

Cuaderno 1: Análisis del contexto



[Perú]

Participación ciudadana para la construcción conjunta del desarrollo local

Introducción

Te acercamos a un precioso lugar de Perú donde dos organizaciones: Cáritas de Perú y Zabalketa de Getxo, trabajan desde hace 20 años con la población local para construir conjuntamente un modelo de desarrollo local inclusivo, equitativo y sostenible.

Hemos avanzado en este objetivo, y en este documento te presentamos las principales fortalezas y debilidades con las que nos hemos encontrado.

Localización geográfica, clima y vías de acceso

Nos situamos en el Departamento del Cusco, que se encuentra en la región sur andina de Perú. Este territorio abarca unos 72 mil kilómetros cuadrados (algo más de 10 veces el tamaño del País Vasco) y se sitúa en alturas entre los 2.000 y los 5.000 msnm. Su clima es frío y seco de mayo a diciembre y lluvioso en los meses de enero hasta abril. La temperatura media en la capital es de 12 °C siendo la máxima de 18 °C y la mínima alrededor de 4 °C más o menos.

La zona específica de trabajo se localiza en 3 distritos¹: Acopía y Sangarará (en la provincia de Acomayo), y Checacupe (en la provincia de Canchis). En esto 3 distritos viven aproximadamente 11.680 personas, siendo el 51% mujeres, que conforman unas 3.000 familias y que están organizadas en un total de 26 comunidades campesinas (5 pertenecientes a Sangarará, 16 a Checacupe y otras 5 a Acopía).

Tabla 1: Número de comunidades en los 3 distritos

Provincia	Distrito	Capital de Distrito	Nº de comunidades en cada distrito
Acomayo	Acopía	Acopía	5
	Sangarará	Sangarará	5
Canchis	Checacupe	Checacupe	16



Para los tres distritos, la ciudad de Cusco representa la principal ciudad de interconexión, a la cual se accede desde las capitales de los 3 distritos a través de la llamada Carretera Interoceánica. Sin embargo, esta accesibilidad no es tan buena desde todas las comunidades, ya que algunas carreteras están sin afirmar o en inadecuado estado de conservación.

En lo que se refiere a la articulación interna entre estos 3 distritos, la comunicación entre las comunidades y la capital de su distrito es aceptable, pero en cambio los caminos que comunican las comunidades entre sí son en general pistas sin asfaltar.

Estos caminos se ven afectados también durante la época de lluvias (entre los meses de noviembre y abril), por los desprendimientos de tierra y rocas, y la formación de barro en los caminos de herradura.

1 Distrito: Agrupación de comunidades que comparten un mismo Ayuntamiento y Gobierno Local



Paisaje de varias comunidades (Jon Bittor del Campo)

La topografía del territorio es extremadamente accidentada, con presencia de cerros, quebradas, valles y zonas de mesetas, elementos del paisaje que son resultado de una serie de eventos geológicos, ocurridos durante la evolución de la Cordillera de los Andes.

Recursos naturales

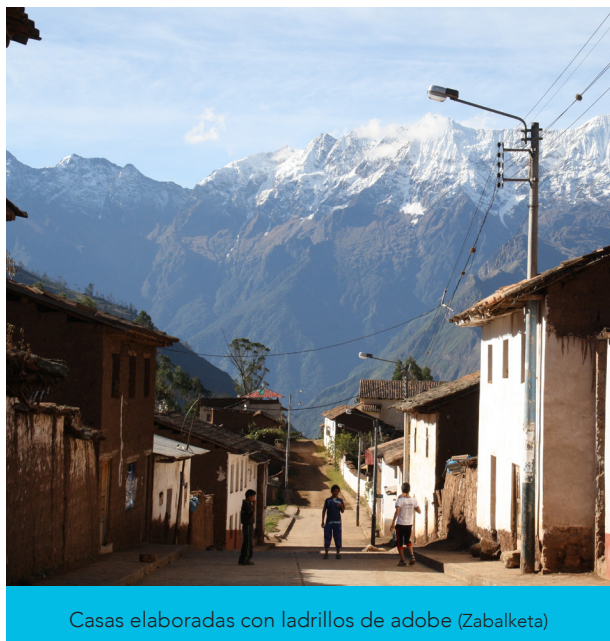
En la zona de intervención, un 40% de **las tierras** son aptas para cultivos y pastos, y el resto de las tierras son aptas para la producción forestal y también se usan como tierras de protección. Entre los cultivos, podemos destacar como principales los siguientes: papa, olluco, oca, haba, arveja y la cebada.

En los últimos años estas tierras se están viendo afectadas negativamente por estos 3 factores: el uso de fertilizantes, la sobreexplotación y la erosión hídrica por la inexistencia de cobertura vegetal y por

la deforestación. Además va incidiendo en creciente medida el cambio climático: disminución de lluvias, incremento de periodos de sequías y mayor presencia de heladas.

Como resultado del conjunto de estos factores, se produce una progresiva pérdida de suelos fértiles, cuyo valor económico es sumamente importante para las familias campesinas de esta zona, ya que viven principalmente de la ganadería y la agricultura.

En los 3 distritos existen diferentes y numerosos tipos de **fuentes de agua**: ríos, lagunas y manantiales. Existen algunos problemas vinculados con este recurso, tales como que durante la época de estiaje se reducen sensiblemente los caudales; también se producen disputas entre las comunidades que comparten las mismas fuentes de agua; y por último el que la gestión del agua, tanto para su uso doméstico como para el productivo tiene algunas deficiencias.



Casas elaboradas con ladrillos de adobe (Zabalketa)

En lo que se refiere al agua para consumo humano los problemas que existen están relacionados con la calidad, ya que no recibe el tratamiento de cloración adecuado y existe un limitado acceso, debido a que no hay suficientes infraestructuras para su almacenamiento y distribución hasta las casas.

En cuanto a los problemas del agua vinculados con la producción agropecuaria, por un lado está el hecho de que el riego se realiza mayormente por inundación, provocando el desperdicio de agua y la erosión de los suelos. En los últimos tres años se ha promovido la utilización de sistemas de riego por aspersión, sin embargo las familias no están debidamente capacitadas en su uso y hay personas que se resisten a utilizarlos, porque requiere de mayor trabajo que el sistema por inundación. También ocurre que las infraestructuras de los sistemas de riego se encuentran en mal estado por falta de mantenimiento. A esto se suma que los comités de riego y juntas directivas comunales, encargados de impulsar y supervisar el correcto uso del agua, no cuentan con las capacidades necesarias para ello, y que no reciben apoyo de la alcaldía, y que no existe una buena coordinación con la Autoridad

Local del Agua (ALA) (de nivel nacional) que es la responsable de velar por la adecuada gestión de los recursos hídricos a nivel de las cuencas.

Otro problema medioambiental local con el que nos encontramos es la mala gestión de los **residuos sólidos** que provienen de las actividades domésticas, productivas, comerciales, e institucionales. Por un lado, la limpieza en las comunidades se realiza tan sólo en las calles principales cada dos o tres semanas y la realizan las organizaciones de mujeres y el alumnado de los centros educativos. La basura se lleva en todas las comunidades a los llamados botaderos (en su mayoría a cielo abierto), los cuales se ubican en terrenos a las afueras o en los límites de la comunidad, y en algunos casos cerca de ríos o lagunas. La basura arrojada en estos botaderos no recibe ningún tipo de tratamiento. Además de ello, existe la persistente práctica de arrojar la basura en medio de los campos, caminos, ríos y riachuelos. En algunas comunidades se han colocado cubos con colores distintivos para promover la adecuada disposición de la basura y la separación de los residuos; sin embargo, las personas no están debidamente sensibilizadas y formadas para su correcto uso.

Servicios: vivienda, educación, salud, transporte y telecomunicaciones

Las viviendas de la zona están construidas en su mayoría de adobe, y las suelen construir tradicionalmente con la ayuda de las propias familias. Sólo en los centros poblados urbanos se pueden encontrar algunas viviendas construidas con cemento y ladrillos, y entre éstas, sólo las viviendas de las principales calles cuentan con abastecimiento de agua y con conexión de desagüe que desemboca en un pozo séptico general. En cambio, las familias que viven en las comunidades se abastecen directamente de los manantiales o ríos, y disponen como saneamiento de unas sencillas letrinas. En cuanto a servicio eléctrico, la gran mayoría de las casas, incluso las que viven en las zonas alejadas cuentan con energía eléctrica.



Niñas jugando al Voleibol en el patio del colegio (Zabalketa)

En cuanto al **nivel educativo** de la población, la tasa de analfabetismo de la población adulta es alta, siendo del 25% en los hombres y del 38% entre las mujeres. Estos datos poco a poco van cambiando, ya que hoy en día casi el 100% de las niñas y niños cursan sus estudios de inicial, primaria y secundaria.

La mayoría de las comunidades de los 3 distritos cuentan con centros educativos donde se imparte educación inicial y primaria, y para el nivel de secundaria existen 7 centros públicos, aunque están localizados en las áreas más urbanizadas (2 en Acopía, 3 en Sangarará y 2 Checacupe). Acopía dispone también de un centro parroquial privado de nivel inicial, primaria y secundaria. Además en los tres distritos se está implementando el programa “Cuna Más”, que atiende a los niños y niñas menores de 4 años.

Sin embargo, nos encontramos con que la enseñanza es de muy baja calidad, debido al alto absentismo del profesorado y a la falta de actualización en su formación. Además los contenidos que se enseñan no

están adaptados ni a la realidad campesina, ni a la realidad lingüística, y es que en las familias se utiliza principalmente el quechua y en el colegio las clases se imparten en español.

Sobre el acceso a la educación superior técnica no universitaria, existen únicamente estas dos opciones: en el distrito de Sangarará está el Instituto Superior Tecnológico, que brinda formación en producción agropecuaria, y en el distrito de Checacupe está la Escuela Superior Autónoma de Bellas Artes.

En cuanto a la población que accede a la educación superior se observa que existe una importante brecha entre hombres y mujeres: dentro de la población masculina, el porcentaje que accede a educación superior se eleva hasta un 13%; mientras que en el caso de las mujeres dicho porcentaje disminuye hasta un 3%.

El efecto de esta escasa o nula oferta educativa de nivel superior afecta en mayor medida a las mujeres, que tienen mayores limitaciones para viajar y estudiar fuera de su distrito. Por su parte los chicos jóvenes



Los burros ayudan a las familias a transportar sus productos (Zabalketa)

migran hacia la capital u otras ciudades en busca de oportunidades de educación o empleo.

La relación y el trabajo conjunto entre los centros educativos y los Gobiernos Locales y las Autoridades Comunales tiene que ver básicamente con la propia gestión educativa, de tal forma que apoyan e intervienen cuando surge alguna dificultad, por ejemplo la contratación de profesorado para alguna asignatura requerida, canalizan algunas ayudas en transporte y alimentación para que el alumnado pueda participar en diferentes concursos escolares: de comprensión lectora, resolución de problemas matemáticos, música, etc. En algunas comunidades brindan apoyo económico al alumnado que destaca en el estudio, de acuerdo a su condición y posición, tratando de esta manera de motivar y promover el hábito de estudio.

Los 3 distritos cuentan con un **centro de salud**, que están localizados en las capitales de los distritos, por lo que para llegar, la población que vive en las comunidades tiene que caminar de media como unos 30

minutos, aunque hay comunidades que están a dos horas andando.

Estos establecimientos de salud no cuentan con personal médico especializado, sino que suele estar compuesto por 3 personas formadas en obstetricia y enfermería. En cuanto a equipamiento disponen de instrumental muy básico, por lo que no cuentan ni con equipos de esterilización, ni incubadoras, ni equipos de diagnóstico (radiografía, ecografía, etc.), o equipos informáticos. Esta situación hace que en estos centros de salud sólo se puedan atender casos leves y con medicamentos genéricos, por lo que cuando se les presentan casos graves, éstos se derivan a los hospitales de las ciudades más grandes como Sicuani y Cusco, aunque ocurre que algunos pacientes llegan a fallecer en estos traslados tan largos.

Una de las principales enfermedades que se identifican en la zona de trabajo es la desnutrición y malnutrición que afecta a las niñas y niños por déficit de componentes esenciales en su dieta: el 47% de niños y niñas menores de 5 años, sufre de desnutrición cró-



Las familias agricultoras aran sus tierras con la ayuda de los bueyes (Zabalketa)

nica. También se dan problemas de parásitos y diarreas por falta de higiene; así como enfermedades respiratorias, ocasionadas por el frío extremo. Otro grupo importante de problemas de salud son las que afectan a las mujeres, ya que existe un deficiente seguimiento de la gestación y atención durante el parto, además del maltrato físico y psicológico que sufren por parte del conyugue. Pese a la existencia de este problema, existe una resistencia por parte de los gobiernos locales a la puesta en marcha de la oficina de Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA), que es la institución con competencias para atender estos casos de violencia familiar.

Existe un **servicio de transporte** público por carretera desde las capitales de los distritos hacia el exterior, pero no existe servicio de transporte público regular entre las comunidades, por lo que comúnmente las personas se trasladan caminando de un lugar a otro. Sólo algunas familias cuentan con un vehículo particular como: motocicleta, motocarro, coche, camione-

ta, o bicicleta para su desplazamiento, y el 90% de las familias trasladan su producción agrícola en burro.

En cuanto a las **telecomunicaciones**, tanto en los centros urbanos como en las comunidades existe servicio de telefonía móvil ofrecido por distintas operadoras, aunque debido a la accidentada orografía y a la débil señal, hay veces que la cobertura suele fallar. Las familias tienen acceso a la señal televisiva y ven distintos canales, a través de los cuales se informan del acontecer local, nacional e internacional. En cuanto al servicio de internet, en los 3 ayuntamientos disponen de este servicio, pero su uso está limitado a las autoridades y al funcionariado. La población tienen la posibilidad de utilizar internet pagando en los locales públicos que existen, pero tan sólo en las capitales de dos de los distritos: Acopía y Checacupe.

Actividad económica

La Población Económicamente Activa (población de entre 15 y 64 años) representa el 70% de la población



Mujer agricultora pendiente de su rebaño de ovejas (Zabalketa)

total, y de éstas el 80%, tanto hombres como mujeres, se dedica a actividades agrícolas y ganaderas.

En lo que se refiere a las actividades agrícolas, algunos de los cultivos que se vienen trabajando fuertemente, ya sea como parte de la dieta diaria o para el comercio son el haba, maíz y papa, mientras que otros cultivos como la arveja, frijol, trigo, cebada y hortalizas son cultivados en menor medida.

La producción de estos cultivos se realiza en base a la demanda de alimentos que existe dentro de la familia; y los pocos excedentes existentes son vendidos en el mercado local, para la compra posterior de otros productos.

La actividad agrícola se realiza de forma muy tradicional, con herramientas muy sencillas y un uso intensivo de mano de obra. Además, depende mucho de los factores climáticos y es muy vulnerable a episodios como heladas, granizadas, sequías e inundaciones,

que tienen una alta incidencia en los niveles de productividad agrícola. Así, los rendimientos de las cosechas por hectárea pueden variar significativamente de una campaña a otra.

Dentro de la actividad pecuaria, se da la crianza de diferentes especies domésticas como los vacunos, ovinos, cuyes, cerdos, equinos y aves, y en las zonas altas de llamas y alpacas. El número de los mismos puede ir desde unos pocos animales a varias decenas. Hoy en día los vacunos de leche y los cuyes son los que tienen mayor importancia a nivel familiar y comercial, debido a la mayor demanda en el mercado local y regional, y porque además cubre las necesidades proteicas de las propias familias productoras.

Para desarrollar las actividades pecuarias, las familias aprovechan principalmente los pastos y el agua que disponen comunalmente. En la actualidad, las propias familias han identificado como el principal problema

2 El acto de poner tierra al pie de las plantas, logrando una mayor consistencia, que crezcan nuevas raíces y se conserve la humedad durante más tiempo.

que limita la mejora en la producción, el mal manejo y la deficiente gestión de estos dos recursos, que además está generando su progresiva disminución. En cuanto al pasto, debido a que no realizan una rotación en el uso de las tierras, se produce un empobrecimiento del suelo. Y en cuanto al agua, al realizar el riego por gravedad se desaprovecha una gran cantidad de agua.

Otra de las limitaciones con las que se encuentran las familias a nivel productivo tiene que ver con las limitadas capacidades técnicas para la crianza de vacunos y cuyes, y la comercialización de sus productos. Las actividades agropecuarias aportan una baja rentabilidad, por lo que los ingresos económicos son bajos, originando la situación de pobreza y pobreza extrema en la que viven estas familias campesinas.

Es importante señalar que algunas familias productoras se han constituido en asociaciones, con el propósito de impulsar este sector y mejorar su calidad de vida. Las organizaciones que mejor funcionan y mayores logros están obteniendo son aquellas que manejan algún tipo de presupuesto, bien porque lo aportan las personas asociadas, bien porque realizan acciones de recaudación de fondos, o bien porque consiguen fondos públicos o privados. Y es que estos recursos les posibilitan realizar inversiones en infraestructuras, por ejemplo la construcción de cobertizos, o la compra de animales. Estas organizaciones presentan algunas debilidades como es la dificultad para su organización y funcionamiento internos; a lo que se añade la falta de dinamismo y atractivo de los mercados locales, además de la escasa coordinación con las autoridades comunales y los gobiernos locales.

En relación al trabajo que realizan hombres y mujeres. En la parte agrícola, tanto las mujeres como los hombres participan de forma indistinta en todas las actividades: tanto durante la preparación del terreno (roturado de los suelos, desmalezado y retirada de los restos vegetales), así como durante la siembra, el aporque² y la cosecha. En cuanto a la actividad ganadera, la mujer se dedica más a la crianza de cuyes,



Personal técnico de Cáritas en una asamblea comunal (Zabalketa)

pastoreo, ordeño y alimentación del ganado, mientras que los hombres se dedican más a la crianza de vacunos: a su manejo sanitario, y reproductivo.

Pese a su importante participación en las actividades productivas, el trabajo de las mujeres no es reconocido como tal, sino que es considerado solamente como apoyo. Las mujeres han tenido menos oportunidades de formarse y por tanto cuentan con menor nivel de preparación para la gestión técnica y comercial. Esta situación más desfavorable se debe, tanto al poco tiempo que disponen por su carga de trabajo a nivel familiar y comunal, como al escaso o nulo apoyo de sus parejas, afectándoles directamente a su autoestima. Por otro lado, la toma de decisiones estratégicas a nivel familiar queda en manos del hombre, ya sea porque no toma en cuenta a la mujer, o porque la mujer no se siente capaz de tomar ciertas decisiones, debido nuevamente a su menor nivel de preparación.

A pesar de las dificultades que encuentran las mujeres en el ámbito productivo, se están dando pequeños cambios, ya que están empezando a dedicarse a la

Tabla 2: Número de personas por cargo y sexo en las juntas directivas comunales

Distrito	Comunidad	Junta Directiva Comunal		
		Hombres	Mujeres	Total
Acopía	Acopía	6	1	7
	Santo Domingo	6	2	8
	Tactabamba	4	3	7
Sangarará	Sangarará	6	2	8
	Marcaconga	7	1	8
	Unión Chahuay	6	2	8
	Yanampampa	5	3	8
Checacupe	Occobamba Norte	4	3	7
	Occobamba Sur	4	2	6
	Cangalli	5	2	7
	Chari	6	1	7
	Llocllora	7	0	7
	Palccoyo	7	0	7
Total		73	22	95
Porcentajes		77%	23%	100%

Fuente: Entrevistas con autoridades comunales. Año: 2014

cría y comercialización de animales menores, lo que les genera una autonomía económica.

En cuanto a la titularidad de la tierra, si bien son tierras que pertenecen a la comunidad, al ser las familias las usufructuarias de las mismas, están a nombre del comunero o comunera de cada familia. En algunas zonas más urbanas se están empezando a dar casos de tierras tituladas a nombre de la pareja.

Organización social y administrativa

Historia más reciente

Las **COMUNIDADES CAMPESINAS** están conformadas por colectivos de personas asentadas en unidades territoriales, que se organizan bajo determinadas normas y parámetros sociales y culturales, y cuyos miembros tienen deberes y derechos comunes, a partir de la explotación de los recursos naturales que poseen en su territorio.

Este tipo de organización tiene un origen prehispánico y se creó para hacer frente a las difíciles condiciones físicas y sociales en las que viven las familias de las zonas andinas, ya que les permite garantizar sus medios y condiciones de vida.

El principal recurso y estrategia con los que cuentan las comunidades campesinas tiene que ver con la propia participación y el trabajo comunal que realizan, por ejemplo en las actividades productivas, obras de infraestructura, obras sociales, etc., todas ellas encaminadas a impulsar el desarrollo del conjunto de la población.

Las comunidades campesinas tienen una estructura de gobierno que cuenta con tres niveles: la asamblea comunal; la junta directiva comunal; y los comités especializados.

La **Asamblea Comunal** la conforman los comuneros y comuneras reconocidos formalmente como tales. Es el órgano de máxima autoridad dentro de la comunidad, y el responsable final de la aprobación de las decisiones relacionadas con la comunidad, así como la administración y gestión de sus recursos.

Según el estatuto comunal, todos los pobladores (hombres y mujeres) mayores de edad (a partir de los 18 años) están obligados a empadronarse como miembros de la comunidad. De las personas empadronadas de cada familia, sólo los hombres tienen derecho a recibir el título de comunero, pues son ellos los reconocidos como “jefe de hogar”. Las mujeres son reconocidas como comuneras calificadas únicamente cuando son viudas y/o madres solteras. En consecuencia, la asamblea comunal está mayoritariamente conformada por hombres, representando en promedio el 80% del total de personas asistentes, y las mujeres que asisten a las asambleas lo hacen como meras espectadoras y no participan de forma activa y propositiva.

La asamblea comunal se reúne de manera ordinaria todos los meses, y sólo puede llevarse a cabo si existe un quórum mínimo de 50% más uno de los miem-



Familias campesinas muestran sus productos (Zabalketa)

bros. La toma de decisiones se realiza de forma democrática, por voto personal y por mayoría simple (50% más uno de las personas votantes).

La **Junta Directiva Comunal**, es el órgano ejecutivo responsable del gobierno y administración de la comunidad y está conformada por 7 personas: Presidente/a, Vicepresidente/a, Secretario/a, Tesorero/a, Fiscal y dos Vocalías.

Dentro de las comunidades existen también los **Comités Especializados**. Algunos de estos comités tienen un carácter permanente para la gestión de un recurso natural, como puede ser el agua o los bosques, y por otro lado existen comités especializados para una actividad o tarea específica, como por ejemplo: saneamiento, titulación de tierras, ganadería, etc. que tiene un carácter temporal.

Dentro de la organización interna de estas comunidades campesinas se identifican una serie de debilidades: una de ellas es la escasa capacidad de liderazgo de las autoridades comunales para la participación en los espacios de decisión y para favorecer e impulsar

la concertación local. Esto se debe a que no cuentan con los conocimientos necesarios para un adecuado ejercicio dirigenal, y a su limitada disponibilidad de tiempo, ya que tienen que atender su propio trabajo en el chacra y con los animales.

Además las comunidades campesinas carecen o manejan de forma deficiente los instrumentos de gestión, y se encuentran con dificultades para por ejemplo llevar la contabilidad interna. También intervienen otro tipo de aspectos como una limitada visión y deficiente planificación a largo plazo, por lo que se priorizan iniciativas orientadas a resultados inmediatos, como por ejemplo pequeñas obras de infraestructura, en lugar de invertir en el fortalecimiento de capacidades.

Otro aspecto que afecta a las capacidades de las comunidades campesinas es la débil y limitada participación de las mujeres en la toma de decisiones dentro de la comunidad, tanto por el número, como por el tipo de cargos que ocupan. Esta situación se debe a las restricciones impuestas por las normas comunales, la subestimación de los hombres respecto a



Dos mujeres asisten a una sesión formativa (Zabalketa)

las capacidades de las mujeres y su resistencia a su participación. También está la sobrecarga de tareas (productivas y reproductivas) de las mujeres, y a sus débiles capacidades y formación para la participación activa en la gestión del desarrollo comunal. A este conjunto de factores se añade su baja autoestima y su desconocimiento sobre sus derechos.

A partir del trabajo de concienciación y formación realizado en los últimos años en el logro de la equidad e igualdad de oportunidades para el ejercicio pleno en la vida comunitaria, se han podido modificar los estatutos comunales para garantizar la participación de las mujeres, de tal forma que se está logrando progresivamente una mayor presencia, y una asunción de cargos de mayor relevancia por parte de las mujeres: se ha avanzado de 1-2 mujeres en cargos de tesorería o vocalía, a una presencia de hasta 4 mujeres en cargos de secretaria y vicepresidencia. Sin embargo, se hace necesario seguir trabajando en estas estructuras comunales, así como en los estereotipos que aún se dan en las familias, y en las prácticas socio-culturales.

Esta débil y deficiente participación, no sólo se evidencia en las mujeres, también en la población en general, incluidos los jóvenes, y es que las propias autoridades tienen una escasa capacidad de convocatoria, y de alcanzar acuerdos de manera consensuada con la población.

En las comunidades existen, como hemos mencionado anteriormente las **ORGANIZACIONES PRODUCTIVAS**, que cuentan con reconocimiento formal, ya que están inscritas en el registro público y disponen de sus correspondientes estatutos.

Estas organizaciones están representadas por una junta directiva y están conformadas por socios y socias que se reúnen periódicamente para realizar gestiones administrativas, faenas de trabajo y actividades vinculadas con su sector productivo.

Los recursos económicos con los que cuentan provienen de los aportes de los propios socios y socias y apoyos diversos que reciben en especie (generalmente animales reproductores, y materiales) de parte del municipio y otras instituciones públicas y/o privadas. La comercialización se realiza todavía de manera tradicional, de manera individual y sin manejar registros productivos, no llevan tampoco ningún libro de caja o algún otro tipo de registro contable. En algunos pocos casos, los beneficios obtenidos por las actividades realizadas son redistribuidos entre los socios.

Muchas de estas asociaciones se encuentran debilitadas; tanto por sus escasos conocimientos y capacidades empresariales, comerciales y organizacionales, como por la falta de apoyo por parte del gobierno local, ya que no existe una política de impulso de la actividad agropecuaria, que haga sostenible estas iniciativas asociativas.

Estas son algunas de las organizaciones de productores y productoras existentes: de ganado de engorde, de ganado lechero, de cuy, de alpacas, de artesanas y artesanos, de productores y productoras de lácteos, asociación criadora de ovinos Criollos, y de pescadores.

Existen de forma específica **ORGANIZACIONES DE MUJERES**, en cada uno de los 3 distritos:

Asociación Distrital de Mujeres Sangarará (ADIMSA). Integrada aproximadamente por 160 mujeres que tienen por objetivo el promover iniciativas económicas, a través de la crianza de animales menores. Para ello mantienen reuniones de trabajo, y participan en talleres de capacitación.

Federación Distrital de Mujeres Checacupe. Promueve la defensa de los derechos humanos de las mujeres campesinas, y representa a las mujeres campesinas de las 16 comunidades del distrito. Actualmente esta organización tiene una limitada participación en los espacios de toma de decisiones, principalmente por su frágil nivel organizacional, débil capacidad liderazgo de sus dirigentas, y el limitado apoyo y respaldo de las autoridades y dirigentes locales. Sin embargo, dada su incidencia y relevancia a nivel distrital, tiene una alta representatividad y capacidad de movilización de sus bases, sobre todo en situaciones de vulnerabilidad y violación de sus derechos humanos.

Central de Organizaciones de Mujeres del Distrito de Acopia. Esta institución está formada por grupos de madres con hijos e hijas menores de 5 años, que participan en eventos de capacitación y apoyo en la crianza de cuyes e instalación de biohuertos.

Actualmente sus acciones están orientadas a la realización de diversos proyectos y para ello consiguen, tanto financiación privada como pública. Por ejemplo, participan anualmente en el presupuesto participativo, y en el año 2014 lograron una asignación de 30.000 Nuevos Soles para promover viviendas saludables, mediante la instalación por ejemplo de lavabos para la higiene personal y de utensilios. También realizan proyectos de fortalecimiento de sus capacidades (autoestima, derechos, liderazgo) y de mejora de sus ingresos económicos (gastronomía, artesanía).

Comités de Vaso de Leche. Estas mujeres brindan asistencia alimentaria a grupos vulnerables dentro de su comunidad, tales como madres gestantes y en pérfo-

Tabla 3. Número de personas por cargo y sexo en los 3 ayuntamientos

Municipio	Cargo	Hombres	Mujeres	Total
Acopia	Alcalde	1		1
	Concejales/as	4	1	5
	Funcionarios/as	20	8	28
Sangarará	Alcalde	1		1
	Concejales/as	3	2	5
	Funcionarios/as	15	7	22
Checacupe	Alcalde	1		1
	Concejales/as	4	1	5
	Funcionarios/as	43	22	65
Total		92	41	133
Porcentajes		69%	31%	100%

Fuente: Gobiernos Municipales - Listado del personal de los municipios. Año: 2014

dos de lactancia; niños, niñas, y adolescentes; y población en extrema pobreza, entre otros grupos.

En lo que se refiere a estos dos colectivos: Organizaciones de Familias Productoras y Organizaciones de Mujeres, se ha detectado que necesitarían mejorar sus conocimientos en temas de organización, participación, concertación y equidad, para así mejorar su capacidad de liderazgo e incidencia.

También se ha constatado que no conocen ni manejan instrumentos técnicos para la gestión de una organización, y que tienen una visión muy a corto plazo del desarrollo. A todo esto se añade el débil reconocimiento a su trabajo por parte de los gobiernos locales, como de las comunidades campesinas, además de que no existe ningún tipo de trabajo coordinado entre estos 3 grupos de agentes: gobiernos locales, comunidades campesinas y organizaciones sociales de base (productivas y de mujeres).

El **GOBIERNO LOCAL** es la máxima institución representante del Estado a nivel distrital, y se compone de un alcalde-alcaldesa y sus 5 concejales-concejalas, quienes son elegidos a través de un proceso electoral para un período de 4 años.



En el ámbito de intervención de Cáritas y Zabalketa están presentes por tanto los 3 Gobiernos Locales de los 3 distritos: Checacupe, Sangarará y Acopia, que manejan un presupuesto medio anual de entre 2 y 6 millones de Nuevos Soles.

En el actual proceso de descentralización que vive Perú, los Gobiernos Locales tienen un nuevo y mayor protagonismo, ya que se les reconoce el rol de promotores del desarrollo de los distritos y provincias, y por tanto se les ha transferido nuevas competencias y nuevos recursos económicos para el cumplimiento de dicha misión. Siendo esto así, ellos son los encargados ahora del diseño y gestión de propuestas para el desarrollo económico, social, cultural y medioambiental de su territorio.

En este nuevo modelo de funcionamiento se establecen nuevas herramientas y espacios de participación ciudadana para la gestión pública local. En lo que respecta a las herramientas, una de ellas es el **Plan de**

Desarrollo Distrital, que consiste en una planificación estratégica centrada en las necesidades y demandas de la población, y que se constituye como una guía que orienta a la elaboración de aquellos programas y proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población.

También está la herramienta de los **Presupuestos Participativos**, en donde las comunidades, una vez al año, pueden presentar sus propios proyectos, a través de las organizaciones productivas, las organizaciones de mujeres, etc.

En lo que se refiere a los nuevos espacios, los principales serían: los **Consejos de Desarrollo Distrital**, que serían los responsables del proceso de presupuestos participativos; los **Comités de Vigilancia**, como encargados de vigilar el propio proceso de desarrollo y el cumplimiento de los acuerdos; y las **Mesas de Concertación**, encargadas de impulsar el desarrollo económico y social, para sumar los esfuerzos de los gobiernos y las organizaciones, de modo que se puedan articular proyectos conjuntos en favor de la población.

Como todo nuevo proceso de funcionamiento, nos encontramos con algunas debilidades o vacíos, como por ejemplo las relaciones que se dan entre los distintos niveles administrativos (nacional, departamental, distrital), ya que al existir diferencias políticas entre ellos, esto da lugar a que existan distintos intereses, diferentes usos de los recursos y ciertas dinámicas de manejo del poder.

Los 3 distritos vienen de un precedente de gestión vertical y clientelista, por lo que existe una cierta resistencia por parte de las autoridades locales a promover espacios de participación ciudadana, ya que temen que ello aumente los niveles de conflictividad hacia ellos, y es que en general llegan a los cargos con bajos porcentajes de votación. Estas autoridades municipales no conocen que existen experiencias positivas de gestión local concertada y participativa.

Este temor se debe también a su desconocimiento sobre los fundamentos de la democracia, y por tanto



Fachada del Ayuntamiento del Distrito de Acopía (Zabalketa)

tampoco se favorece el que haya una vigilancia y fiscalización por parte de la ciudadanía.

Las autoridades municipales desconocen el marco normativo que regula los mecanismos de transparencia y de acceso a información pública que por ley deben promover, ni cuentan con la formación necesaria ni la dotación económica para realizarlo.

La débil voluntad política para la concertación tiene que ver también con el poco entendimiento que existe entre las autoridades municipales y comunales, entre quienes mayormente hay relaciones de fricción, e inclusive de rivalidad política en algunos casos. El desconocimiento de las leyes y las competencias de cada quien genera confusiones y como consecuencia tensiones entre las responsabilidades y actividades que corresponden al municipio o a la comunidad. También se ha identificado que, aunque existe un marco de descentralización de las compe-

tencias, este reparto y transferencia se está realizando de forma limitada.

Por parte de la población lo que ocurre es que hay una gran desinformación, tanto para ejercer sus derechos, como para cumplir con sus deberes ciudadanos.

Esta fragilidad institucional hace que los espacios de participación estén inoperativos, y que los instrumentos de planificación del desarrollo local, estén desactualizados y descontextualizados.

La rotación permanente del funcionariado no permite la consolidación de estos espacios de participación ciudadana, y genera desconfianza en la población y dificulta la coordinación y comunicación, además hace que los proyectos que se propongan sean de corto plazo.

También ocurre que algunos de los proyectos presentados a los presupuestos participativos no llegan a

ejecutarse por razones administrativas, técnicas o por reducción de presupuestos.

Como consecuencia de las debilidades expuestas los planes de desarrollo local puestos en marcha hasta el momento se han elaborado con una escasa participación y concertación, y por tanto no recogen las necesidades y los intereses de la población y en particular los de las mujeres, que es el grupo más excluido en los espacios de decisión.

Dos proyectos especiales: juntos y presupuesto por resultados

Existen dos proyectos impulsados desde el Gobierno Central de Perú que se aplican a nivel distrital: uno de ellos es el programa **JUNTOS** en el que participan las comunidades campesinas, los gobiernos locales, los centros de salud, y los centros educativos, y a través del mismo se dan los siguientes servicios:

- Atención integral en salud y nutrición a niños y niñas de 0 a 5 años.
- Atención integral en salud a las mujeres gestantes.
- Matriculación y seguimiento de la asistencia escolar a los niños y niñas de 6 a 14 años.
- Tramitación del documento de identidad a los niños y niñas menores de 5 años.

El segundo proyecto estatal tiene el nombre de **PRE-SUPUESTO POR RESULTADOS**, a través del cual se transfieren recursos económicos a los gobiernos loca-



Compartiendo juguetes y risas (Zabalketa)

les para la modernización y la mejora en la gestión municipal. Estos fondos se transfieren solo en el caso de que los gobiernos cumplan con las metas establecidas, tales como la reducción de la desnutrición crónica, o el incremento del registro de identidad de los niños y niñas.

El presente Cuaderno 1 se ha elaborado a partir de la información contenida en el programa “Participación ciudadana para la concertación del desarrollo local” (FOCAD PGM 2014/BA001), elaborado por la Red de Cáritas del Sur del Perú y la Asociación Zabalketa. Este programa cuenta con la cofinanciación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco.