



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE

Gobernabilidad e integración social

La cooperación suiza y la
articulación entre
gobierno y sociedad rural

ALEJANDRO DIEZ HURTADO

© Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)
Av. Salaverry 3242, Lima 27, Perú
Teléfono (51-1) 264-5001
Fax (51-1) 264-1387
www.cooperacionsuizaenperu.org.pe
www.cooperacion-suiza.admin.ch/peru

© Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)
Ántero Aspíllaga 584, El Olivar, Lima 27, Perú
Telefax (51-1) 421-2278
www.cies.org.pe

La cooperación suiza en el Perú tiene el objetivo central de contribuir al diseño de políticas y estrategias que garanticen el desarrollo socioeconómico, en armonía con el medio ambiente. Desde 1964, la cooperación suiza ha aportado de manera significativa a la integración económica y la reducción de la pobreza, principalmente en las áreas rurales, trabajando con instituciones del gobierno peruano, la sociedad civil y el sector privado, con las cuales ha ejecutado más de 250 proyectos.

Alejandro Diez Hurtado es licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctorado por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (EHESS). Desde 1996 se desempeña como profesor de Antropología en la PUCP, donde actualmente es coordinador de la Escuela de Posgrado en Antropología. Es, además, investigador y consultor en temas sociales y rurales, con especial énfasis en la organización y las relaciones políticas y económicas de poblaciones costeñas y andinas del Perú.

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia, y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

Primera edición: Lima, noviembre del 2011
Cuidado de edición: Rocío Moscoso
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro

Impreso por Ediciones Nova Print S.A.C.
Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2011-15753
ISBN: 978-612-4099-22-9

Todos los derechos reservados. Esta publicación puede reproducirse, registrarse o transmitirse, citando la fuente.

Presentación	5
Introducción	6
1. El problema de la institucionalidad estatal y desarrollo de la gobernabilidad	8
2. La apuesta de la COSUDE	10
3. Cerrando las brechas en el sistema de justicia	13
4. Construyendo conectividad municipal y regional	18
5. Logros en la construcción de la gobernabilidad a raíz de la intervención de la COSUDE	25
5.1 El proceso de acercamiento y la generación de instancias de articulación e integración de las poblaciones rurales	25
5.2 Contribución en formación para la reforma del Estado (justicia y gestión pública)	27
5.3 Influencia en la legislación nacional referente a la participación, la inclusión y el proceso de descentralización	27
5.4 Construcción de agendas y procesos de desarrollo económico local y regional	29
6. Balance y aprendizajes en el proceso de construcción de un Estado inclusivo	31

7. Retos para el futuro	35
7.1 Institucionalización de procesos	35
7.2 Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades	35
7.3 Asociatividad y coordinación interinstitucional: política versus gestión	36
7.4 Generación de una justicia y de gobiernos locales y regionales interculturales	36
 Bibliografía	 38

Desde que, en 1963, arribaron al Callao los primeros profesionales del desarrollo suizos y las primeras vacas, las alianzas entre el hombre de los Alpes y el hombre de los Andes se hicieron cada vez más sólidas. Con el paso de los años, la experiencia, el trabajo conjunto y el mutuo conocimiento, la cooperación técnica suiza amplió su visión de una mirada tecnológica del desarrollo a un intercambio socioeconómico.

En estos 47 años de presencia ininterrumpida en el Perú, la cooperación suiza pasó por varias etapas. Experimentó el cambio en la estructura rural del país con la reforma agraria; sufrió, al igual que la mayoría de los peruanos y peruanas, la violencia política que caracterizó la década de 1980; acompañó a los productores rurales en medio de los cambios de la estructura económica de la década de 1990; y contribuyó al fortalecimiento de las instituciones democráticas en la etapa de transición de los inicios del nuevo milenio.

Los 47 años de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) en el Perú confirman la experiencia, el conocimiento y la consistencia de sus programas y proyectos, que ha venido ejecutando con gran éxito junto al gobierno peruano.

Es importante destacar que el gobierno suizo mostró especial interés por acompañar los esfuerzos que se venían realizando desde el gobierno peruano, luego de un período caracterizado por la concentración de poder, la pérdida del Estado de Derecho y la falta de acceso a la justicia por parte de las comunidades rurales. Así, implementó los programas de apoyo a la descentralización y acceso a la justicia de las comunidades rurales, cuyos objetivos fueron dotar de modelos de gestión descentralizada que permitieran a las poblaciones rurales gozar de servicios públicos, incluido el de justicia. De esta manera, aportó a la reforma del Estado, tanto de las municipalidades y gobiernos regionales como del sistema nacional de justicia.

Con esta revista, buscamos dar a conocer cómo ha contribuido COSUDE a mejorar la gestión descentralizada de los gobiernos locales y mejorar el acceso a la justicia de los integrantes de las comunidades rurales.

Los 47 años de COSUDE en el Perú solo reafirman el compromiso inicial de los hombres y mujeres de Suiza con los hombres y mujeres del Perú.

PHILIPPE ZAHNER
Director Residente

Parte de los problemas de desarrollo que enfrenta el Perú están vinculados a la falta de articulación e institucionalización de la sociedad. Muchos analistas brindan la imagen de un Estado y una sociedad fragmentados por múltiples diferencias y procesos —geografía, ingresos, conectividad, idioma, cultura, acceso a servicios—, y varios de ellos coinciden en la necesidad de reestructurar el Estado (Adrianzen 2010).

En los balances regionales de gobernabilidad, el Perú aparece como uno de los países más fragmentados y desconfiados del subcontinente. Según cifras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), la confianza política en el Perú es una de las más bajas (37,5%), aunque está desigualmente repartida: la confianza en la Iglesia católica es muy alta (72,7%), en tanto que la confianza en los municipios es relativamente baja (40,1%), aunque mejor que la que se tiene en los gobiernos regionales (24,5%) y, ciertamente, en el Poder Judicial (15,5%).

En esta perspectiva, una de las líneas de trabajo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) se basa en la necesidad de construir gobernabilidad desde diversas instancias, funciones y niveles del Estado, contribuyendo al ejercicio de derechos, al proceso de institucionalización y mejorar la calidad de la gestión.

Desde esta perspectiva, la sociedad civil se halla multidesconectada, separada del gobierno, separada del acceso a los derechos, separada —en suma— del propio Estado. Existen, entonces, múltiples brechas que cubrir para integrar —o si se quiere, «conectar»— a la sociedad con los procesos de desarrollo en curso de una manera ciudadana e inclusiva, que genere gobernabilidad y bienestar. Y esta desarticulación

se expresa y evidencia particularmente en los espacios rurales, en donde las brechas son mayores; en las zonas más alejadas, la marginación de la población rural y de sus instituciones frente tanto a las estructuras como a las normativas y procedimientos del Estado es aún más acuciante.

El retorno a la democracia y el proceso de descentralización proporcionan una oportunidad para responder a los retos que plantea la necesidad de lograr una mejor articulación de la sociedad civil. En este contexto, la cooperación suiza apuesta por fortalecer la institucionalidad y el Estado de Derecho en el Perú, contribuyendo a los esfuerzos por constituir una nueva institucionalidad, más inclusiva y con mayor participación de la sociedad civil en las decisiones y en el ejercicio de sus derechos. Esta participación se basa en el reconocimiento mutuo entre las partes, la facilitación de la articulación y la generación de mecanismos, espacios e instancias institucionales para el gobierno o la provisión de servicios.

En esta línea, dos programas emblemáticos abordaron problemáticas paralelas y complementarias, aunque no necesariamente interconectadas entre sí. El Programa de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales (PROJUR), que funcionó del 2005 al 2010, procuraba el acercamiento y la articulación entre el sistema formal y las justicias comunales —jueces de paz, rondas, comunidades campesinas, defensorías comunitarias—; mientras que el Programa de Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales (APODER), que estuvo vigente del 2002 al 2011, buscaba visibilizar, fortalecer y articular las municipalidades rurales, apuntalando instancias y habilidades de gestión municipal en proyectos de desarrollo territorial. Ambos proyectos enfatizaban el acercamiento entre agentes, la participación

como principio, la capacitación como imprescindible, la generación de conocimiento como medio y el fortalecimiento de la sociedad civil como propósito.

Esta revista aborda los cambios, avances y retrocesos en el proceso de construcción de ciudadanía y promoción de la participación, con el propósito de acercar a la sociedad civil organizada al Estado, y vincularla orgánicamente en el aparato y procedimientos de gobierno y la provisión de servicios. En la primera parte, se plantean algunos de los principales retos en el proceso de construcción de una institucionalidad inclusiva y que articula diversas instancias de la sociedad con el aparato del Estado. Luego, aborda los aportes y aprendizajes en los procesos de acercamiento entre la justicia del Estado y las formas locales de administrar justicia en zonas rurales, así como los retos de la gestión y el desarrollo socioeconómico en términos territoriales en ámbitos municipales y regionales. Finalmente, enfoca los principales logros de la cooperación suiza en este proceso, y los retos para el futuro.

Queremos agradecer la colaboración de todas las personas responsables de los proyectos APODER y PROJUR, quienes brindaron todo

La cooperación suiza apuesta por fortalecer la institucionalidad y el Estado de Derecho en el Perú.

el apoyo solicitado para buscar la información necesaria para este trabajo; y de los funcionarios y responsables de Intercooperation en Lima y el Cusco, así como de las oficinas regionales de APODER en el Cusco, Cajamarca y Apurímac. También queremos agradecer a las autoridades judiciales de Cajamarca y Abancay, así como a los responsables, actuales y pasados, del proyecto PROJUR; a los gerentes y responsables de las mancomunidades y asociaciones municipales con quienes conversamos en el Cusco, Cajamarca, Abancay y Apurímac; a las autoridades y exautoridades municipales que nos recibieron cortésmente para relatarnos su experiencia; a los directivos y personal de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), de la Red de Municipalidades Rurales (REMUR) de Cajamarca y de la REMUR del Cusco. Sin el valioso apoyo de todos ellos, este trabajo no habría sido posible.

1. El problema de la institucionalidad estatal y desarrollo de la gobernabilidad

Hacia la primera mitad de la década de 1990, el Estado peruano experimentaba una serie de déficits de institucionalidad.

Tras el ajuste estructural, la democracia se hizo más precaria, lo cual quitó fuerzas al Estado, que perdía, en el mismo movimiento, gobernanza y gobernabilidad; esto debilitó tanto su entramado organizacional como la densidad de sus vínculos con la sociedad. El Estado no era suficientemente autónomo respecto de particulares grupos de poder, y era poco legítimo (Adrianzén 2010). Todo ello afectaba tanto la defensa de los derechos fundamentales de las personas como los derechos sociales a la participación y a la inclusión en las diversas decisiones del Ejecutivo.

El Estado no tenía el poder suficiente para cumplir adecuadamente con sus deberes; su escasa presencia, así como la falta de articulación e integración de la sociedad, incidían negativamente sobre la gobernabilidad. Había de trasfondo una pérdida de democracia, entendida como la promesa de igualdad entre los ciudadanos.

Ciertamente que, en el Perú, estos problemas van más allá de la coyuntura. Están vinculados a la pobreza y la desigualdad existentes, que ocasionan que gran parte de la población no tenga poder sobre el gobierno, más allá del voto ciudadano que se expresa cada cierto número de años: en el Perú, la pobreza y la desigualdad han construido una estructura institucional que no permite que el conjunto de sus ciudadanos disfruten de los mismos servicios o cuenten con la misma influencia sobre el gobierno. Las diferencias étnicas agravan el problema, dificultando aún más el ejercicio de los derechos ciudadanos de gran parte de la población. El Estado está repartido desigualmente en el territorio; su penetración y presencia efectiva son diferenciadas

en diversas regiones del país, como lo muestra el índice de densidad elaborado por el PNUD en el 2010.

Las brechas entre poblaciones impulsan a algunos autores a hablar de ciudadanías diferenciadas: por un lado, los ciudadanos de primera categoría, que pueblan la capital y las principales ciudades; por el otro, los ciudadanos de tercera categoría, que se ubican en los pueblos rurales de la sierra y selva, principalmente; y entre ellos, los ciudadanos de segunda, que pueblan los distritos pobres de las ciudades intermedias. Estas diferencias en la ciudadanía se expresan en brechas de acceso a diferentes derechos, como el acceso a la ley, a la provisión de servicios, al desarrollo y otros. López clasifica estas brechas en diversos campos: un par de brechas marcadas por diferencias de género y región de residencia; otras dos, más pronunciadas en los ejes rural-urbano y costasierra; y finalmente, otras brechas sociales y, en particular, étnicas (López 2010).

Todas estas brechas se expresan en niveles diferenciados de acceso a los servicios que presta el Estado, al desarrollo promovido por el Estado y al Estado mismo. Cerrar estas fisuras es parte del rol que se espera de un gobierno, y es una de las funciones fundamentales en el Estado moderno.

Este proceso supone la reducción de la distancia entre el Estado y la población, o si

Cerrar estas fisuras es parte del rol que se espera de un gobierno, y es una de las funciones fundamentales en el Estado moderno.

se quiere, reducir la distancia entre la oferta de la atención del Estado y las necesidades y preferencias de la población, con miras a la construcción de una arquitectura institucional de Estado más cercana y atenta a sus ciudadanos, que considere la provisión de servicios iguales para todos tomando en cuenta las diferencias existentes (Anderson 2010).

La necesidad de generar instancias intermedias se aprecia desde la gestión de Valentín Paniagua, y durante el gobierno de Alejandro Toledo se inicia un proceso de descentralización que apunta hacia un cambio en la estructura del Estado, buscando aproximarlos a sus ciudadanos en nuevas jurisdicciones políticas. Ello supone la creación de nuevas instancias de gobierno, así como la transferencia de funciones y competencias a los espacios subnacionales, pero también una serie de retos que competen a la descentralización económica —transformación

tecnológica, competitividad, eslabonamientos productivos y desarrollo territorial—, que permitan nivelar los crecimientos desiguales en las regiones (Ballón 2010).

Por otro lado, este proceso supone la aparición de nuevos actores —como los gobiernos regionales—, pero también la visibilización de otros actores con características específicas y que demandan otro tipo de atención por parte del Estado —municipios rurales—. Estos últimos se hallaban particularmente excluidos de las decisiones y las políticas de descentralización, pues inicialmente las leyes estaban pensadas para los municipios urbanos, sin considerar que sus homólogos rurales sufrían una serie de carencias —infraestructura, equipos, ingresos económicos, personal—. Estando 1400 de los 1831 municipios distritales ubicados en zonas de pobreza, representaban una realidad que era necesario atender de manera específica (Rozas 2010).

2. La apuesta de la COSUDE

Las diversas brechas en la gobernabilidad del Estado, así como la situación particular de inequidad, exclusión y falta de articulación de las zonas y poblaciones rurales, impulsan a COSUDE a constituir un programa inédito en su trayectoria de apoyo a procesos con un fuerte componente tecnológico, orientado a contribuir al desarrollo de la gobernabilidad en el país. Se trata de un programa múltiple de acciones

Se busca contribuir al tránsito hacia un «Estado inclusivo», que promueve el desarrollo, la integración y el ejercicio pleno de derechos de sus ciudadanos.

complementarias, planteadas sobre la base de una interpretación de las necesidades de articulación de la población rural excluida, desde una perspectiva de construcción de institucionalidad estatal y en el marco del proceso de transformación de la sociedad.

Su apuesta se sustenta, por un lado, en la mejora de la capacidad de autorregulación del Estado; y por el otro, en la promoción del acceso a la justicia y la gobernabilidad en las poblaciones más desfavorecidas —indígenas, campesinas y rurales—. Lo que se busca es contribuir al tránsito entre un «Estado republicano» —que respeta formalmente las reglas de la democracia, pero que mantiene en su interior hondas desigualdades— y un «Estado inclusivo», que promueve el desarrollo, la integración y el ejercicio pleno de derechos de sus ciudadanos. Ello supone promover una serie de transformaciones



Entre los años 1998 y 2011, COSUDE apoyó proyectos que apuntaron al fortalecimiento del Estado, contribuyendo al trabajo descentralizado de la Defensoría del Pueblo.

en el aparato y la arquitectura del Estado: por un lado, un efectivo acercamiento entre la sociedad civil y el Estado; y por el otro, la mejora de la capacidad de gestión del Estado, así como de su capacidad de autorregulación y control institucional, que mejore su desempeño contribuyendo a la gobernabilidad en el país.

Así, a lo largo de los últimos 15 años, COSUDE ha promocionado una serie de proyectos que apuntan de manera complementaria a estos fines: primero, con relación al fortalecimiento del Estado, contribuyendo al trabajo descentralizado de la Defensoría del Pueblo (1998-2005); más tarde, apoyando el trabajo de la Asociación Civil Transparencia en el proceso de retorno al régimen democrático (1999-2001); para, finalmente, desarrollar dos grandes proyectos orientados a atender a las poblaciones menos favorecidas y poco visibles en el marco del proceso de descentralización y reforma del Estado: PROJUR (2005-2010), orientado a la promoción y el acceso a la justicia de poblaciones rurales, y APODER (2002-2011), orientado al desarrollo del buen gobierno en municipios rurales y gobiernos subnacionales.

A la base de la intervención de COSUDE se encuentran el acceso a la justicia y el desarrollo



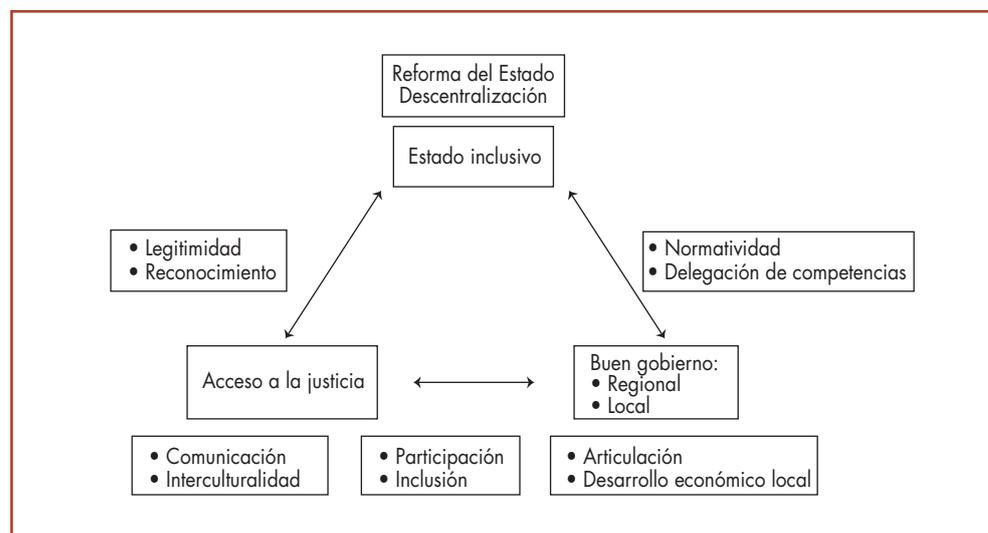
PROJUR (2005-2011) estuvo orientado a la promoción y el acceso a la justicia de las poblaciones rurales.

del buen gobierno —local y regional—. En ambos casos, están en juego la necesidad de participación e inclusión de las instituciones y personas en las estructuras del Estado, tanto en el ámbito local como en el nacional. En el polo del buen gobierno, se juegan además la necesidad de desarrollar una buena gestión y de articular espacios, al mismo tiempo que se promueve el desarrollo económico como instrumento de



APODER (2002-2011) buscó el desarrollo del buen gobierno en municipios rurales y gobiernos regionales.

FIGURA 1
Reforma del Estado. Descentralización



Fuente: Elaboración propia.

promoción y de sostenibilidad de los procesos. En la relación entre el gobierno local y el proceso de desarrollo de un Estado inclusivo se requieren cambios en la normatividad, para permitir la inclusión en el proceso de gestión del Estado de municipios y gobiernos regionales, pero también el desarrollo de competencias específicas de gobierno.

En el polo del acceso a la justicia, está en juego la administración efectiva, eficiente e inclusiva de esta, pero también la aproximación entre

el sistema del Estado y los sistemas de justicia de la población —lo que supone un componente de interculturalidad—, por la vía del reconocimiento y de la consideración de la legitimidad de ambas prácticas.

En su conjunto, el planteamiento requiere el desarrollo de acciones de capacitación y formación de especialistas, gestores e intermediarios, así como el trabajo de incidencia de modificación de prácticas y la capacidad para adecuar la normatividad actualmente existente.

3. Cerrando las brechas en el sistema de justicia



El actual sistema de justicia formal hace grandes esfuerzos para «llegar» a los espacios rurales.

El actual sistema judicial peruano genera una brecha entre las necesidades de justicia de la población y la oferta de administración de justicia desde el Estado. Existe una «carga procesal» excesiva, siempre atrasada, que expresa la insuficiencia de recursos, de personal y, por último, del sistema para resolver el problema de la administración de justicia en el Perú. Las cifras registradas en la línea de base del proyecto PROJUR muestran que ante la necesidad de justicia, las poblaciones rurales solo acceden parcialmente a esta, registrándose en las provincias analizadas un acceso entre el 36 y el 37% en San Marcos y Chota (Cajamarca), y entre el 48 al 50% en Andahuaylas y Chincheros (Apurímac).¹

El actual sistema de justicia formal tiene serias limitaciones para «llegar» a los espacios rurales. Las razones son múltiples. Por un lado, la capacidad y funcionamiento actual del sistema, la insuficiencia de jueces y de recursos, así como una abultada carga procesal, muestran un sistema deficitario respecto de la demanda por justicia existente. Por otro lado, en los espacios rurales se suman una serie de dificultades adicionales que impiden un acceso fluido y necesario a la justicia. Entre dichas dificultades se cuentan: 1) el costo y duración de los procesos, que los ponen fuera del alcance de la población rural pobre; 2) la distancia y ubicación de los servicios en las ciudades, que no siempre están al alcance o son accesibles;

1. El actual sistema de justicia resulta lejano y excluyente, de modo que en las mismas localidades señaladas, entre el 60 y el 80% de los habitantes piensan que los conflictos deberían resolverse en la localidad (Aliaga 2007).

3) la presencia de barreras idiomáticas y culturales, que no permiten un adecuado acceso; y 4) la persistente discriminación y prejuicio respecto de las personas del campo y sus necesidades de justicia (Ruiz 2008).

Frente a los problemas de cobertura y accesibilidad a la justicia formal, las sociedades rurales han respondido históricamente adaptando y produciendo sus propios medios e instituciones para administrar justicia: comunidades campesinas, tenientes gobernadores, jueces de paz y, más recientemente, rondas campesinas han cubierto dicho déficit con mecanismos y procedimientos propios, respondiendo a las necesidades de justicia y equidad «desde abajo», y desde sus propios criterios y nociones de lo justo y lo apropiado. Sin embargo, estas formas de justicia «informal» han sido siempre sujeto de profunda desconfianza desde el Poder Judicial, que ve en ellas, si no un competidor, una serie de prácticas inapropiadas que violan el debido proceso, que utilizan procedimientos y penas reñidos con la legalidad y el ejercicio de los derechos ciudadanos, y



Las rondas campesinas demuestran que las sociedades rurales han respondido históricamente adaptando y produciendo sus propias instituciones.

Históricamente, las sociedades rurales han adaptado y producido sus propios medios e instituciones para administrar justicia.

que usurpan funciones consideradas competencia exclusiva del Poder Judicial y del Estado.

Por otro lado, estas mismas prácticas de justicia popular son vistas con otros ojos por aquellos especialistas que buscan entenderlas desde la óptica del pluralismo jurídico. Para ellos, la coexistencia de sistemas es el reflejo de las diferencias culturales y sociales entre la población de un país, y consideran que en países como el nuestro, con múltiples tradiciones culturales, debería existir una apertura hacia formas diferentes, pero igualmente legítimas, de ejercer el derecho.

En cualquier caso, la existencia de instituciones ubicadas al exterior del sistema judicial supone un problema de competencias que afecta la independencia de poderes y la cobertura del sistema de justicia estatal. Desde ambas perspectivas, en el propósito de ampliar la cobertura del sistema de justicia existe consenso y coincidencia en la necesidad de integrar ambos sistemas, aun cuando persistan debates —y tensiones— respecto de las modalidades y procedimientos para ello.

Todas las apuestas apuntan a la necesidad de conectar ambos sistemas, tanto acercando a las justicias locales hacia el modelo estatal como aproximando al Poder Judicial hacia las otras formas de justicia. Actualmente, este doble movimiento es relativamente consensual: se consigna en los documentos programáticos del Poder Judicial —Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS)—, en la opinión de sus principales responsables —el presidente del Poder Judicial y el responsable de la Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz (ONAJUP)—, en la de múltiples expertos en pluralismo jurídico y justicia rural; además, es un largo anhelo de los operadores no formales de justicia. Restan, sin embargo, una serie de desacuerdos respecto

de las competencias específicas que deben conservar los diversos operadores y sistemas de justicia en un futuro sistema integrado, además de la desconfianza mutua entre los diversos operadores de justicia, que muchas veces no reconocen al otro como un administrador legítimo y eficiente.

Los prejuicios cruzados son inevitables. El reto es construir un modelo de articulación entre el sistema formal del Poder Judicial y las múltiples manifestaciones de las justicias locales existentes en diversas zonas del territorio nacional. La construcción de dicho modelo debe pasar por una comprensión de los diversos sistemas, de su articulación actual y de un análisis de las dificultades para contar con un solo sistema articulado para el ejercicio de la justicia.

La tarea de articular los distintos sistemas de justicia en los ámbitos rurales supone una serie de retos, que competen tanto a la estructura y procedimientos del sistema judicial como a las diversas formas e instituciones para la administración de la justicia desde la población, desde los modos locales o comunales de ejercer justicia. Por lo menos tres dimensiones tendrían que ser consideradas: 1) la dimensión de la diferencia cultural, 2) la definición de competencias de cada tipo de justicia, y 3) la elaboración de la normatividad necesaria que posibilite la articulación y que defina las condiciones para las dos dimensiones anteriores. Estas dimensiones se ajustan diferencia-



Los sistemas de justicia comunal, plenamente reconocidos y articulados con el sistema estatal de justicia, constituyen una respuesta viable para mejorar el acceso de la población a este servicio.

damente para los dos extremos que se deben articular, de acuerdo con sus características, procedimientos y circunstancias.

Cada una de las dimensiones requiere una tarea específica para cada uno de los extremos del espectro de los sistemas y operadores de justicia. En el marco de la diferencia cultural, se requiere establecer mecanismos de diálogo y, sobre todo, puntos de encuentro que propicien el reconocimiento mutuo y el respeto entre los dos sistemas, lo que supone todo un ejercicio de práctica intercultural y un trabajo

CUADRO 1
Necesidades específicas para la articulación de los sistemas

Poder Judicial	Dimensión	Tarea	Justicias comunales
Reconocimiento y respeto por la justicia comunal Respeto por la autonomía de la justicia comunal Vencer la discriminación y los prejuicios	Diferencia cultural	Comunicación y sensibilización	Reconocimiento del Poder Judicial Vencer la desconfianza y los prejuicios
Reconocimiento de las competencias de la justicia comunal Capacitación sobre justicia comunal	Competencias	Capacitación y concertación	Capacitación sobre el Poder Judicial Establecimiento de límites a sus competencias
Inclusión de la justicia comunal en los códigos Reglamentación de la justicia comunal	Regulación	Producción de normatividad	Inclusión y aceptación de normas de convivencia con el Poder Judicial

Fuente: Elaboración propia.

Quienes ejercen las justicias especiales deben ser reconocidos como operadores de justicia legítimos y capaces.

de sensibilización tanto para el Poder Judicial como para los operadores de las justicias comunales. En el marco del establecimiento de las competencias de cada operador, se requiere, por un lado, un proceso de conocimiento de los procedimientos y prácticas del otro, un proceso complejo de capacitación, y un largo proceso de concertación y de establecimiento consensuado de atribuciones y limitaciones de cada operador. Finalmente, la dimensión de regulación requiere la producción de normas, pero también de jurisprudencia que, por un lado, autorice la actuación de los jueces del sistema judicial formal, y por el otro lado, garantice las limitaciones y la adaptación de las justicias comunales en el sistema nacional.

Acercar el sistema judicial a las justicias especiales requiere una serie de acciones

orientadas, en primer lugar, a convencer y concientizar sobre la necesidad de articular los sistemas de justicia y vencer el recelo —y el desprecio (Muñoz y Acevedo 2007)— del Poder Judicial, el Ministerio Público, y sus magistrados y operarios, respecto de quienes ejercen las justicias especiales, reconociéndolos como operadores de justicia legítimos y capaces. Ello supone una ardua labor que tiene que vencer una serie de prácticas discriminatorias y de desconocimiento de la diversidad cultural, que están enraizadas tanto en la sociedad peruana como en los operarios del Poder Judicial.

En segundo lugar, el establecimiento de competencias específicas requiere el conocimiento de los sistemas de justicia comunales y ronderos, para permitir un adecuado análisis y diferenciación de instancias y competencias entre ambos sistemas, que permita no solo atribuir a cada uno un campo de actuación específico, sino también posibilitar una apropiada «negociación» entre ambos sistemas.

En tercer lugar, se requiere que todos estos mecanismos de reconocimiento, articulación y definición de competencias estén debidamente normados y reglamentados en el cuerpo jurí-



A través de PROJUR, la articulación de los diversos sistemas de justicia estatal y comunal ha mejorado el acceso a la justicia de las poblaciones de cuatro provincias rurales, las cuales gozan de una mayor protección de sus derechos.



La defensorías comunitarias, conformadas por mujeres, se orientan a solucionar problemas de justicia doméstica, protegiendo los derechos de las mujeres y de los niños y niñas.

dico nacional, que oriente y autorice a los magistrados a proceder en el sentido del reconocimiento de las justicias comunales. Ello supone que el Estado reconozca el ejercicio de la justicia por instancias «fuera» del Poder Judicial, lo que equivale a adoptar una perspectiva de pluralismo jurídico, reconociendo la existencia de múltiples fuentes de justicia y de derecho en el seno de la sociedad (Yrigoyen 2006).

Acercar las justicias comunales al sistema judicial tiene sus propios requerimientos. En primer lugar, es preciso vencer la desconfianza hacia el Poder Judicial por parte de la población, que lo supone lejano, incomprensible y, muchas veces, también corrupto; al respecto, el reconocimiento de la legitimidad del Poder Judicial, al que muchas veces la población se busca vincular de manera informal, es, ciertamente, una ventaja. Asimismo, se requiere una delimitación clara de competencias, pero sobre todo de límites que garanticen, al mismo tiempo, autonomía y respeto por los derechos fundamentales de las personas, lo que supone un ejercicio necesario de capacitación. Finalmente, la articulación desde abajo requiere un proceso de generación de nuevas normas y

prácticas orientadas hacia la articulación de los sistemas y la interrelación con el aparato formal del Poder Judicial, que debe ser establecido en normas comunales y, sobre todo, incorporado en su práctica.

El programa PROJUR se ha preocupado expresamente por introducir elementos de equidad de género en el marco de sus acciones, prestando atención a las necesidades de justicia marcadas por la diferencia de género, particularmente en torno a la violencia familiar. El tema ha sido tratado tanto en los procesos de capacitación como —y sobre todo— en el apoyo a las defensorías comunitarias, que generadas como extensión de las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNA) en espacios rurales, están conformadas por mujeres y se orientan a solucionar problemas de justicia doméstica vinculados a los derechos de las mujeres y los niños. Las defensorías han proporcionado una justicia alternativa, accesible, a bajo costo y, ante todo, próxima, que apoya en problemas relacionados con la violencia familiar, el abandono, alimentos y temas similares. Al mismo tiempo, han permitido a muchas mujeres ejercer ellas mismas funciones de administración de justicia.

4. Construyendo conectividad municipal y regional

Con la caída del régimen de Alberto Fujimori y a partir del gobierno de transición, las experiencias de concertación y las iniciativas de gestión municipal participativa cobraron fuerza de ley y se convirtieron en práctica obligatoria, primero con la institucionalización de las mesas de lucha contra la pobreza, y luego como elemento constitutivo de la gestión municipal y regional en el proceso de descentralización iniciado con la Ley de Bases.

Cuando en el 2002 se promulgó la Ley de Descentralización, no había claridad ni sobre los alcances de la norma ni sobre las posibilidades y derroteros del proceso. Aunque con esta se inició el proceso, no existían ni conceptos ni instrumentos operativos que lo hicieran posible o realizable. A partir de la Ley,

Las experiencias de concertación y las iniciativas de gestión municipal participativa cobraron fuerza de ley y se convirtieron en práctica obligatoria.

se abrían varios itinerarios plausibles, en una suerte de modelo para armar sin instrucciones suficientes. Era urgente, hacia finales del 2002, contar con elementos, criterios y experiencias para la construcción de una hoja de ruta orientada hacia la descentralización. Actores y partes centrales en este proceso eran las



De 315 municipalidades rurales, 83 han institucionalizado buenas prácticas de gobierno (mecanismos de concertación, participación ciudadana, transparencia en la gestión de presupuesto participativo y rendición de cuentas), haciendo que la población participe y fiscalice la gestión pública.

diversas instancias de gobierno subnacional y local: los municipios distritales y provinciales, y los recientemente creados gobiernos regionales. El proceso buscaba ampliar las competencias de gestión a diversos niveles al mismo tiempo, proponiendo nuevos procedimientos y mecanismos de articulación subnacional.

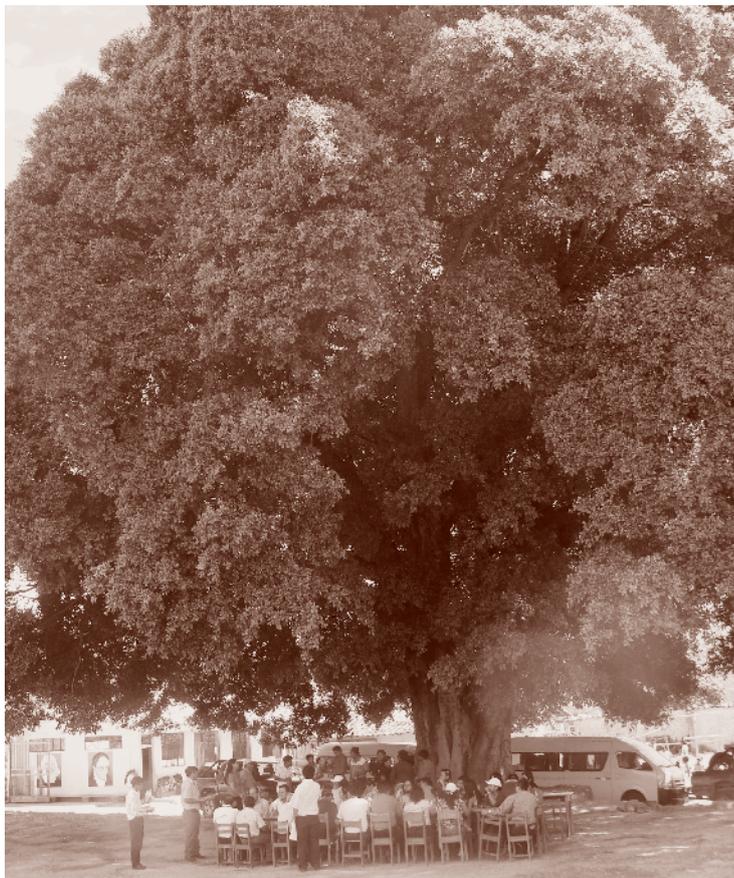
El proceso de descentralización suponía una serie de temas, retos y tareas pendientes, circunscritas entre dos polos con responsabilidades específicas y complementarias: 1) la necesidad de articular y dar gobernabilidad a los gobiernos locales, y en particular a los gobiernos rurales —lo que suponía contar con instrumentos para generar sinergias y articular la política local—; y 2) la necesidad de construir gobiernos regionales desde las instancias de administración departamental en las que se habían convertido los Consejos Temporales de Administración Regional (CTAR) creados por el gobierno fujimorista. Estas dos tareas mayores suponían, a su vez, otras: la necesidad de una nueva «arquitectura institucional» que articulara internamente a las regiones, desde los gobiernos locales hasta el gobierno regional; un proceso de construcción de capacidades y la presencia de funcionarios municipales y regionales capaces de sostener este nuevo entramado; y la generación de procesos de gobierno orientados a promover y producir desarrollo y bienestar, tanto local como regional.

En este contexto surge el proyecto APODER, buscando fortalecer el proceso de gobernabilidad en dos direcciones clave: por un lado, los municipios de base rural, particularmente vulnerables, con menores capacidades de gestión y más dificultades para la gestión del desarrollo local; por el otro, los gobiernos regionales con necesidades de organización, fortalecimiento y consolidación como instancias de promoción del desarrollo.

En las municipalidades rurales, la tarea era urgente. La Ley Orgánica de Municipalidades era, ya para entonces, insuficiente como instrumento normativo para los gobiernos locales, pues no respondía a la realidad cotidiana de estos. De los 1831 municipios existentes, 960 (53%) tenían menos de 5000 habitantes, y 1323 (72%) tenían menos de 10 000. La Ley, pensada aparentemente para municipios urbanos más

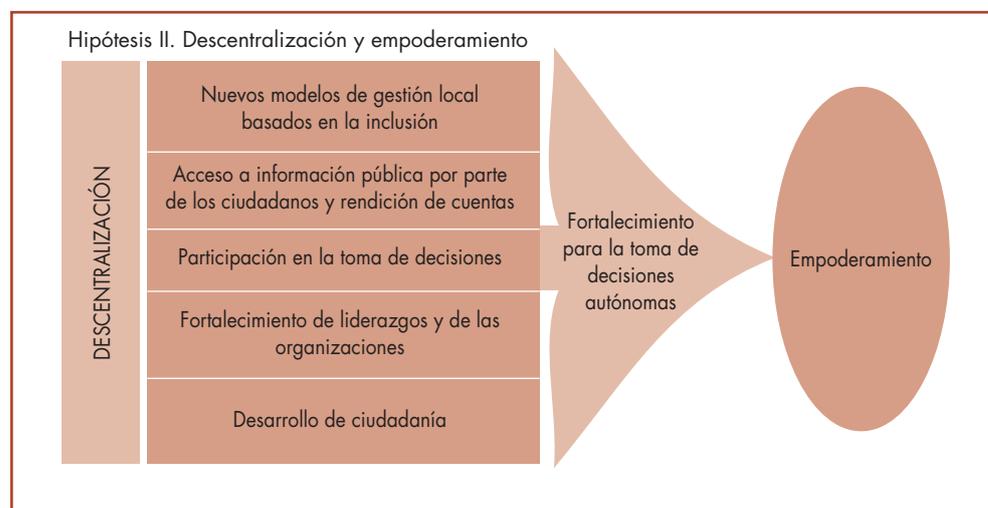
poblados, no proveía a los pequeños municipios —y menos aún a los municipios rurales— de los instrumentos para una gestión eficiente.

En esta tarea, APODER apoyó institucionalmente a la REMURPE, una organización cuyos orígenes se remontan a un pequeño grupo de alcaldes vinculados al movimiento campesino (1996), que venían experimentando con nuevas formas de gestión participativa, alrededor de propuestas de planes de desarrollo concertados, constituyendo una serie de «lecciones aprendidas» de buenas prácticas en el gobierno local. REMURPE reunía a una serie de municipios y alcaldes, pero sobre todo un conjunto de experiencias que proponían una nueva manera de gestionar el municipio y de gobernar el espacio local. Promovían una mayor participación de la sociedad civil organizada en la gestión municipal, propiciando institucionalidad para la concertación como una nueva forma de gobierno municipal (Red de Municipalidades Rurales del Perú 2003).



Se busca promover una mayor participación de la sociedad civil organizada en la gestión municipal, a fin de propiciar institucionalidad para la concertación como una nueva forma de gobierno municipal.

FIGURA 2
Hipótesis de APODER



Fuente: APODER.

El programa buscaba promover un nuevo modelo de articulación e intervención, centrándose en las complejidades de la organización y la asociatividad—local y regional— combinadas con una lógica de red orientada hacia la construcción de una nueva forma de constituir poder local, fundada en la conducción y el liderazgo vinculados a una nueva forma de gobernar.

El proceso supuso pasar de un pequeño núcleo de experiencias emblemáticas, consideradas como «municipio escuela» —Limatambo, Collao, Huanta, Santo Domingo, San Marcos y otros—, a la consolidación de un nuevo modelo de gobierno municipal, orientado por la concertación y la planificación concertada, que promovía procesos de planeamiento inclusivos, generaba comisiones de desarrollo local sectorizados y empezaba a promover la constitución de equipos técnicos municipales involucrados en el proceso. En la segunda etapa, las estra-

tegias se desarrollaron alrededor de tres líneas de acción: 1) la gestión municipal, relacionada con los procesos de planificación y la elaboración de planes concertados de desarrollo y de presupuestos participativos; 2) la asociatividad como instrumento para la incidencia en políticas públicas y el cambio de las reglas de juego; y 3) el rol promotor del municipio para el desarrollo económico local.

Desde las experiencias anteriores a la conformación de la Red—desde hace algo más de 10 años—, la REMURPE generó una serie de instrumentos y «productos», incidiendo en una mayor y mejor articulación entre los municipios rurales y el desarrollo local. Entre los principales se cuentan: 1) sus propuestas de gestión participativa y transparente: los municipios escuela, las primeras experiencias de gobierno municipal participativo, fueron aprovechados como puntos nodales (municipios escuela) para el fomento del interaprendizaje, propiciando la formación de las nuevas autoridades y funcionarios a partir del conocimiento directo de las experiencias existentes; 2) las Conferencias Anuales de Municipalidades Rurales (CAMUR), que a similitud de la Conferencia Anual de Ejecutivos y Empresarios (CADE), reúne a cientos de alcaldes y funcionarios municipales con expertos nacionales e internacionales, para presentar análisis de casos y contextos, así como propuestas y respuestas

La REMURPE generó una serie de instrumentos y «productos», incidiendo en una mayor y mejor articulación entre los municipios rurales y el desarrollo local.

a las problemáticas; y 3) la promoción de un modelo de desarrollo económico local basado en procesos de desarrollo territorial, por lo que involucra una serie de factores y, muchas veces, sobrepasa el ámbito del distrito, proyectándose hasta la cuenca o la provincia.²

Por el lado de los gobiernos regionales, se buscaba cambiar la estructura heredada de los CTAR hacia un modelo de organización orientada al gobierno y la promoción del desarrollo. Para ello, se trabajó en diversos planos con los gobiernos regionales de Cajamarca, Cusco y Apurímac: en la concertación de esfuerzos hacia nuevas visiones y planes de desarrollo regional, en el readecuamiento de la gestión del gobierno regional y en la reforma institucional de la estructura de este.

El primer proceso suponía la continuidad con procesos semejantes de planeamiento y participación emprendidos en años anteriores, buscando la generación de una masa crítica de participación que apuntara a la consolidación de planes de desarrollo, pero orientados a las potencialidades reales del gobierno regional para generar desarrollo territorial, con un fuerte énfasis en la promoción económica y la generación de sinergias regionales. El mejor ejemplo de ello ha sido el plan Prende Cusco (2010). En segundo lugar, se ha promovido la generación de centros e instancias de planeamiento regional dentro de los gobiernos subnacionales, trabajando con las gerencias correspondientes, así como con las de desarrollo económico, buscando vincular a otras agencias del Estado, generando articulación intergubernamental y asociando el proceso a la elaboración de un plan de desarrollo de capacidades acorde con los horizontes de desarrollo regional visualizados. La tercera dimensión, la reforma estructural de los gobiernos regionales, sigue siendo un reto y una tarea pendiente.

Tema central en el proceso de promoción de la gobernabilidad municipal y regional ha sido

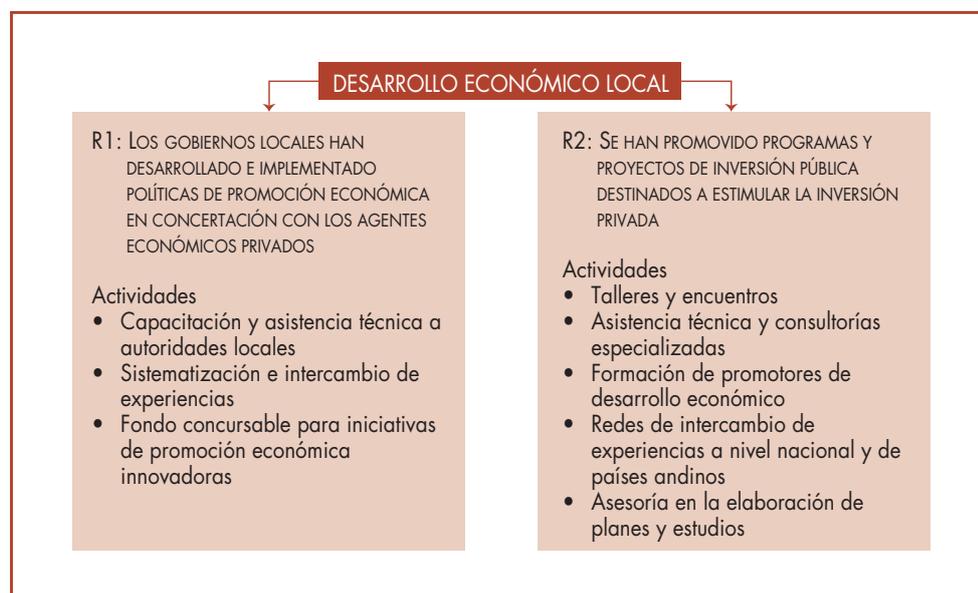
la insistencia en el rol promotor del desarrollo económico territorial. Desde la generación de oficinas de desarrollo económico local hasta la elaboración de planes regionales, lo que se ha procurado es vincular la dimensión de gestión y gobierno con la de desarrollo económico territorial, buscando generar sinergias múltiples entre agentes económicos de importancia local, así como la identificación de cadenas productivas con posibilidades de desarrollo sostenible.

Ello ha supuesto un largo trabajo de promoción de un modelo de gobierno que facilita y propicia el desarrollo económico local, tanto desde la generación de emprendimientos y mejora de capacidades como en el proceso de planeamiento y articulación interinstitucional necesario para que los primeros se desarrollen y funcionen. El modelo aplicado tiene variantes de acuerdo con las regiones, pero en la mayor parte de los casos comprende la institucionalización de Oficinas de Desarrollo Económico Local (ODEL) en los municipios, y el trabajo de planificación concertada intra e intermunicipal para la generación de corredores y cadenas productivas, constituyendo agendas de desarrollo económico mucho más elaboradas, detalladas y específicas que los originales planes de desarrollo municipal. Es sobre esta base de articulación económica que se vienen constituyendo la mayor parte de las nuevas mancomunidades municipales.

Para ello, ha sido central el proceso de reorganización del territorio por la vía de la asociatividad municipal y la creación de las mancomunidades. Las asociaciones a nivel de cuenca, provincia o corredor constituyen unidades de tamaño diverso, desde pequeñas asociaciones que integran menos de media docena de municipios hasta algunas otras que alcanzan la docena. Con diferente nivel de articulación y organicidad, constituyen ámbitos de coordinación de gobiernos locales que rearticulan el espacio estableciendo niveles de gobierno o, al

2. Este plano local de gestión era complementado en el escenario nacional por la búsqueda de incidencia respecto a la problemática específica de las municipalidades rurales. Así, en el proceso de reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades se logra la incorporación del capítulo 11, sobre municipios rurales. Años después, se coordina con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la validación de los instructivos para el presupuesto participativo y se forma parte de los organismos de consulta en temas de gestión municipal.

FIGURA 3
Resultados buscados en el desarrollo económico local



Fuente: APODER. Plan tercera fase.

menos, de toma de decisiones y de planificación que modifican la geografía política del país. Este proceso viene siendo incorporado en la normatividad del Estado a partir de la aprobación de la Ley de Mancomunidades. La creación de mancomunidades ha sido constante y progresiva desde inicios del 2008. La mayor parte de las veces, se generan sobre la base de la identificación de corredores económicos alrededor de un abanico reducido de productos y servicios —como los cuyes, el turismo, la lana y otros— con la finalidad de generar complementariedad económica y desarrollo local.

El caso de la Asociación de Municipalidades del Corredor Económico Crisnejas, de la provincia de San Marcos, en Cajamarca, ayuda a entender la dinámica y la utilidad de las asociaciones. Surgida desde el 2003, se vinculó a APODER en el 2004. En el marco del proceso de difusión de los nuevos instrumentos de gestión, sus representantes participaron en las pasantías a municipios en Bolivia, y entre el 2005 y el 2007, facilitaron el proceso de planeamiento, concertación y elaboración de los presupuestos participativos en los municipios miembros, generando para ello un equipo técnico desde el municipio provincial y promoviendo procesos de capacitación de autoridades y funcionarios. Pos-

teriormente, se involucraron en un proceso compartido de desarrollo económico priorizando cuatro líneas: cuyes, leche y lácteos, menestras y taya; luego incluirían también la palta. Entre estas, destaca el desarrollo de la línea de producción de cuyes en Condebamba, en donde estos roedores vienen reemplazando la producción vacuna. Aunque no todos los municipios socios participan por igual, la asociación ha persistido tras los cambios de autoridades y, actualmente, gestiona un proyecto de irrigación conjunto presentado al gobierno regional.

En el marco del proyecto, la capacitación en gestión y desarrollo local ha sido y es fundamental tanto a nivel local como regional. Por un lado, la actividad de la REMURPE, y por el otro, los esfuerzos de APODER, confluyen en el proceso de formación de cuadros, funcionarios, representantes elegidos y técnicos que se orientan hacia el cumplimiento de una gestión eficiente y la promoción del desarrollo económico local. El proceso se inicia, en todos los casos, con cursos y talleres de formación que buscan desembocar en la oferta de diplomados institucionalizados en alianza con universidades regionales, para asegurar la sostenibilidad.

El programa ha incluido en el marco de sus actividades una atención específica a mujeres y



En el valle de Condebamba, la gestión en redes permitió desarrollar la producción de cuyes. Con ello, se logró empoderar a los campesinos para la negociación de precios de este producto, estableciendo un esquema más horizontal en ese nicho de mercado.

autoridades líderes, y ha constituido programas específicos de formación para regidoras, así como encuentros entre mujeres autoridades, buscando introducir elementos de equidad de género en la gestión pública.

Una mirada de conjunto al proceso de descentralización peruano muestra una serie de procesos secuenciales, concatenados entre sí, que acumulan cambios y transformaciones en la política y los gobiernos locales y regionales, necesarios para modificar las prácticas e instituciones del Estado. Entre estos, dos conjuntos de procesos han sido fundamentales: la transformación de la participación política de la sociedad civil, y el cambio de las competencias y el ordenamiento institucional del Estado.

El primero compete a la participación de la sociedad civil: el proceso de descentralización cambió las reglas de juego de los gobiernos al incluir mecanismos de participación de la sociedad civil organizada. Al respecto, se percibe una significativa evolución tanto en la práctica como en la calidad de la participación: en sus primeros años, el proceso estuvo marcado por el reto de garantizar la cobertura de la

participación, pero inmediatamente derivó en la necesidad de mejorar la calidad de esta. El segundo refiere al proceso, aún lento e imperfecto, de adecuación de las estructuras



La descentralización ha supuesto la delegación de una serie de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales. Esfuerzos conjuntos de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), REMURPE y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) son necesarios para fortalecer el proceso.

burocráticas, sus procedimientos y sus agentes. La descentralización ha supuesto delegar una serie de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, así como poner en práctica un conjunto de procedimientos de reorganización operativa y de gestión de los territorios, lo cual ha obligado a un reordenamiento interno fundado en la separación en sectores o la agregación de municipios en mancomunidades.

En ambos procesos, el rol de APODER y de la REMURPE ha sido significativo, pues han acompañado el proceso, pero sobre todo han proporcionado asesoría técnica, y programas

y procesos de capacitación y formación, tanto de la sociedad civil organizada como de los funcionarios municipales y regionales.

No ha sido menos importante la capacidad de acción política e incidencia ejercida desde la REMURPE y sus asociados en temas de legislación y gobierno municipal. El aporte de APODER ha permitido visibilizar y fortalecer la participación, así como los mecanismos para la inclusión de la sociedad y la población rural, y orientar parte de los esfuerzos de la planificación de la gestión local y regional propiciando el desarrollo económico local, lo que ha contribuido a un proceso de descentralización sobre bases sostenibles.

CUADRO 2

Aportes de APODER-REMURPE en el marco del proceso de descentralización

Ciclos del proceso de descentralización	Experiencias y aportes al gobierno municipal y regional
1999-2002 Ley de Bases de Descentralización (2002)	Creación de la REMURPE (1999) Experiencias de participación Municipios escuela
2003-2006 Instalación de gobiernos regionales Ley Orgánica de Municipalidades (2003) Referéndum para la creación de regiones (2005)	Gestión municipal: planificación, presupuestos participativos Gestión concertada y fomento de la participación Formación de especialistas y facilitadores Fomento de la asociatividad Visibilización del rol económico municipal y regional
2007-2010 Transferencias de funciones (2006) Ley de Mancomunidades (2007)	Asociatividad municipal: mancomunidades Promoción del desarrollo económico local Aplicación de programas de formación y capacitación en gestión pública y desarrollo económico local
2011 ¿Reforma institucional y estructural de gobiernos regionales?	Apoyo en la reestructuración de gerencias en gobiernos regionales Planificación del desarrollo económico regional Elaboración de presupuestos sectoriales por resultados

Fuente: Elaboración propia.

5. Logros en la construcción de la gobernabilidad a raíz de la intervención de la COSUDE

5.1 El proceso de acercamiento y la generación de instancias de articulación e integración de las poblaciones rurales

La intervención de COSUDE ha propiciado y apoyado la articulación entre el Estado y la sociedad civil, y a nivel de las instancias locales y subnacionales del Estado, en particular en los espacios rurales. Se ha generado un acercamiento y aprendizaje entre la justicia comunal y la justicia del Estado; asimismo, se ha aceptado la existencia de algunos límites, y de procesos de formación (Cajamarca) y de transformación de algunos reglamentos comunales (Andahuaylas y Abancay).

Concomitantemente, se ha procurado también el acercamiento del Poder Judicial a la problemática de las justicias comunales, como paso necesario para un desarrollo futuro de políticas de integración desde la propia ONAJUP, institucionalizando espacios de encuentro y diálogo entre los operadores de ambos sistemas. Se han creado institutos de justicia intercultural como marco institucional para abordar el tema. En suma, se ha logrado insertar en las políticas públicas del sector una serie de preocupaciones orientadas a implementar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo previsto en los artículos 2 y 19 de la Constitución —reconocimiento de la pluralidad étnica y cultural de la nación, y el compromiso de protegerla— y el artículo 149, respecto a la jurisdicción comunal como alternativa a la jurisdicción ordinaria. En la dirección nacional del Poder Judicial existe una propuesta de reglamentación, así como el espíritu del pluralismo legal y el respeto por las justicias comunales.

Por el lado de las municipalidades, se han generado un conjunto de procedimientos de

articulación intra e intermunicipal. La propia REMURPE se define como una red entre cuyos asociados se encuentran tanto municipalidades independientes como otras redes y asociaciones regionales. En febrero del 2011, entre sus asociados corporativos se contaban 7 asociaciones regionales; 30 asociaciones de municipalidades a nivel provincial, subprovincial o de cuenca; y 19 mancomunidades. Ello, por sí mismo, muestra la densidad y la fortaleza del proceso de construcción de la asociatividad municipal.



COSUDE ha propiciado y apoyado la articulación de las instancias locales y subnacionales del Estado, en particular en los espacios rurales.



Los proyectos de gobernabilidad de COSUDE han promovido procesos de capacitación y sensibilización, contribuyendo «desde abajo» al proceso de reforma del Estado.

El proceso de la REMURPE se completa con la creación y consolidación de una serie de redes regionales, muchas de ellas vinculadas directamente a la red nacional. Creadas a partir del 2003 —aunque algunas tienen antecedentes asociativos regionales³—, las redes regionales completan, potencian y facilitan el trabajo de integración generado desde la coordinación general en Lima. Entre estas redes, más regionales, se cuentan las REMUR regionales, las asociaciones municipales y las mancomunidades. La creación de estas últimas ha sido constante y progresiva desde inicios del 2008; mes a mes, nuevas mancomunidades se suman al registro de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) alrededor de corredores económicos, redes de

promoción turística, proyectos de saneamiento básico o interconexión eléctrica, entre otros. En algunos casos, estas mancomunidades suceden a un esfuerzo previo de asociatividad municipal, como en Cuatro Lagunas, en el Cusco; en otros casos, son instancias nuevas.

Tanto en el ámbito de la justicia como del gobierno municipal y regional, el trabajo de COSUDE ha contribuido significativamente a los procesos de visibilización e inclusión de la población rural y sus instituciones en el proceso de reforma del Estado, desde varias aristas: desde su capacidad de participación en decisiones, procesos y en la burocracia estatal, hasta la incidencia y su inclusión en la legislación sobre justicia nacional, y descentralización y competencias de las instancias del Estado.

3. El caso más evidente es la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM), creada en la segunda mitad de la década de 1990, que se afilia corporativamente a la REMURPE; la REMUR Puno tiene su antecedente en el Consorcio de Municipalidades de la Subregión Norte de Puno (COMUNORP), que en el 2003 reunió a los municipios provinciales de Azángaro, Sandía, Carabaya y San Antonio de Putina. La REMUR Cusco se remonta al congreso de municipalidades rurales de 1998.

5.2 Contribución en formación para la reforma del Estado (justicia y gestión pública)

Los proyectos de gobernabilidad de COSUDE han promovido sistemáticamente procesos de capacitación y sensibilización, y han generado, además, gran cantidad de material y publicaciones de diagnóstico, reflexión y propuesta, así como material de capacitación, que en su conjunto contribuyen «desde abajo» al proceso de reforma del Estado.

En PROJUR se han desarrollado programas de capacitación dirigidos a operadores de justicia de diversos niveles e instancias, lo que ha producido abundante material para la capacitación y para la réplica de la formación impartida en otros espacios.

En el marco de APODER han surgido procesos y ofertas de formación para la gestión municipal y el desarrollo económico local. La formación ha sido segmentada entre tres tipos de agentes destinatarios. El primero es la población en general, a la que se destinan programas de capacitación, información y divulgación, para facilitar y mejorar la calidad de su participación. El segundo está constituido por las autoridades electas, a quienes, por la vía del intercambio y las pasantías, se les facilitan elementos para el aprendizaje en gestión, conocimiento de experiencias exitosas e interaprendizaje. En tercer lugar, la oferta más densa de capacitación y de formación está dirigida también a las autoridades, pero sobre todo a los cuadros técnicos de los municipios.⁴ En este caso, se ofrecen desde talleres de formación-capacitación hasta diplomaturas y maestrías —en gestión pública y desarrollo económico local, particularmente—, sostenidas por convenios con instituciones y universidades. En torno a esta oferta se han desarrollado una serie de materiales de formación y gestión, que son al

mismo tiempo herramientas útiles para el trabajo de los funcionarios en ejercicio.⁵

Ambos programas han contribuido al proceso de fortalecimiento de capacidades locales y, con ello, a la capacidad de propuesta, organización y gestión de los agentes y funcionarios que, tanto desde el Estado como desde fuera de este, participan y contribuyen a una reforma institucional más amplia en las estructuras estatales, en el marco de la construcción de un país descentralizado y más integrado.

5.3 Influencia en la legislación nacional referente a la participación, la inclusión y el proceso de descentralización

Los proyectos de apoyo a la gobernabilidad han propiciado modificaciones en las leyes de municipalidades y en las leyes referentes a las



Los programas de gobernabilidad de COSUDE generaron mayores espacios de inclusión, contribuyendo al proceso de descentralización y a la construcción de un entorno institucional favorable a la disminución de las diferencias.

4. El primer diplomado descentralizado en gestión municipal se ofreció en el 2005 en el Cusco, tras de lo cual se han desarrollado y ofrecido diplomados nuevamente en el Cusco, así como en Piura, Cajamarca y Andahuaylas.

5. REMURPE ha publicado una serie de documentos y manuales de capacitación que se pueden consultar tanto en su página web como en las páginas de publicaciones del programa APODER: <http://www.asocam.org/biblioteca/ASO_C_Apoder.pdf>; Relación de publicaciones sobre gestión municipal <<http://www.inwent.org.pe/capacidades/inventario/gestion.htm>>. Adicionalmente, desde el 2003 se publica en forma regular un boletín con información actualizada, propuestas y enfoques útiles para la gestión de los municipios rurales.



REMURPE y sus asociados han logrado importantes reformas legales, colocando a los municipios rurales en la agenda de la descentralización.

justicias comunales, en las que se viene consiguiendo una mejora significativa en la normatividad, lo que contribuye a generar mayores espacios de inclusión, facilita procesos y construye un entorno institucional favorable a la disminución de las diferencias.

En el marco de la legislación sobre justicia comunal, se halla en debate una propuesta de ley de competencias y de articulación de la justicia comunal, la justicia de paz y la justicia formal del Estado; por el otro lado, en los estatutos comunales se ha venido trabajando la inclusión de artículos y consideraciones que permiten la articulación entre la justicia local y las instancias judiciales del Estado.

Durante la última década, la REMURPE y sus asociados han logrado importantes reformas legales, colocando a los municipios rurales en la agenda de la descentralización, promoviendo una serie de instrumentos y leyes orientados primero al reconocimiento de los municipios rurales (capítulo 11 de la Ley

Orgánica de Municipalidades); luego, a las leyes referidas a la planificación concertada, los planes de desarrollo y los presupuestos participativos; y finalmente, a las leyes relativas a mancomunidades⁶—y el desarrollo económico local—. Han ejercido también influencia contra el recorte presupuestal a los municipios (2007 y 2009) con relación al Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) y el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

Wilbert Rozas, expresidente de la REMURPE, señala lo siguiente: «Al principio, si un congresista nos escuchaba era un logro; ahora tenemos asiento en la PCM, en las comisiones del Congreso, en el MEF». Además, la REMURPE está presente en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y en no pocos consejos de coordinación de los gobiernos regionales. Recientemente, disputa su inclusión y participación en el Consejo de Coordinación Interinstitucional (CCI), instituido en el 2009.

6. La Ley de Mancomunidades surgió como iniciativa de REMURPE. Fue presentada al Congreso como iniciativa en el 2005. En el 2006 se aprobó la Ley de Incentivos, y en septiembre del 2007, la Ley de Mancomunidades Municipales (Ley 29029), que fue modificada en abril del 2009 (Ley 29341).



APODER ha apoyado la formación y consolidación de equipos técnicos, asesorando la elaboración de planes de desarrollo económico en Cajamarca y el Cusco.

5.4 Construcción de agendas y procesos de desarrollo económico local y regional

El programa ha logrado introducir en las agendas y en las preocupaciones de los gobiernos municipales y regionales la promoción de la actividad económica como factor de desarrollo local.

En el caso de los municipios, el logro mayor es la gestación de las mancomunidades articuladas a corredores económicos. Creado en el 2003, el corredor económico de la cuenca del Crisnejas se vincula a APODER en el 2004; en el marco de proceso de difusión de los nuevos instrumentos de gestión, se genera un equipo técnico y se promueven procesos de capaci-

tación de autoridades y funcionarios. Posteriormente, la asociación se involucra en un proceso de desarrollo económico priorizando cuatro líneas: cuyes, leche y lácteos, menestras y taya.⁷ Aunque no todos los municipios socios participan por igual, la asociación ha persistido tras los cambios de autoridades y, actualmente, gestiona un proyecto de irrigación conjunto presentado al gobierno regional. Las mancomunidades manejan uno o más proyectos de integración sobre los que articulan esfuerzos —y presupuestos— municipales, buscando, además, nuevos recursos para las iniciativas que desarrollan.⁸

En el marco de los gobiernos locales, APODER ha apoyado la formación y consolidación de equipos técnicos orientados al desarrollo

7. Entre ellas, destaca el desarrollo de la línea de producción de cuyes en Condebamba, en donde estos animales vienen reemplazando a la producción vacuna.

8. La mancomunidad de Río Grande, en Apurímac —gestada en el 2007, inscrita en el 2008—, ha conformado una mesa de desarrollo priorizando dos cadenas, una de turismo y otra de alpacas, que buscan articular con otros espacios e instituciones. Como parte del esfuerzo, han producido documentos de gestión, un plan operativo y otro estratégico, un análisis sectorial de las cadenas priorizadas y un estudio de contexto para articularse con otros actores; además, han contratado a un consultor acreditado por el MEF para que trate los temas vinculados a inversión. Río Grande es una de las cuatro mancomunidades en las que se subdivide el municipio provincial de Aymaraes; es política local que el conjunto del territorio esté articulado y organizado con el fin de facilitar procesos de planificación, concertación e inversión.

económico, asesorando la elaboración de planes de desarrollo económico en Cajamarca y el Cusco. En ambos casos, se han incorporado en los equipos técnicos y en planes de desarrollo componentes de desarrollo económico local. En el caso del Cusco, se ha generado un plan específico de desarrollo en ese sentido, que ha esbozado cinco líneas de acción: 1) seguridad energética y desarrollo minero responsable; 2) desarrollo rural con promoción de la diversidad agraria; 3) generación de empleo digno con desarrollo empresarial; 4) conectividad y diversificación del turismo; y 5) integración económica y comercial.

Esta perspectiva, promovida por APODER, busca apuntalar y consolidar el proceso de descentralización no solo como un esfuerzo de democratización y reforma del Estado sino, y necesariamente, como un proceso de desarrollo y medio de superación de la pobreza. El conjunto de acciones orientadas hacia la promoción del desarrollo económico local —desde el diagnóstico hasta la creación de condiciones institucionales, pasando por el apoyo y promoción de iniciativas empresariales, y la articulación de cadenas productivas— tuvo como finalidad la construcción de bases productivas y económicas necesarias para la descentralización del país.

6. Balance y aprendizajes en el proceso de construcción de un Estado inclusivo

Como proyectos, PROJUR y APODER tienen un balance positivo, pues exhiben una serie de logros, ciertamente difíciles de cuantificar, pero que en términos generales muestran avances respecto del proceso de construcción de la gobernabilidad en el país. Cada proyecto ha supuesto una serie de aprendizajes específicos que constituyen lecciones aprendidas en el trabajo de transformación del Estado.

En lo que respecta al acceso a la justicia, retenemos dos aprendizajes significativos:

- 1) Además de la necesidad de vencer la desconfianza mutua existente entre los operadores de justicia del Poder Judicial y los múltiples agentes —que es una condición sine qua non—, es imperativo generar mecanismos e instancias institucionales que conecten en espacios específicos los procesos de administración de justicia. Estos mecanismos deben, asimismo, cumplir dos condiciones para una efectiva articulación: deben estipular las competencias y pertinencia de cada operador de

justicia y su jurisdicción; y deben estipular la validez y los canales de articulación de los diversos operadores e instancias de justicia. La articulación entre operadores e instancias de administración de justicia debe ser «formal» y sancionada por ley.

- 2) La articulación de sistemas de justicia y entre operadores diversos requiere una serie de mecanismos y herramientas de traducción intercultural entre ambos sistemas, que actualmente aún está en déficit. Por ello, se necesita generar espacios de encuentro intercultural entre operadores de justicia, en los que se puedan analizar casos desde diversas perspectivas y resolver problemas específicos de articulación entre sistemas.

En lo que respecta a las condiciones para el desarrollo del buen gobierno, las experiencias de COSUDE, en el marco del programa APODER, dejan a nuestro criterio tres grandes lecciones aprendidas:

CUADRO 3
Condiciones para la mejora en el acceso a la justicia en espacios interculturales

Necesidades de acceso a la justicia	Condiciones para mejorar el acceso
Acercamiento entre el sistema formal y las justicias especiales	Reconocimiento y respeto mutuos Vencer la desconfianza entre ambos sistemas
Definición y establecimiento de competencias de los operadores de justicia de ambos sistemas	Precisar mecanismos institucionales de articulación específicos entre ambos sistemas Definición de competencias entre los operadores de ambos sistemas
Articulación efectiva de los sistemas de justicia	Generación de espacios interculturales de encuentro entre operadores Definición formal de competencias y articulación de ambos sistemas Establecimiento de mecanismos interculturales de solución de diferencias Mejora efectiva del servicio de justicia

Fuente: Elaboración propia.

- 1) La necesidad de planificar, sancionada y estipulada por las leyes, supone diferentes operaciones y niveles de desarrollo en los ámbitos diferenciados de gobierno en el marco de la descentralización: en los espacios distritales y rurales, es importante planificar en función y con relación a la distribución de los presupuestos locales y, en todo caso, articular planes en torno a las demandas conjuntas frente a los gobiernos regionales; en tanto que en las instancias regionales, la planificación debe ser más programática y orientada a organizar el desarrollo en términos territoriales.
 - 2) La segunda lección compete al rol de las capacidades técnicas y la necesidad de generar especialistas en gobierno local y regional, como una condición para el ejercicio del buen gobierno: habilidades técnicas —sobre todo a nivel local— y capacidad gerencial —a nivel regional— son condiciones para la sostenibilidad del desarrollo. El éxito de los proyectos de gobernabilidad depende de la capacidad de dejar instalada en el espacio regional una masa crítica de especialistas y funcionarios, pero también de la capacidad de formarlos y actualizarlos, así como de garantizar su recambio y rotación.
 - 3) El tercer gran aprendizaje refiere a la necesidad de administrar el espacio y el territorio local y regional: no puede haber gobierno local si no se «transforma» el territorio. Para ello, es necesario generar sinergias territoriales, establecer unidades socioterritoriales al interior de los distritos, generar asociatividad municipal y mancomunidades sobre los distritos, y organizar y subdividir apropiadamente las jurisdicciones subregionales. Organizar el territorio en unidades territoriales para la gestión y la organización del desarrollo es una condición de un eficiente gobierno local y regional.
- ¿En qué ha contribuido COSUDE al proceso de reforma del Estado a partir de sus programa de Gobernabilidad? Una lectura contrapuesta del esquema propositivo de la intervención nos proporciona una visión de los logros, así como de los retos pendientes para el futuro, en el proceso de construcción de un Estado inclusivo.
- En la figura 4 se consignan en gris claro los principales aportes de COSUDE en el marco de un proceso aún en curso. El aporte de la cooperación suiza ha incidido positivamente en un grupo importante de los componentes concomitantes y necesarios en el proceso de reforma del Estado: ha desarrollado mecanismos e instancias de comunicación y circulación de información,

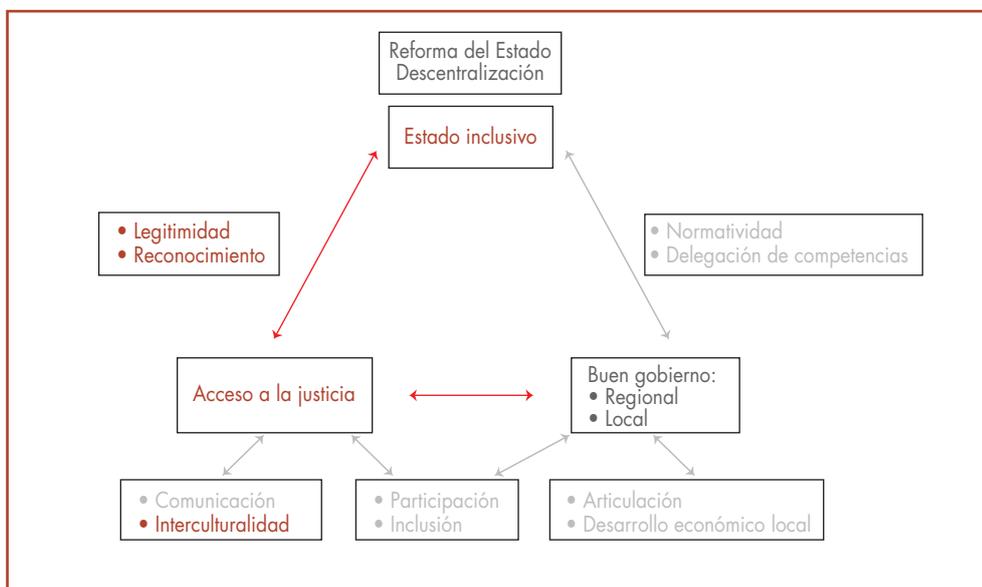
CUADRO 4

Aprendizajes y requerimientos para la promoción del buen gobierno local y regional

Desarrollar el gobierno local	Necesidades de buen gobierno	Construir el gobierno regional
Elaborar y articular planes de desarrollo local con presupuesto participativo	Concertación y legitimidad	Desarrollo de lineamientos para el desarrollo regional
Desarrollo de capacidad técnica de gobierno Formación de funcionarios	Capacidad de gobierno	Desarrollo de capacidad de planeamiento y gerencia regional
Identificación de capacidades productivas Generación de corredores económicos Articulación intermunicipal	Articulación y desarrollo económico local	Planeamiento y desarrollo territorial regional Zonificación económico-ecológica
Organización territorial del espacio local	Articulación y consolidación de espacios de gobierno	Articulación y definición de espacios subregionales
Capacidad de presentar proyectos en ámbitos regionales	Capacidad de incidencia	Capacidad de debatir legislación nacional sobre descentralización

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 4
Reforma del Estado. Descentralización



Fuente: Elaboración propia.

contribuyendo a procesos de transparencia; ha aportado sostenidamente al incremento de la inclusión y la participación, tanto en temas de gobierno como de acceso a la justicia; ha fomentado y apoyado procesos de articulación y de desarrollo económico local y regional; y, finalmente, ha incidido generando cambios en

la normatividad en materia de gobierno local, y están en proceso cambios normativos en administración de justicia.

Existen, en cambio, una serie de elementos en los que los avances, si bien significativos en el marco de un proceso, no muestran aún resultados sostenibles, por lo que en el esquema



Las autoridades rurales han logrado acceder a mecanismos de acción más acordes con sus realidades. Así, se han promovido mecanismos institucionales para la visibilización e inclusión de las poblaciones marginadas y escasamente integradas.

Los logros en el marco del proceso de la reforma del Estado inciden en la descentralización y en la generación de cambios «de abajo hacia arriba» desde las bases y la sociedad civil.

están marcados con color ocre. La legitimidad y el reconocimiento mutuo de los operadores de justicia, el desarrollo de una justicia realmente intercultural, y la conexión entre el sistema de justicia y los gobiernos locales y regionales, son todavía temas pendientes, incluso cuando se han generado avances en estas tareas.

En el balance, el proceso de reforma del Estado en materia de descentralización y el desarrollo de un buen gobierno local son procesos que, con sus avances y retrocesos, se encuentran bien encaminados y posiblemente sean sostenibles, por lo que están marcados con gris oscuro. En cambio, el proceso de mejoramiento del acceso a la justicia, y sobre todo la construcción de un Estado más inclusivo, son procesos pendientes.

La figura y el balance de la intervención de COSUDE reportan, entonces, sus principales logros en tres conjuntos de procesos: 1) la democratización de la sociedad: mejora de la participación, desarrollo de mecanismos e instancias de inclusión —principalmente de la población rural—, establecimiento de instancias de concertación y comunicación; 2) los procesos de incidencia y promoción de algunas leyes y normas respecto a municipios rurales, justicia comunal, coordinación y articulación intermunicipal, promoviendo mecanismos institucionales para la visibilización e inclusión de poblaciones marginadas y poco integradas; y 3) la promoción del desarrollo económico local y su vinculación a los procesos de descentralización y de reorganización del espacio local y regional.

Ello nos muestra que los logros en el marco del proceso de la reforma del Estado inciden en la descentralización y en la generación de cambios «de abajo hacia arriba» desde las bases y la sociedad civil, quedando pendientes una serie de cambios en la gestión y organización de las instituciones y la burocracia del Estado, que requieren intervenciones desde el gobierno central y voluntad política «de arriba hacia abajo».

7. Retos para el futuro

Las acciones y proyectos desarrollados hasta el momento plantean una serie de retos para asegurar la consolidación de los procesos emprendidos y su sostenibilidad en los años venideros.

7.1 Institucionalización de procesos

Consolidar las estructuras e instancias generadas en el marco de los programas PROJUR y APODER es el primer y principal reto. PROJUR ha generado una serie de institutos de justicia intercultural, así como un conjunto de instancias de encuentro (congresos) y de propuestas para la articulación intercultural entre los sistemas proveedores de justicia; todos ellos necesitan ser legitimados, y mostrar su competencia y utilidad para ser, finalmente, aceptados por los diferentes operadores de justicia. En el segundo caso, la REMURPE es una red que provee una serie de servicios necesarios a las municipalidades, pero que se halla institucionalizada en el Estado. Dada su utilidad, ¿debería formar parte de la estructura orgánica del Estado o, en su defecto, recibir financiamiento y sostenimiento de parte de este? Llegó a debatirse la posibilidad de que REMURPE integre el CCI —aunque no se logró—, y aún es posible que pueda vincularse al CEPLAN.

Ambos programas han apostado por la generación de competencias que posibiliten el proceso, pero para asegurar su continuidad requieren la institucionalización de estructuras burocráticas y de gestión.

7.2 Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades

Como parte del proceso señalado, en primer lugar es importante fortalecer las instancias y capaci-

dades actualmente existentes —operadores de justicia, institutos y encuentros interculturales; red de municipalidades, mancomunidades, equipos técnicos regionales—, atendiendo a sus necesidades de recursos materiales, pero sobre todo de desarrollo humano: equipamiento y presupuesto, capacitación y formación, y reconocimiento y valoración. En este marco, es imperativo generalizar una cultura de gestión eficiente fundada en la lógica del buen gobierno y de las buenas prácticas en justicia, en planeamiento y en gestión regional y local, sobre la base de los modelos promovidos.

Los temas de gobernabilidad requieren un proceso, no siempre seguro, de institucionalización. Tanto PROJUR como APODER han apostado por el desarrollo de una serie de instancias de articulación entre la sociedad y el Estado. En un caso, se han generado propuestas para una distribución de competencias que permitan el tránsito entre sistemas jurídicos; en el otro, se ha apostado por una serie de instrumentos para la asociatividad municipal, unos más institucionales que otros: mancomunidades, CAMUR, municipios escuela, la propia REMURPE. Ninguna de estas instancias —quizá con excepción de las mancomunidades, amparadas por la ley— ha pasado aún la prueba de la sostenibilidad como práctica aceptada y reconocida, y eventualmente amparada por la ley.

Es imperativo generalizar una cultura de gestión eficiente fundada en la lógica del buen gobierno y de las buenas prácticas en justicia, en planeamiento y en gestión regional y local.

Un factor crucial en este proceso es la permanencia, consolidación y capacitación permanente de cuerpos técnicos especializados, tanto en la administración de justicia intercultural como en las municipalidades, mancomunidades y gobiernos regionales. PROJUR y APODER han logrado formar y consolidar un cuerpo técnico que es necesario perfeccionar permanentemente, pero ante todo mantener. En el marco del proceso de desarrollo actual, tanto en la gestión pública como en la empresa privada existe una demanda sostenida por este tipo de profesionales y especialistas. La habilidad demostrada de varios de los técnicos que trabajan en los proyectos los hace profesionales y expertos competitivos y demandados por el mercado laboral, por lo que las redes de trabajo creadas enfrentan el problema de la conservación de sus cuadros, atraídos por mejores ofertas laborales y remunerativas en otras instituciones con las que es difícil competir. Apostar por el incremento sostenido de capacitación y formación para especialistas en espacios rurales y regionales es imprescindible.

7.3 Asociatividad y coordinación interinstitucional: política versus gestión

La continuidad de las instituciones y los procesos en el marco de la renovación política de los gobiernos locales y regionales es un tema crítico. Aunque la REMURPE y las asociaciones vienen logrando continuidad, esta se hallará siempre en tensión y enfrentada a la posibilidad de que una autoridad elegida decida no participar ni

colaborar en la iniciativa. La formación continua de funcionarios municipales y regionales sirve, ciertamente, como contrapeso, y las redes informales de especialistas en gestión local que se conforman garantizan cierta continuidad. Por otro lado, persiste la tensión entre los modelos de gestión municipal y la necesidad de movilización y protesta social: la capacidad de movilización, que es una fortaleza de algunos gobiernos municipales, podría también convertirse en una debilidad, socavando la institucionalidad generada en los procesos de gestión.

Otro tanto sucede con los procesos vinculados a la justicia local. En estos, la tensión se genera entre las diversas instancias del Poder Judicial, frente a lo cual los programas de justicia intercultural deben introducir cambios que suponen modificaciones institucionales. Pero sobre todo, la tensión se genera cuando se busca armonizar las necesidades de la gestión pública con las prácticas políticas y las costumbres y procedimientos de los operadores comunales de justicia.

7.4 Generación de una justicia y de gobiernos locales y regionales interculturales

La construcción de una justicia que sea realmente intercultural es un reto mayor. Más allá de las dificultades técnicas, conspiran contra ella una serie de relaciones de poder en el statu quo, pero sobre todo los propios procesos en marcha de transformación de la sociedad, así como de construcción de ciudadanías y derechos indígenas y campesinos.⁹ ¿Están realmente dispuestos

9. Por un lado, y como parte de la discriminación señalada antes, existe el peligro de que una aproximación de la justicia formal a las justicias comunales y especiales se haga en los términos de «subordinación y control», de la misma manera como actualmente se instrumentaliza parte de la actuación de los jueces de paz en beneficio y al servicio del sistema judicial formal, colocando a las justicias populares en la periferia como parte de una atención y cobertura imperfecta, incompleta y no totalmente reconocida, con limitadas competencias y funciones. Por el otro lado, se hallan los procesos de reconstitución de derechos culturales de pueblos indígenas y campesinos, que nos remiten a verdaderos procesos de etnogénesis fundados en la lucha por el reconocimiento de derechos diferenciados y específicos para dichos pueblos. Desde esta perspectiva, la realidad está en movimiento, y los logros y acuerdos se conciben como escalones o pasos en una lucha por la reivindicación de un mayor número de derechos. Así, el reconocimiento de la justicia indígena supone, en sí mismo, el germen de un perfeccionamiento y transformación, tanto en la adaptación de los sistemas como en la búsqueda de mayor autonomía —y en algunos discursos indianistas, de mayor autodeterminación—: los indígenas buscan conquistar cada vez mayores derechos y plantean algunas demandas que no solo alteran su relación ciudadana dentro del Estado nación, sino que, en ciertas posturas extremistas, cuestionan al propio Estado. Si bien esta radicalidad se expresa particularmente en territorios amazónicos, influye también en las determinaciones en territorios andinos, e incluso en zonas de la costa.

el Poder Judicial y los operadores de justicia popular a generar un nuevo sistema articulador de justicia que reconozca diferencias culturales y por lo tanto competencias e instancias culturalmente determinadas? ¿Están dispuestos los campesinos e indígenas a plantear una autonomía judicial enmarcada en las libertades culturales reconocidas por la Constitución y en el respeto por esta? Lo que está en juego es la construcción de un nuevo sistema de justicia inclusivo y culturalmente diverso, que dé cabida a diversas instancias y operadores de justicia que se reconocen, respetan y trabajan conjuntamente en la tarea de administrar y proveer justicia a la población.

En el proceso, es particularmente importante la generación de espacios legítimos de conocimiento mutuo, y el diálogo ha sido uno de los componentes más importantes del proceso del PROJUR. El acercamiento entre operadores de justicia exhibe una serie de «resultados» aus-

Lo que está en juego es la construcción de un nuevo sistema de justicia inclusivo y culturalmente diverso.

piciosos en el proceso de acercamiento entre el sistema formal de administración de justicia y las justicias populares. Podría avanzar hacia un formato de interlocución permanente y, eventualmente, de colaboración en la administración de justicia. Un tema clave en ello es la formación de intermediarios institucionales culturales entre el sistema de justicia formal y las justicias comunales, que supone la presencia de personal con conocimientos y habilidades «mixtas» e interjurídicas poco habituales. La creación de institutos de justicia intercultural es un buen paso en ese sentido.

- ADRIANZÉN, Alberto
2010 «El regreso del Estado». En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: PNUD, pp. 11-32.
- ANDERSON, Jeanine
2010 «Estado y sociedad: ensamblar un nuevo orden». Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: PNUD, pp. 183-202.
- ALIAGA, Marcela
2007 *Línea de base del proyecto. Informe final*. Lima: Programa de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales (PROJUR).
- BALLÓN, Eduardo
2010 «Las dificultades y los desafíos del proceso de descentralización». En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: PNUD, pp. 229-254.
- BAZÁN, Fernando
2008 *Estado del arte del derecho consuetudinario*. Lima: Programa de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales (PROJUR).
- COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (CERIAJUS)
2007 *Plan nacional para la reforma de la administración de justicia*. Lima: CERIAJUS
- DEGREGORI, Carlos Iván
2004 «llave: desafíos de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización». *Propuesta Ciudadana, Cuadernos Descentralistas*, Lima, número 13.
- DEGREGORI, Carlos Iván; José CORONEL y Ponciano DEL PINO
1998 *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).
- DIEZ, Alejandro
2008 «Procesos participativos, descentralización y conflictos sociales». Red Participa Perú. *Foros de debate*. Lima: Propuesta Ciudadana, pp. 55-64.
- 2007 «Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios». En Pedro Castillo y otros. *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Grupo Allpa.
- 2003 *Elites y poderes locales. Sociedades regionales ante la descentralización*. Lima: Servicios Educativos Rurales (SER)-Department For International Development (DFID).
- GOBIERNO REGIONAL DEL CUSCO
2010 *Prende Cusco. Agenda regional por el desarrollo económico 2010-2021*. Lima: Gobierno Regional del Cusco.
- HUBER, Ludwig y GUERRERO, Juan Carlos
2006 *Las rondas campesinas de Chota y San Marcos*. Lima: Programa de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales (PROJUR).
- INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDL)
2007 *Justicia comunitaria. Procesos y desafíos en Ecuador y Perú. Memoria del proyecto Derecho Indígena y Justicia en los Andes, 2004 al 2006*. Lima: IDL.
- LAOS, Alejandro (ed.)
2009 *Rondando por nuestra ley*. Lima: Programa de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales (PROJUR).
- LÓPEZ, Sinesio
2010 «Estado y ciudadanía en el Perú». En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: PNUD, pp. 33-75.
- MUÑOZ, Paula y Ángela ACEVEDO
2007 *La justicia local en Chota y San Marcos, Cajamarca*. Lima: Programa de

- Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales (PROJUR).
- PROGRAMA DE ACCESO A LA JUSTICIA EN COMUNIDADES RURALES (PROJUR)
- 2010a *Aprendamos sobre justicia comunal. Manual del promotor.* Lima: PROJUR.
- 2010b *Aprendamos sobre justicia comunal. Manual del participante.* Lima: PROJUR.
- 2010c *Informe consolidado. Agosto 2007-julio 2010.* Lima: PROJUR.
- 2010d *Sistematización del Programa de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales en Apurímac, agosto 2007-julio 2010.* Lima: PROJUR.
- PROGRAMA DE APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPACIOS RURALES (APODER)
- 2009 *Plan de fase III. 2008-2011. Consolidación.* Lima: APODER.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
- 2004 *La democracia en América latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Nueva York: PNUD.
- RAMÍREZ, Reyder
- 2007 *Justicia ordinaria y justicia comunal en Andahuaylas-Apurímac. Una mirada a las instituciones locales de la administración de justicia.* Lima: Programa de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales (PROJUR).
- RED DE MUNICIPALIDADES RURALES DEL PERÚ (REMURPE)
- 2003 Boletín número 2. Noviembre-diciembre.
- REMY, María Isabel
- 2011 *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados.* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- 2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- ROZAS, Wilbert
- 2010 «Estado y gobiernos locales: una mirada desde los municipios rurales». En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *El Estado en debate: múltiples miradas.* Lima: PNUD, pp. 255-272.
- RUIZ, Wuille
- 2008 «Obstáculos o barreras para el acceso a la justicia de la población rural en Andahuaylas y Chincheros». Ponencia presentada en el II Congreso de Antropología Jurídica y Fórum sobre Pluralismo Jurídico y Derechos Indígenas.
- SALCEDO, Elizabeth
- 2008 *Cooperación intermunicipal: experiencias de asociación municipal de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE).* Lima: Programa de Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales (APODER).
- YRIGROYEN, Raquel
- 2006 «Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino». En Mikel Berraondo (coordinador). *Pueblos indígenas y derechos humanos.* Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 537-567.