según el registro de organizaciones sociales que tiene la municipalidad, son aproximadamente 500 las organizaciones vecinales que existen en el distrito. El objetivo de las JUVEDEZOs era constituir una instancia de coordinación entre esas organizaciones vecinales y la municipalidad, según criterios geográficos, asumiendo que las organizaciones eran expresivas de los vecinos del distrito. Es claro un modelo de representación piramidal, con un monopolio de formas

---

<sup>28</sup> Sobre el punto ver McCarthy y Zald, 1977; más recientemente, ver Neidhardt y Rucht, 1991.

<sup>29</sup> Sobre la eficiencia en la cobertura de los programas sociales ver Vásquez, 1999.

de representación; la población se expresa en sus organizaciones y dirigentes, el conjunto de dirigentes en la JUVEDEZO, las JUVEDEZOS ejercen finalmente la representación de la población con el municipio.

Dentro de cada jurisdicción, se llevarían a cabo elecciones entre los representantes y dirigentes vecinales, para designar a los representantes de las juntas (14 dirigentes por JUVEDEZO). Esta representación tendría la función de coordinar con la municipalidad los requerimientos (especialmente obras públicas) "necesarios para el desarrollo de su zona". Mediante las JUVEDEZOs las autoridades ediles esperaban poder "consultar al vecino sobre las obras que se van hacer", "conocer cuál es la prioridad del vecino para que esa obra no sólo esté como tal sino para que la valoren también", según declaraciones de Luis Rocillo, Director de Participación Vecinal de la Municipalidad de SJL.

En la práctica la propuesta de las JUVEDEZOs no funcionó. En primer lugar, porque las organizaciones vecinales no son representativas como antes, cuando la demanda por bienes públicos esenciales era central. El mismo Rocillo reconoce que en *"aquellos pueblos que ya están establecidos en zonas urbanas (y que cuentan con servicios públicos básicos), la organización simplemente muere"*, y que *"la directiva ya no tiene el eco que tenía antes"*. Segundo, los supuestos "representantes" en realidad son intermediarios, *brokers*, que no resultan expresivos del conjunto de una población que tiene una gama amplia de formas de acción para defender sus múltiples identidades e intereses. Estos *brokers* son personajes de larga trayectoria y experiencia, muchos fueron dirigentes en los años ochenta. Lo que hacían las asambleas zonales de los JUVEDEZOs era reunir a estos personajes, pero no podía hablarse de una relación de representación; además, dado el perfil de este tipo de participantes, la coordinación rápidamente devenía en disputas de poder e influencia política, que se alejaba de una lógica estrictamente de gestión del desarrollo local. Finalmente, dado que el municipio no disponía de fondos como para hacer funcionar la relación de intermediación, los JUVEDEZOs aparecieron como una instancia burocrática, y quedaron en nada.

Me parece que el problema acá es un esquema de participación anacrónico, desfasado para un distrito complejo, con múltiples formas de acción y expresión, donde asumir formas monopolísticas de representación no es posible. Es claro que la población en el distrito tiene lógicas de acción que pasan por la acción individual y, cuando se trata de acciones colectivas, por medio de la constitución de grupos de interés, que no implican un involucramiento generalizado y constante en formas de acción colectiva. Dos grupos de interés importantes que hemos estudiado son el Comité Distrital del Vaso de Leche, y los Comedores Populares.

- *El Comité Distrital del Vaso de Leche en San Juan de Lurigancho*

El Comité Distrital del Vaso de Leche, en la actualidad, es la organización social más grande del distrito. Está conformado por unas 35,000 socias, distribuidas en aproximadamente 3,000 comités de manzana, y tiene como población beneficiaria a unas 140,000 personas (entre niños,

adolescentes, ancianos y madres gestantes). Su dirigencia es elegida en elecciones universales y secretas en las que participan las 35,000 socias. La actual junta directiva, presidida por Rosa Inga Morales, inició su periodo en 1999.

El Comité tiene una organización bastante compleja. Las 35,000 socias, como ya mencionamos, forman 3,000 comités de manzana; todos los comités de manzana de una jurisdicción forman un "pueblo". La magnitud de un "pueblo" varía de acuerdo al tamaño del asentamiento humano, cooperativa de vivienda o urbanización, según sea el caso. No hay un criterio preestablecido. La distribución del recurso (leche y cereales<sup>30</sup>) no se realiza directamente a los pueblos ni a los comités de manzana. El suministro está a cargo de funcionarios municipales, y éstos llevan los productos, una vez por semana, a los 33 centros de acopio ubicados en todo el distrito. Aquí se da el encuentro entre las autoridades municipales y la organización social, que finalmente reparte los recursos que llegan a los centros de acopio. En cada centro de acopio se almacenan los recursos que deben ser distribuidos a un número de "pueblos" que puede variar de 5 hasta 30, de acuerdo a la magnitud del reparto. Cada una de las instancias de organización (comité de manzana, pueblo y centro de acopio) está coordinada por miembros de la misma organización.

El programa del vaso de leche es un programa municipal desde 1996, cuando se distritalizó el programa, con recursos del Ministerio de Economía. Comité Distrital del Vaso de Leche participa sólo en la distribución del recurso, por medio de los centros de acopio. La distritalización del programa determinó algunos cambios e innovaciones en el esquema organizativo de los municipios distritales. De este modo se creó una jefatura distrital del programa de vaso de leche (a cargo de Jaime Bernedo), y se instaló un comité de regidores para la administración del programa. El municipio se encarga del manejo del programa, de modo que, a solicitud de las mujeres, y de acuerdo a la disponibilidad de recursos, es el municipio el que aprueba la constitución de comités, y vela por el correcto funcionamiento del programa.

Para el jefe del Programa de Vaso de Leche de San Juan de Lurigancho, Jaime Bernedo, la principal tarea de esta jefatura consiste en la supervisión del reparto de los productos y la verificación de la preparación de los mismos en todos los comités del distrito; además de fiscalizar ciertas "anomalías" en la distribución, como cobros indebidos, la existencia de "socias fantasmas" y la apropiación ilícita de los productos. María Elías es la presidenta de la comisión de regidores de administración del programa de vaso de leche (quien además ocupa otros cargos en la coordinadora distrital de comedores populares). Según ella, la comisión tiene como tarea principal el "coordinar y mediar" entre la jefatura del programa y el comité distrital de la organización. Entre sus funciones se encuentran la supervisión del estado financiero del programa, la aprobación de nuevos comités beneficiarios y la coordinación con los encargados de la convocatoria a licitación pública de la provisión de los recursos. Anualmente se lleva a cabo un concurso público a cargo de un comité especial de licitación que lo integran el Director Municipal de

---

<sup>30</sup> En adelante denominaremos "recurso" a la leche y los cereales que reparte el programa de Vaso de Leche, tal como suelen hacerlo las mismas socias.

Administración, el asesor legal del municipio y el Jefe del Programa de Vaso de Leche. Todo esto hace que haya una constante pugna entre la autoridad municipal y la organización social. En San Juan, esto se ha expresado en los conflictos entre el jefe del programa, representante del municipio, y la directiva del comité; de un lado, se acusa de corrupción a las dirigentas, y del otro se acusa al municipio de querer violar la autonomía de la organización.

En cuanto a la organización del comité distrital, veamos cada nivel. En el caso del comité de manzana, las socias que lo conforman nombran a su representante, la que se encarga de hacer cumplir la preparación efectiva de la leche y los cereales que se reparten, y de que estos productos preparados sean empleados por las socias según las normas ya establecidas (una tasa de leche con cereal por cada niño menor de 13 años –o madre gestante o anciano- al día). En el caso del “pueblo”, el conjunto de socias que pertenecen a esa jurisdicción eligen a la coordinadora del pueblo (dirigenta principal encargada de todos los comités de manzana de un núcleo geográfico) y a una “fiscal del pueblo”. La duración de estos cargos depende mayormente del grado de confianza y aprobación que se mantenga entre las dirigentas y los miembros de base. Sin embargo, según Jaime Bernedo, Jefe del Programa municipal, la ausencia de recambio dirigenal obedecería al aprovechamiento del cargo que estarían haciendo las dirigentas.

Respecto al nombramiento de las encargadas de los centros de acopio, éste se realiza con base en acuerdos entre las dirigentas de los pueblos y la dirigencia distrital. Más allá del requisito sobre la ubicación de la vivienda, las encargadas de los centros de acopio deben ser de confianza para el comité distrital. Precisamente por esto existe un interés de parte de las autoridades municipales por designar a estas dirigentas, lo cual resulta un atentado contra *“la autonomía de la organización”* según las propias dirigentas del comité distrital. Al respecto, Bernedo mantiene su postura sobre la corrupción de las dirigentas.

Dada la magnitud y complejidad del programa, podemos ir precisando algunas cosas. Primero, que se trata siempre de grupos de interés, que se apropian de un bien privado, o semi-público, si se quiere. No tiene sentido hablar entonces de un involucramiento generalizado de la población, en este caso de las mujeres. La participación, a nivel de base, se restringe a la participación en los comités de base. Por encima de esta lógica, aparecen dirigentas distritales, que desarrollan tareas especializadas, vinculadas sobre todo al reparto de los recursos, y a la gestión por el acceso a otros beneficios; siendo gruesamente representativas de sus respectivos comités, y de grupos más amplios dentro del distrito. Varios comités de manzana forman *pueblos*, y varios pueblos están adscritos a un centro de acopio. Dada la proliferación de comités y de lideresas, de orientaciones sociales y políticas diferentes, los problemas centrales no sólo tienen que ver con representación; tienen sobre todo que ver con las relaciones entre las líderes, y cómo manejar sus conflictos, más allá de la mera organización para el reparto de los recursos.

Además, el asunto se complejiza más con la intervención del municipio, con la disponibilidad de recursos que tienen que ver con el

gobierno central, y con la intervención de intereses políticos diversos. De hecho, para el municipio la tentación de querer utilizar políticamente los recursos del programa es grande, dado que no enfrenta restricciones institucionales mayores. No existen propiamente mecanismos que aseguren que la distribución a cargo de la red de comités sea la más eficiente, o que esté exenta de un manejo político. Así, según el jefe del programa, éste tiene como meta, impuesta por el alcalde, que los beneficiarios lleguen a 200,000 personas, es decir aumenten más de un 30%. Este aumento de los beneficiarios debería "focalizarse" en los sectores de extrema pobreza del distrito. Sin embargo, según lo declarado por Jorge Bernedo, jefe del programa, no se manejan indicadores que aseguren que la focalización sea adecuada. La selección y aprobación de "nuevos beneficiarios" se basa en criterios totalmente "informales" (*"preferimos un asentamiento humano a una urbanización"*). Lo que sí es claro es que desde un punto de vista político el programa sí funciona. Al haber más beneficiarios, el programa impulsado por el alcalde se legitima.

El municipio tiene posibilidades de manipular el programa por el escaso grado de institucionalización de los programas sociales. Al aparecer no como política *estatal*, sino como política gubernamental o de la administración municipal, aparece como una suerte de dádiva de la autoridad, lo que permite el desarrollo de lógicas clientelares. Así, en los últimos tiempos, especialmente en el contexto del último proceso electoral, se habló mucho que el alcalde había "cooptado" a las dirigentas del vaso de leche en el distrito. Pedro Mora, un funcionario de una ONG, esboza una reflexión al respecto. Según Mora, Chiroque tiene la intención de controlar la organización del vaso de leche con fines políticos. Uno de ellos sería el lograr un apoyo social que le permita conseguir la reelección en la alcaldía el 2002. Uno de los primeros pasos habría consistido en ganar adeptos claves. Mora sostiene que Chiroque *"paralizó a un sector de las bases contratando a las líderes históricas"*. Citamos dos ejemplos: la primera dirigente distrital del distrito, Andrea Castro (quien estuvo a cargo de la organización por aproximadamente 10 años, se desempeña actualmente como encargada de la agencia municipal N°3; y Ana María Tineo, la anterior presidenta distrital, trabaja en la Dirección de Participación Vecinal. Muchas de ellas participaron activamente en la campaña electoral última, respaldando la candidatura del Ing. Fujimori.

Esto respecto al municipio. En lo que respecta a la coordinadora distrital, tampoco hay mecanismos eficaces que aseguren que los recursos efectivamente lleguen a la población beneficiaria (socias fantasma, o socias excluidas), o que aseguren que los recursos sean efectivamente preparados (hay muchas denuncias de que la leche no se prepara, sino se vende). Estos problemas son difíciles de ventilar, porque en principio atentarían contra la "autonomía de la organización popular", y muestran una faz oculta y no agradable de las asociaciones intermedias, supuestamente expresivas de valores democráticos.

De otro lado, cuando se habla de la supuesta "autonomía" de las organizaciones, encontramos que ésta es, hasta cierto punto, sólo discursiva, porque siempre han sido terreno de pugnas entre organizaciones políticas y ONGs. Así por ejemplo, en el contexto electoral pasado, la Coordinadora Metropolitana del Vaso de Leche sufrió una división. Un grupo,

presidido por Iris Rocha (vinculada a Vamos Vecinos), reclama su legitimidad sobre la base de una "asamblea ampliada" que le habría conferido el cargo; otro grupo de organizaciones convocó a una elección metropolitana que desconoció el acuerdo de la asamblea, eligiendo a Esther Bullón, vinculada al movimiento *Somos Perú*. Ambas son dirigentas de amplia trayectoria en el movimiento del vaso de leche. A nivel distrital, estos conflictos también se dan, aunque no hayan sido tan fuertes. Más bien han sido otros los cruciales, que tienen que ver con los mecanismos de asignación de los recursos. En los últimos meses, una serie de denuncias en torno a irregularidades en el proceso de licitación del proveedor de la leche ha llevado a, de un lado, el cuestionamiento al alcalde y las autoridades del municipio, y del otro, al cuestionamiento a la legitimidad de la dirigencia del comité distrital.

Esto nos lleva a los conflictos entre las dirigentas, y los conflictos entre ellas y las autoridades políticas. En este ámbito de alta complejidad, creo que el principal desafío que tiene la participación es el desarrollo de prácticas pluralistas, en las que no exista la pretensión del monopolio de la representación, u orientaciones unívocas, que limiten o repriman las diferencias. Por el contrario, deberían promoverse y defenderse las diferencias, y con ellas, mecanismos de coordinación y concertación, control horizontal entre las autoridades y los líderes sociales, fiscalización y controles mutuos.

Finalmente, un comentario sobre sucesos últimos en el distrito, sumamente reveladores respecto a la discusión sobre el "clientelismo". En los últimos meses, se produjeron problemas con el reparto de la leche. Contrariamente a lo supuesto por algunos, las mismas señoras "amigas" del alcalde, y que habrían participado en el proceso electoral pasado apoyando la candidatura del ing. Fujimori, se han movilizado activamente en contra del alcalde. Ha habido problemas en el reparto y en la calidad de los recursos, por lo que se ha puesto en cuestión al ganador de la licitación, lo que ha generado un fuerte enfrentamiento entre la coordinadora distrital y la autoridad distrital. Es importante registrar que se juega mucho dinero en esto, con lo que aparecen las acusaciones: que unos proveedores han pagado coimas para ganar una licitación, que otros han pagado otras para forzar un cambio de proveedor... sea como fuere, se revela lo rápido que se politizan los conflictos sociales, y la gran complejidad de la situación. Estos problemas dificultan los planes de reelección del alcalde Chiroque, y además debilitan su posición al interior del movimiento Vamos Vecinos, del que es dirigente nacional. Más recientemente, el gobierno decidió recortar en el presupuesto general de la república 2000-2001 los fondos para el programa; como respuesta, las mismas mujeres que cuestionaban al alcalde salieron a las calles a protestar, llegando incluso a coordinar con parlamentarios de oposición la atención a sus demandas.

- *Comedores populares en San Juan de Lurigancho*

Los primeros comedores populares de San Juan de Lurigancho surgen en 1980, ubicándose alrededor del AA.HH. Huáscar en la zona de Canto Grande. Estos comedores tienen su antecedente en los primeros programas de OFASA y ONAA, que entregaban alimentos a las mujeres a cambio de



realizar trabajos comunales (limpieza de calles, por ejemplo). A fines de 1985, el número de comedores en el distrito llegaba a tan sólo 18. Su establecimiento dependió básicamente del esfuerzo de sus integrantes y del apoyo que recibieron de algunas instituciones privadas y de ayuda social (especialmente las agencias de cooperación internacional ya mencionadas), sin intervención alguna del gobierno.

Un paso siguiente consistió en la coordinación entre comedores del mismo distrito. Como señala una de las socias entrevistadas: "*comprendimos la importancia de no estar aisladas, que había que conocerse, intercambiar experiencias*". Hacia mediados de 1986 las primeras representantes distritales asistieron a un encuentro de comedores organizado por la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS). Este evento es resaltado incluso en la introducción de los estatutos de la central, pues al parecer fue el primer momento en que pudieron compararse con sus homólogas de otros distritos, como Comas por ejemplo, que se presentaban "*mejor organizadas*". Este hecho motivó a las representantes proponer la creación de una central de comedores distrital. El 31 de octubre de 1986 se fundó la Central de Comedores Autónomos de San Juan de Lurigancho y con ello se inició la primera directiva distrital.

A partir de la crisis económica del gobierno aprista (1988), los comedores populares se multiplicaron a lo largo del distrito. El tamaño creciente de la organización dificultaba la eficiencia y rapidez de las coordinaciones, lo que determinó, en 1989, la formación de cuatro comités zonales, dividiéndose geográficamente el distrito en cuatro zonales (baja, media, arenal y alta). Posteriormente, se crearía una nueva zonal en Campoy. A partir de ese año se nombraría dirigentas no sólo a nivel distrital, sino también zonal. En 1987, el gobierno de Alan García, a través del recientemente formado PAD (Programa de Asistencia Directa), promovió la creación de clubes de madres que tenían, entre una de sus principales funciones, la preparación de alimentos en sectores de extrema pobreza<sup>31</sup>. Bajo este marco legal se crearon un conjunto de organizaciones en los distritos urbano-populares de Lima metropolitana, con derecho al acceso al programa de asistencia laboral PAIT, y a la entrega de subsidios que solían concretarse en ayuda económica directa. Desde ese año hasta la actualidad, los clubes de madres del distrito reciben un cheque mensual que actualmente fluctúa entre los 300 y 600 soles (dependiendo del número de raciones del comedor).

Las medidas del gobierno aprista, sin embargo, no consideraban a los "comedores autogestionarios", que no recibieron apoyo alguno del gobierno (salvo esporádicas "donaciones"). Por el contrario, CARITAS y algunas ONGs se convirtieron en las principales instituciones que respaldaban a los comedores populares. Cabe recordar el programa de centros de acopio que puso en marcha FOVIDA a nivel de Lima Metropolitana; éste consistía en establecer un sistema de venta directa de productos alimenticios desde los propios productores a las socias de los comedores (sin intermediarios) de tal manera que disminuían los precios.

---

<sup>31</sup> En la actualidad, los clubes de madres que subsisten lo hacen bajo las mismas características de un comedor popular.

Las primeras medidas económicas del gobierno de Fujimori dañaron aún más la economía de los pobres del país. Esto determinó el crecimiento y fortalecimiento de la organización de comedores populares, no sólo a nivel distrital. En el inicio de los noventa podemos detectar el nivel máximo alcanzado por la organización de comedores, por lo menos en la dimensión propositiva. Pedro Mora, un promotor de ONG con experiencia en el distrito, considera la promulgación de la ley 25307 como un hito para comprender el desarrollo de esta organización. Por esta ley, aprobada el 15 de diciembre de 1991 y promulgada en febrero del año siguiente, el Estado se comprometió a considerar un rubro en el presupuesto nacional anual destinado a política social alimentaria, a través de los comedores populares. Este "logro", según lo señala Mora, fue producto de una sólida etapa de preparación, *"obviamente con asesoramiento (de funcionarios de ONGs), pero sobre todo con el protagonismo de las mujeres"*; y de acuerdos y "lobbies" con congresistas (*"generalmente de izquierda"*). Sin embargo la ley no llegó a reglamentarse, lo que ha obligado a las representantes de la organización a realizar periódicamente el *"trabajo de lobby con congresistas"* en los meses que se discute el presupuesto nacional. Según nuestro entrevistado, esta continuidad de gestiones ha desgastado y rutinizado el papel de las dirigentas. En la actualidad ese porcentaje del presupuesto nacional es canalizado mediante el PRONAA.

En el caso de los comedores populares, los conflictos políticos que vimos anteriormente son más claros aún. De un lado existe una organización, la "Central de Comedores Populares Autogestionarios de San Juan de Lurigancho", que cuenta con unos 315 comedores populares activos. Esto involucra a unas 10,000 socias activas, teniendo en cuenta un promedio de 30 socias por comedor. Según los estatutos de esta organización, cada comedor está en la obligación de elegir dos representantes (un titular y un suplente) *que "participarán con voz y voto por cada comedor, llevando la decisión de su base"*. Este cargo se ocupa, teóricamente, por un año. No podemos confirmar el rigor del cumplimiento de esta norma. Por lo conversado con algunas dirigentas, varía mucho por cada comedor. Las representantes de cada comedor conforman una asamblea general zonal que se asume como "el órgano máximo a nivel de comité zonal". La asamblea general zonal está dirigida por una junta directiva zonal. Los canales de comunicación se debilitan aún más en la representación distrital. La asamblea general central es la máxima autoridad de la organización. Está constituida por los representantes de todos los comedores del distrito y por las directivas zonales y la directiva central. Cabe indicar que las asambleas generales se realizan, según los estatutos, cada tres meses de manera ordinaria. En lo que va del año se ha cumplido con este acuerdo, pero ha estado condicionado al proceso electoral de la junta directiva central. No se puede decir lo mismo de otros años, en los cuales no existía regularidad en la realización de asambleas.

De otro lado, está la "Coordinadora Distrital de Clubes de Madres, Comedores Populares, Comedores Autogestionarios, Comedores Parroquiales y Comedores Infantiles de San Juan de Lurigancho", creada a partir de la intervención del PRONAA (1997). La "Central" ha sido la organización tradicional del distrito, que históricamente formó parte de un movimiento que buscaba principalmente asegurar que el gobierno central asignara recursos para el programa de comedores. La secretaria general de la

"Central" fue hasta este año la señora Ysabel Valverde, quien ocupó el cargo en los últimos cuatro años. Ella desarrolló una gestión en estrecha relación con diversas ONGs, como INCAFAM o TACIF, por ejemplo, que desarrollan programas de apoyo a la generación de ingresos y de educación de líderes. El cargo ayudó a Valverde a convertirse en un personaje público con cierta presencia en el distrito, situación que le permitió postular como regidora por el distrito en las elecciones municipales de 1998 por Somos Perú, y posteriormente a ser pre-candidata a la lista parlamentaria de la misma agrupación este año. En ninguna de las dos empresas logró sus objetivos. La actual secretaria general es Consuelo Aristizábar.

La identificación de Valverde con Somos Perú mereció el cuestionamiento de un sector de dirigentas, que la acusaron de "politizar" la organización. Estos problemas se vieron agravados por la intervención del PRONAA desde 1997. Entonces se empezó a formar la "Coordinadora", cuya primera presidenta distrital desde 1999 es Cirila Campos. Así, ahora la "Central" enfrenta una creciente desafiliación de comedores populares que pasan a depender directamente de una cadena de centros de acopio que coordinan directamente con los promotores del PRONAA. A pesar de que todos los comedores del distrito reciben alimentos del PRONAA (incluida la Central), pertenecer a la "Coordinadora" trae otros beneficios adicionales. La "Coordinadora" se formó con la intervención de ex-dirigentas de la Central, las que aprovecharon el cuestionamiento a la señora Valverde para formar una nueva organización, y fue producto de una estrategia política planificada a mediano plazo, que se vale de la debilidad y problemas de legitimidad de muchas de las dirigentas "tradicionales".

Con el objetivo supuesto de mejorar la distribución de los recursos alimenticios, el PRONAA creó alrededor de 23 centros de acopio en todo el distrito, ubicados en los domicilios o en los locales de comedores dirigidos por socias "confiables" para los promotores de este organismo estatal. Para la selección de estas "personas confiables", valió la asesoría de ex-dirigentas de la Central. Además se contó con el apoyo de la organización distrital de clubes de madres, creadas en el gobierno aprista y que en la práctica se habían convertido en comedores populares, con la diferencia de que además de los alimentos distribuidos por el PRONAA recibían un subsidio en dinero. En esta agrupación de clubes de madres resalta el liderazgo de María Elías, actual regidora distrital por Vamos Vecino. En 1999, se reunieron las 23 responsables de los centros de acopio creados por el PRONAA, contando entre ellas miembros de los clubes de madres y comedores populares, y decidieron desconocer la existencia de la Central, aduciendo que *"es una organización muerta"*, y que sus dirigentas simplemente *"no representan a nadie"*. El discurso de las directivas de los centros de acopio, entre ellas Cirila Campos, identifica la renovación organizacional como una tarea decisiva para las organizaciones de base de Lima. Ellas asumen esa responsabilidad señalando que *"a tiempos nuevos, nuevas organizaciones"*. De este modo se dio inicio a la *Coordinadora* distrital; en la actualidad, son aproximadamente 600 los comedores populares y clubes de madres que pertenecen exclusivamente a esta organización. Tanto Pedro Mora como las dirigentas de la Central coinciden en señalar que la coordinadora se ha formado en parte debido a la frágil "tradición" de las integrantes de los comedores populares, y el insuficiente recambio dirigenal. Según Mora, la Coordinadora está formada

básicamente "por socias nuevas que no conocen la historia de la organización, ni de las luchas".

Es interesante registrar que todos estos conflictos se dan a nivel de las cúpulas, de las dirigentas del distrito, no tanto a nivel de base. En la actualidad, en el distrito, son aproximadamente 1,000 los comedores populares. Todos ellos reciben los alimentos que distribuye el PRONAA sin distinción alguna. Miembros de ambas organizaciones señalaron que a pesar de rumores y supuestas amenazas, los alimentos llegan a todos los comedores. Todos los comedores, sin excepción, reciben la inspección de los promotores del PRONAA, que comprueban la preparación del alimento y el número de beneficiarios del programa. Además, todos los comedores tienen que coordinar la distribución de los alimentos con los 23 centros de acopio. La diferencia consiste en que 315 comedores están afiliados a la Central y reconocen como dirigente a Consuelo Aristizábar; y las restantes tienen como dirigente a Cirila Campos. Como se puede apreciar esta situación ha generado confusión en las socias de base, que tienen muchas dificultades para comprender las "diferencias"<sup>32</sup>.

A mi juicio, el problema aquí está en la pretensión de monopolizar la representación popular. Creo que el problema no está en la existencia de múltiples organizaciones, o que estén en disputa entre ellas. Habiendo orientaciones sociales o políticas diversas, no sólo no es sorprendente que así sea, sino que hasta es algo positivo. El problema está en que unos pretendan descalificar a los otros, que sus relaciones, en vez de estar basadas en principios de cooperación, lo estén en el principio de la competencia; el otro problema es, nuevamente, la débil institucionalización de las políticas sociales, lo que las hace fácilmente pasibles de utilización política. Se hace necesario "aislar" a las políticas sociales, hacerlas políticas de Estado y alejarlas lo más posible de la intervención de los gobiernos y administraciones municipales de turno.

Una de las diferencias que encontramos entre la "Central" y la "Coordinadora" está en los actores externos que las apoyan. En el caso de la Central, existen algunos programas que se han puesto en funcionamiento con las socias de estos comedores gracias a proyectos de ONGs. La Central cuenta por ejemplo con la administración de una botica que implementó Incafam; además, otras ONGs han puesto en marcha microempresas (talleres de confecciones, por ejemplo) con la participación de las socias. Finalmente, varias de ellas participan en una "Escuela de Líderes", exclusivo para las integrantes de la Central. Según Mora, desde 1995, aproximadamente, se dio un giro en la labor de las ONGs, en el que se tomó en cuenta el pedido de las dirigentas de la Central de implementar proyectos que ayuden a la generación de ingresos para las socias. De este modo, el espacio que había servido para el suministro básico de alimentos se convirtió también en la posibilidad de generar pequeños ingresos. Sin embargo, ha quedado demostrado por experiencias piloto que este tipo de proyectos funcionan mejor sin pasar necesariamente por la organización, es decir, teniendo como beneficiarios

---

<sup>32</sup> Sobre el funcionamiento del PRONAA ver Portocarrero y Romero, 2000; Vásquez, 2000.

directos a miembros de comedores, pero que participen del programa de las ONGs a título personal.

En el caso de la Coordinadora distrital, es el propio Estado, a través del PRONAA, el que se encarga de generar fuentes de ingresos para las miembros de esta organización, también obedeciendo a una demanda de las bases. Según Cirila Campos, uno de los "motivos" para apoyar a Fujimori en la campaña de 1995 fue la promesa de "convertir los comedores populares en microempresas". Campos señala que el PRONAA presentó a sus afiliadas una lista de posibles microempresas de las que podrían formar parte. En esa relación figuraban talleres de confecciones, panaderías, lavanderías, crianza de aves de corral, etc. Se implementaron de manera piloto unas cuantas microempresas en San Juan de Lurigancho, pero fracasaron porque implicaba que todas las socias del comedor se convirtieran en "dueñas" de la empresa. Esta experiencia resultó aleccionadora pues permitió reformular la propuesta, aunque saliéndose de los marcos de lo que se entiende estrictamente por política social. La nueva propuesta consistió en requerir la asociación formal de un máximo de cuatro socias (miembros de comedores) y de un capital de garantía para la implementación de algún negocio. Aquellas socias que contaron con el capital requerido asumieron la propuesta y solicitaron a la banca privada un préstamo que tuvo como garante al propio PRONAA. De esta manera, un número importante de socias se convirtió en dueña de 12 panaderías y 30 talleres de confecciones, sólo en el distrito. Cirila Campos es una de ellas. No resulta casualidad alguna que las principales dirigentas de la coordinadora en el distrito sean las dueñas de las panaderías y alguna de ellas dirigidora distrital por Vamos Vecino.

Las miembros de la Coordinadora distrital también reciben el tipo de capacitaciones que tradicionalmente han dictado las ONGs. En este caso es el PROMUDEH el encargado de capacitar a las miembros en temas como violencia familiar, derechos de la mujer, e inclusive liderazgo; además de las asesorías para la creación de microempresas. Este conjunto de información ha generado en las socias, o en todo caso en las dirigentas, un discurso que bien podríamos llamar "anti-ONG", que desprestigia el papel de éstas, por lo menos en el distrito, ya que presentan a los comedores de la Central como "altamente dependientes" de los organismos no-gubernamentales, que además serían centros de *"oposición política al gobierno"*. Una prueba de ello sería la filiación política de Valverde y del Risco consideradas para la coordinadora como *"andradeístas"*. Evidentemente este tipo de discurso se expresa de manera similar para las dirigentas de la Central de Comedores que, obviamente, se consideran "autónomas", siendo las "dependientes" las que participan de la Coordinadora pues los beneficios de éstas estarían supeditados al apoyo incondicional en la campaña electoral de Perú 2000.

\* \* \* \* \*

El examen de los JUVEDEZOs, del Comité Distrital del Vaso de Leche, y las organizaciones de Comedores Populares en San Juan de Lurigancho deja lecciones interesantes para pensar la participación popular en políticas sociales en contextos complejos. Comprobamos los límites de un modelo "piramidal" de participación y representación, y los problemas asociados a

la pretensión de asumir un monopolio de la representación de intereses diversos por definición. Vimos la fácil politización de las políticas sociales, los intentos de manipulación por parte del Estado (como consecuencia de la débil institucionalización de aquéllas) y otros actores, que, con todo, nunca son absolutos.

Si es que las organizaciones sociales son en realidad grupos de interés, y si es que los intereses y orientaciones sociales y políticas son por definición diversos, entonces las centrales o coordinaciones debieran ser múltiples, plurales, y acaso en "sana" competencia por ofrecer mayores ventajas a sus asociadas. Acá de lo que se trata no es de negar la complejidad social y política, la diversidad de opciones. El asunto es que no prime una lógica de enfrentamientos, sino de colaboración, para lograr políticas sociales más eficientes, basadas en organizaciones sociales que empaten con intereses generales y no devengan en burocracias que buscan prebendas. Y de lo que se trata también es de no abusivamente utilizar los recursos del Estado para pretender crear bases de apoyo político.

### *Resumen, algunas conclusiones y recomendaciones*

En este trabajo, espero haber mostrado la insuficiencia de los enfoques convencionales de la participación para dar cuenta de su complejidad, y la necesidad de construir un modelo de análisis que establezca las distinciones que son relevantes para comprender su naturaleza, posibilidades y límites. Propongo aquí que esas distinciones tienen precisamente que ver con los grados de complejidad de los contextos en los que ocurre la participación. Resumo los rasgos principales de mi propuesta en el gráfico 1, que debe entenderse como modelos "típico-ideales" que orienten la investigación concreta y la intervención de los agentes promotores del desarrollo.

Ubico tres situaciones, marcadas por grados de complejidad bajo, medio y alto. En cada una de estas situaciones, las formas de participación están signadas por un principio rector: en el primer caso, el involucramiento generalizado en acciones colectivas; en el segundo, por la capacidad de intermediación de líderes locales entre los intereses de actores externos y grupos de las comunidades de base; y en el tercero, por la interacción pluralista y cooperativa de líderes sociales. Esta clasificación es analítica, y a la vez propositiva; permite entender la dinámica de la participación, y también pensarla en relación a cómo debiera ocurrir para que tenga efectos benéficos.

La complejidad baja corresponde a comunidades de pobreza extrema, pequeñas, homogéneas y aisladas de centros urbanos, con identidades comunales fuertes; la media, a comunidades pobres, pero más grandes, heterogéneas y más integradas a centros urbanos; la complejidad alta se da en contextos urbanos. En el primer caso, la demanda principal es por bienes públicos, lo que hace que el involucramiento generalizado en acciones colectivas tenga sentido; en el segundo caso, se demandan sólo algunos bienes públicos, pero sobre todo bienes semi-públicos; en el tercer caso,

bienes semi-públicos y privados, abriéndose espacio para iniciativas de desarrollo individualistas.

En cuanto a los promotores de la participación, en contextos de baja complejidad, es crucial la intervención de los líderes comunales tradicionales; en contextos de complejidad media, la intervención de líderes que cumplen funciones de intermediación entre las comunidades y agentes externos, que también llamamos *brokers*; en contextos de alta complejidad, intervienen líderes sociales de gran calificación, que llegan a estar muy cerca de la dimensión política. En el primer caso, la mayoría de la comunidad participa mayormente como mano de obra no calificada en trabajos comunitarios, no participando propiamente en tareas de gestión. Esto vale incluso para los líderes comunales, altamente dependientes de agentes externos. En el segundo caso, la población participa en tanto tiene demandas y necesidades específicas, que atañen a un grupo, formándose así grupos de interés, que aparecen y desaparecen en función a esas demandas y necesidades; en el tercer caso, junto a los grupos de interés, la participación en la esfera pública también puede darse de maneras individuales, dado el contexto urbano y moderno en el que ocurre. En el primer caso, no hay mucha especialización en las tareas que desempeñan los líderes y el promedio de la población; por ello, los cargos dirigenciales hasta pueden ser rotatorios. En el segundo caso, se registra una especialización, por lo que los líderes sociales se distancian naturalmente de sus bases, constituyéndose en elites con intereses específicos. En el tercer caso, la especialización es mayor, y los líderes sociales llegan a estar envueltos en la esfera política, dado el contexto en el que operan.

En cuanto a las políticas sociales, en contextos de escasa complejidad, el desafío principal está en desarrollar capacidades a nivel de base. El contexto de pobreza extrema del que estamos hablando hace que las capacidades sociales sean escasas, y acaso esa dimensión de la pobreza sea la más relevante para los esfuerzos de desarrollo, antes que el acceso a recursos o ingresos, que han de ser considerados consecuencia de lo anterior. En el contexto de complejidad media, dada la importancia que tiene la intervención de los líderes de base, que hacen las veces de intermediarios o *brokers*, líderes que son pocos en contextos de pobreza, es crucial que estos líderes asuman conductas democráticas, y que no se conviertan en caciques dentro de sus comunidades; en contextos de complejidad alta, el desafío principal me parece que es la coordinación y el control recíproco entre los múltiples líderes sociales, dada la diversidad de sus orientaciones e intereses.

Si es que estos desafíos no se cumplen, entonces, en el primer caso, la participación puede degenerar en prácticas manipulatorias de agentes externos, que se valen de la comunidad para lograr objetivos enteramente propios, y ajenos a la comunidad; o puede terminar encubriendo formas de explotación de una comunidad en la que el tiempo y las capacidades para actuar colectivamente también son un recurso escaso. En el segundo caso, los líderes sociales pueden devenir en pequeños caciques, grupos de poder que distorsionan a su favor las políticas sociales; en el tercer caso, la no existencia de mecanismos de coordinación y control puede terminar en fragmentación, exacerbación de conflictos, lógicas de exclusión, y

manipulación política por parte de agentes externos. Sin embargo, si los desafíos se logran superar, la participación resulta siendo altamente favorable para las políticas sociales. En el primer caso, la participación permite reducir los costos y ampliar la cobertura de los programas sociales, dada la contraparte de trabajo comunitario; en el segundo caso, la intervención de los líderes sociales permite una interlocución con actores de la comunidad que permite una mejora en los diagnósticos de las necesidades, una mejora en la formulación de proyectos, y la sostenibilidad a mediano plazo de las obras una vez terminadas. Finalmente, en contextos de alta complejidad, la interacción entre actores sociales plurales legitimados y cooperativos permite fortalecer la sociedad civil, poner en la agenda pública los intereses populares, lo que a mediano plazo permite pensar en la democratización de la sociedad y el Estado.

\* \* \* \* \*

Unos comentarios finales en términos de recomendaciones de política. Dado que, como hemos visto, la participación no es una práctica natural y espontánea, y que aún en contextos de identidades comunitarias fuertes, signados por lo general por pobreza extrema, su práctica es altamente dependiente de agentes externos, una conclusión importante que se deriva es la necesidad de que estos agentes promuevan activamente el desarrollo de capacidades sociales a nivel de base. Las políticas sociales suelen tener una concepción tecnocrática, en la que el trabajo con la población suele dejarse de lado. Las capacidades sociales de base son cruciales en el objetivo del desarrollo, como han demostrado autores como A. Sen y otros<sup>33</sup>. Si no se persigue la participación como un objetivo explícito, si no se le incentiva y promueve desde el Estado y otros agentes, ella difícilmente se dará, y si se da, corre el peligro de quedar desvirtuada, como hemos visto.

Afortunadamente, tenemos en el Perú experiencias interesantes desde las cuales partir. En primer lugar, tenemos un muy grande y altamente capacitado grupos de líderes sociales de base, que se expresan en muchas organizaciones por todo el país, cuyas prácticas deben encauzarse de modo de sacar lo mejor de ellos. Un gran número de ONGs con amplia experiencia en el campo del desarrollo y un profundo enraizamiento en las comunidades de base. Experiencias participativas en políticas sociales como la de FONCODES, pese a sus limitaciones.

Para terminar, siendo consecuentes con lo anterior, creo útil distinguir también las sugerencias según ámbitos de aplicación. En contextos de baja complejidad y pobreza extrema, un reto que tiene que afrontar la política social es el de la cobertura. El aislamiento, la precariedad en cuanto a las capacidades sociales, hace que sea difícil darle voz, convertir en demandas las muchas necesidades de esas comunidades. El Estado y los agentes de desarrollo son los que deben llegar, y a la vez debe

---

<sup>33</sup> Al respecto ver ver Sen, 1981; Iguñiz, 1999; Sagasti *et.al.*, 1999; el discurso del *empowerment* también se ubica dentro de estas coordenadas teóricas. Al respecto ver también Schübeler, 1996, entre otros.



llegar evitando que su intervención se convierta en imposición o manipulación. Para esto el Estado y las ONGs deben sumar esfuerzos, deben construirse redes de intervención, que permitan ampliar la cobertura de las políticas y establecer controles mutuos entre actores diversos.

En contextos más complejos, y más integrados a centros urbanos, y con mayor presencia de instituciones vinculadas al desarrollo, el trabajo con los líderes sociales de base es fundamental. De lo que se trata es de difundir y democratizar sus capacidades, de modo de que no sean tan escasas, de modo que esos líderes no abusen de su situación de dominio; de fomentar prácticas democráticas en los líderes que ya existen. Finalmente, en contextos de alta complejidad, como los que caracterizan los centros urbanos, creo que la intervención del Estado y agentes de desarrollo debe partir del reconocimiento de la complejidad de la situación, de la existencia de intereses y orientaciones sociales y políticos siempre diversos, por lo que cualquier intento de limitar el ejercicio y expresión de esas diferencias es perjudicial. Siendo las cosas así, de lo que se trata es de establecer mecanismos de negociación de los conflictos, de coordinación de la multiplicidad de actores, de modo de superar interferencias en lo que deben ser políticas de Estado.

Cuadro 1. Resumen general.

Formas de participación	de	Involucramiento colectivo generalizado	Intermediación	Pluralismo
Grado de complejidad	de	Baja	Media	Alta
Espacios característicos poblacionales	y	Pequeñas, homogéneas, aisladas. Identidades comunales. Pobreza extrema.	Grandes, heterogéneas, integradas centros urbanos.	Espacios urbanos
Principales bienes involucrados	bienes	Bienes públicos	Bienes públicos y semi-públicos	Bienes semi-públicos y privados
Actores Principales		Líderes comunales	Intermediarios <i>brokers</i>	Líderes sociales – políticos
Mayoría de la población	la	Participación con poca calificación	Grupos de interés	Grupos de interés y lógicas individuales
Líderes y población		Escasa división del trabajo	Mayor especialización, intervención <i>brokers</i>	Alta especialización de líderes; llegada al plano político
Desafíos		Desarrollo de capacidades a nivel de base	Formación de líderes democráticos	Coordinación y control horizontal de líderes sociales
Problemas. Distorsiones		Sobre -explotación, manipulación de agentes externos	Intereses particulares. Caciquismo	Fragmentación, particularismo, monopolios de representación. Clientelismo
Ventajas potenciales		Reducción de costos	Mejora diagnósticos; formulación proyectos; sostenibilidad	Construcción de actores sociales, equilibrio Estado-sociedad; democratización y legitimidad del Estado

## Referencias bibliográficas

- Alford, Robert, y Roger Friedland  
1985 *Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Barrig, Maruja  
1996 "La despensa: mujeres en los proyectos de FONCODES". Mimeo.
- Bhatnagar, Bhuvan, y Aubrey C. Williams  
1992 *Participatory Development and the World Bank. Potencial Directions for Change.* World Bank Discussion Paper n° 183. Washington D.C., The World Bank.
- Blondet, Cecilia  
1995 "El movimiento de mujeres en el Perú, 1960-1990". En: Julio Cotler, ed., *Perú, 1964-1994. Economía, sociedad y política.* Lima, IEP.
- Carrión, Julio, Martín Tanaka y Patricia Zárate  
1999 *Participación democrática en el Perú.* Estudio elaborado para la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1999.
- Cernea, Michael  
1992 *The Building Blocks of Participation: Testing Bottom-up Planning.* Discussion Papers N° 166. Washington D.C., The World Bank.
- Córdova, Patricia  
1996 *Liderazgo femenino en Lima. Estrategias de supervivencia.* Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Cunill, Nuria  
1991 *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos.* Caracas, CLAD.
- Chalmers, Douglas  
s/f "What is it about Associations in Civil Society that Promotes Democracy?". Papers on Latin America n° 48. Institute of Latin American and Iberian Studies, Columbia University.
- Chirinos, Luis  
s/f "La estructura de oportunidades de la participación ciudadana en los gobiernos locales". Documento inédito.
- Evans, Peter  
1992 "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Authonomy, and Structural Change". En: Stephan Haggard y Robert Kaufman, eds.: *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State.* New Jersey, Princeton University Press.
- Francisco, Andrés de, coord.

- 1998 *Asociaciones y democracia*. En: *Zona Abierta*, n° 84/85. Madrid, Ed. Pablo Iglesias.
- García-Naranjo, Aída  
1993 *Nosotras, las mujeres del vaso de leche. 1984-1994*. Lima, Centro de Asesoría Laboral.
- Iguíñiz, Javier  
1999 "Trece anotaciones sobre política social y libertad". En: Narda Henríquez, ed.: *Construyendo una agenda social*. Lima, PUCP.
- Joseph, Jaime  
1999 *Lima megaciudad. Democracia, desarrollo y descentralización en sectores populares*. Lima, Alternativa.
- Levi, Margaret  
1988 *Of Rule and Revenue*. University of California Press.
- Lora, Carmen  
1996 *Creciendo en dignidad. Movimiento de comedores autogestionarios*. Lima, Instituto Bartolomé de las Casas – Rimac, Centro de Estudios y Publicaciones.
- McAdam, Doug, John McCarthy, y Mayer Zald  
1996 *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge, Cambridge University Press.
- McCarthy, John, y Mayer Zald  
1977 "Resource Mobilization and Social Movements: a Partial Theory". En: *American Journal of Sociology*, n° 82.
- Mingione, Enzo  
1991 *Fragmented Societies. A Sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm*. Oxford, Basil Blackwell.
- Morley, Samuel  
1997 "FONCODES and the Use of the *Nucleo Ejecutor*". Mimeo. CEPAL.
- Morris, Aldon, y Carol McClurg Mueller  
1992 *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, Yale University Press.
- Murakami, Yusuke  
2000 *La democracia según C y D. Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima, IEP-JCAS.
- Neidhardt, Friedhelm, y Dieter Rucht  
1991 "The Analysis of Social Movements: the State of the Art and Some Perspectives for Further Research". En: Dieter Rucht, ed.: *Research on Social Movements. The State of the Art in Western Europe and the USA*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Nelson, Joan

- 1992 "Poverty, Equity, and the Politics of Adjustment". En: Stephan Haggard y Robert Kaufman, eds.: *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. New Jersey, Princeton University Press.
- O'Donnell, Guillermo  
1998 "Accountability horizontal" (1997). En: *Agora*, n° 8. Buenos Aires.
- Ojeda, Juan  
1991 "El impacto del FONCODES en la pobreza y el empleo". Mimeo. Lima, Biblioteca del Ministerio de la Presidencia.
- Olson, Mancur  
1965 *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Ossio, Juan  
1997 "Enfoque histórico antropológico: FONCODES y la solidaridad andina". Mimeo. Lima.
- Pásara, Luis, et.al.  
1991 *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú*. Buenos Aires, CEDYS.
- Portocarrero, Felipe, y María Elena Romero  
2000 "La caja negra o el proceso de formulación e implementación de políticas públicas: el caso del PRONAA". En: Portocarrero, Felipe (ed). *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima, Red para el desarrollo de las ciencias sociales.
- Robb, Caroline.  
1999 *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assesments in the Developing World?* Washington, D.C., The World Bank.
- Rucht, Dieter, ed.  
1991 *Research on Social Movements. The State of the Art in Western Europe and the USA*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Rueschemeyer, Dietrich  
1997 "The Self-Organization of Society and Democratic Rule: Specifying the Relationship". Prepared for Delivery at the 1997 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Sagasti, Francisco, Javier Iguíñiz y Jürgen Schuldt  
1999 *Equidad, integración social y desarrollo. Hacia un nuevo enfoque para la política social en América Latina*. Lima, AGENDA PERÚ – CIUP.
- Sandler, Todd  
1992 *Collective Action. Theory and Applications*. New York, Harvester Wheatsheaf.
- Sanz Menéndez, Luis, comp.

- 1994 *Representación de intereses y políticas públicas: ¿corporativismo o pluralismo?* En: Zona Abierta, n° 67/68. Madrid.
- Sen, Amartya  
1981 *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation.* Oxford, Claredon Press.
- Schübeler, Peter  
1996 *Participation and Partnership in Urban Infrastructure Management.* Urban Management Programme. Washington D.C, The World Bank.
- Tanaka, Martín  
1994 "Individualismo metodológico, elección racional, movilización de recursos y movimientos sociales: elementos para el análisis". En: *Debates en Sociología*, n° 19. Lima, PUCP.  
1995 "Jóvenes: actores sociales y cambio generacional. De la acción colectiva al protagonismo individual". En: Julio Cotler, ed., *Perú: 1964-1994. Economía, sociedad y política.* Lima, Instituto de Estudios Peruanos.  
1999 "La participación social y política de los pobladores populares urbanos: ¿del *movimientismo* a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino". En: Martín Tanaka, ed., *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales.* Lima, IEP.  
1999a "El agotamiento de la democracia participativa y el argumento de la complejidad (elementos para una refundamentación). En: *Debates en Sociología* n° 23-24. Lima, PUCP.  
1999b "Del *movimientismo* a la *media-política*: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política en el Perú de Fujimori". En: John Crabtree y Jim Thomas, eds., *El Perú de Fujimori, 1990-1998.* Lima, Universidad del Pacífico – Instituto de Estudios Peruanos.
- Tocón, Carmen  
1999 *Entre ollas y cucharones. ¿Movimiento social o movimiento de base? Las organizaciones de mujeres para la alimentación.* Chimbote, La Casa de la Mujer.
- Vásquez, Enrique  
1999 "¿La oferta de programas sociales satisface la demanda social? Un enfoque que rescata la visión de los pobres extremos del Perú". En: Enrique Vásquez ed., *¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?* Lima, Programa Latinoamericano de políticas sociales – IDRC.
- Vásquez, Enrique, Carlos Armaburú, Carlos Parodi y Carlos Figueroa  
1999 "La importancia de los programas sociales en el bienestar de los pobres extremos. Un modelo lineal para el caso de Perú". En: Enrique Vásquez ed., *¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?* Lima, Programa Latinoamericano de políticas sociales – IDRC.
- World Bank, The

1995 *The World Bank Participation Sourcebook*. Environmentally Sustainable Development publication. Washington, D.C., The World Bank.

Zald, Mayer

1992 "Looking Backward to Look Forward. Reflections on the Past and the future of the Resource Mobilization Research Program". En: Aldon Morris y Carol McClurg, eds., *Frontiers in Social Movements Theory*. Yale University Press.