

**PROYECTO PARTICIPA PERÚ
APOYO DE LA SOCIEDAD CIVIL A LA DESCENTRALIZACIÓN
PERUANA**

EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

INFORME FINAL

Elaborado por Engelbert Barreto H.

Lima, Junio de 2004

INDICE

1.	PARTICIPA PERU en el contexto político de la descentralización.....	3
2.	Desempeño del Proyecto por componentes	6
2.1	Componente Acceso a Información	6
2.2	Componente Promoción de la Participación	12
2.3	Componente Incidencia	18
2.4	Componente Vigilancia	22
3.	Desempeño de las experiencias piloto	29
3.1	Concepción: Flora Tristán.....	29
3.2	Masisea y Coronel Portillo: CAAAP	32
3.3	Bellavista y el Bajo Biavo: CEAS	36
4.	Efecto- impacto del proyecto	40
5.	Sostenibilidad del proyecto	45
6.	Conclusiones.....	52
7.	Recomendaciones	54

1. PARTICIPA PERU EN EL CONTEXTO POLITICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Entre julio del 2002 y diciembre del 2003, el proyecto PARTICIPA PERÚ se desarrolló en un contexto político cambiante y marcado fuertemente por las marchas y contramarchas de los distintos actores responsables de su conducción. En el período materia de la presente evaluación es posible diferenciar hasta tres momentos.

Un primer momento se produce entre enero y diciembre del 2002 y estuvo caracterizado por la clara voluntad política del Poder Ejecutivo y del Congreso de la República por iniciar y llevar adelante el proceso de descentralización. Amparados por la reforma constitucional que inició el proceso, ambos poderes del Estado se embarcaron en la construcción del marco legal de la descentralización. Ello se expresó básicamente en las leyes orgánicas de regiones y de municipalidades, así como la elección de los gobiernos regionales. El fuerte impulso del Estado, sin embargo, contrastaba con la desinformación y el desconocimiento que se constataba en los distintos sectores de la sociedad civil.

Las elecciones de Noviembre del 2002 mostraron sin embargo, las dificultades de un consenso que no se sustentaba en una visión compartida de la descentralización por los actores políticos. Ello fue evidente en el debate parlamentario de la Ley Orgánica de Regiones que fue aprobada por el Congreso 72 horas antes de las elecciones y no incluyó a los Consejos de Coordinación Regional que mandaba la propia reforma constitucional y la Ley de Bases de la Descentralización aprobada por el Congreso meses atrás. Dada la premura del tiempo, la ley fue promulgada por el Poder Ejecutivo, pero 48 horas después, presentó un proyecto modificatorio. La propuesta se basó no sólo en la inconstitucionalidad de la ley, sino sobre todo en la protesta que la exclusión de los CCR generó en la sociedad civil. Dicho proyecto fue finalmente aprobado.

El segundo momento se da entre Enero y Septiembre del 2003 y está marcado por la instalación de los gobiernos regionales. Ello le dio un nuevo dinamismo al proceso en la medida que se trataba de todo un esfuerzo de construcción institucional nuevo. En el campo de la construcción del marco legal descentralista, el Congreso aprobó la Ley Marco del Presupuesto Participativo y la Ley Orgánica de Municipalidades que, como el caso de regiones, tuvo serios problemas. Ello llevó a que el Poder Ejecutivo la observara y tuviera que pasar al debate nuevamente, hasta su aprobación final. De otro lado, el Congreso avanzó en los proyectos de Incentivos a la inversión regional y de Incentivos a la conformación de regiones que sin embargo, no lograron aprobarse.

En este período, el proceso descentralista adquirió visibilidad en los medios de comunicación y en el interés de distintos sectores de la sociedad civil, aunque no logró resolver el problema de las limitaciones de información y conocimiento que se observaron desde el principio. A pesar de ser la comunicación un elemento fundamental para la viabilidad y legitimación de la descentralización, el Estado no fue capaz de desarrollar una campaña amplia sobre el tema. La consecuencia fue que el desconocimiento de la ciudadanía sobre los alcances de la descentralización se mantuvo e incluso se profundizó.

El arranque de los gobiernos regionales se caracterizó por tres factores. De un lado, un complejo y arduo proceso de construcción institucional de los gobiernos regionales que tuvo que ser asumido por las nuevas autoridades. De otro lado, el avance en la conformación de los Consejos de Coordinación Regional y el inicio del proceso de los presupuestos participativos para el año 2004 que se desarrolló con diversos tipos de problemas.

Finalmente, el marcado tinte de oposición hacia el Poder Ejecutivo que asumió un sector importante de presidentes regionales, especialmente del Partido Aprista.

El tercer momento se ubica entre Octubre y Diciembre del 2003 que se caracteriza, de una parte por la constatación de un significativo retraso en el proceso legislativo. Se postergó – una y otra vez- la ley de Incentivos para la conformación de Regiones y no se avanzó en el proyecto de ley de Acreditación, instrumentos clave para el desarrollo del proceso. De otro lado, se delegó al Poder Ejecutivo la aprobación de la Ley de Descentralización Fiscal por lo que tan importante norma no fue objeto de debate público no parlamentario. Ya para entonces era evidente que al interior del propio Gobierno había diferentes –y a veces contradictorias- visiones sobre el desarrollo de la descentralización. Ello se expresó en la creciente importancia que asumió el Ministerio de Economía y Finanzas en la implementación de los presupuestos participativos, y en la debilidad del CND y sus limitaciones para liderar el proceso. En términos generales, puede decirse que el tercer período se caracteriza por una práctica detención del dinamismo en el avance del proceso.

De otro lado, los gobiernos regionales –pasada la turbulencia de la construcción institucional- empezaron a desarrollar políticas de diverso tipo. El período permitió detectar la desigualdad en la performance de los gobiernos regionales, observándose el liderazgo del gobierno regional de Lambayeque en cuanto a su capacidad de gestión. Sin perder su sesgo de oposición, incluso los gobiernos regionales del Partido Aprista asumieron un comportamiento más propositivo.

Esos tres momentos, que ilustran las dificultades y los permanentes cambios de ritmo de un proceso de por sí difícil, y caracterizado por la falta de información del Estado hacia la sociedad civil, supusieron un desafío complejo para la implementación de PARTICIPA PERÚ. En ese sentido, hay que destacar la capacidad de definición de estrategias y de adaptación de las mismas a las características de la cambiante coyuntura que mostró el proyecto en cada una de estas etapas. Dicha capacidad explica, más allá de la visibilidad que ha logrado, muchos de los efectos de su intervención que se registran en la presente evaluación.

En el primer momento el equipo priorizó su intervención alrededor de la Ley Orgánica de Regiones que ya se encontraba en debate. En este proceso -a partir de un sistema descentralizado de talleres con líderes de organizaciones sociales de las distintas regiones del país- focalizó su atención en la institucionalización de los espacios de participación (Consejos de Coordinación Regional y Locales) y en la identificación y construcción de alianzas con otras redes de la sociedad civil vinculadas al tema (Red Perú, CONADES, MCLCP etc.). Su velocidad y capacidad para contar con propuestas viables le permitió ser interlocutores de la Comisión de Descentralización del Congreso lo que se materializó en la firma de un convenio de cooperación con el Congreso de la República.

En el contexto de las elecciones regionales -vinculado tanto con redes de la sociedad civil, cuanto con la Comisión de Descentralización y el Consejo Nacional de Descentralización- PARTICIPA PERU impulsó fuertemente los Acuerdos de Gobernabilidad que fueron suscritos por los candidatos de 24 departamentos. La iniciativa que mostró el proyecto en su intervención inicial, así como la solvencia de sus propuestas, le permitió una importante presencia en los medios de comunicación que redundó en su incidencia en la modificatoria de la Ley de regiones que creó los Consejos de Coordinación Regional.

En el segundo momento, el proyecto ajustó su estrategia y sin descuidar los compromisos asumidos, priorizó: a) la conformación de los Consejos de Coordinación Regional; b) la formulación de los presupuestos participativos; c) el diseño y operación de sus instrumentos de comunicación y vigilancia. Los dos primeros supusieron una relación muy dinámica y

estrecha con los líderes de la sociedad civil de las regiones de intervención del proyecto, fortalecidos por las dinámicas que se alimentaban en los Foros Descentralistas.

Además de facilitar la difusión de información y del contenido del proyecto, los instrumentos de comunicación de PARTICIPA PERU contribuyeron a atender la necesidad de información sobre la descentralización. Los encartes en el diario "La República", así como las campañas radiofónicas se inscribieron en esta perspectiva. El cuidadoso diseño del sistema de vigilancia sobre los gobiernos regionales, por su parte, demostró con la publicación de su primer reporte, *Vigila Perú*, correspondiente al primer semestre del año 2003, su gran potencialidad.

En el tercer momento, PARTICIPA PERU afirmó sus instrumentos de comunicaciones y vigilancia, y a partir de ellos y del conjunto de sus actividades, se planteó el desafío de desarrollar capacidades en las regiones, y a incidir en los procesos que se observaban en ellas. El reporte *Vigila Perú* se convirtió en una herramienta estratégica para contribuir a la definición de la gestión de los gobiernos regionales, pero también en una carta de presentación ante el Congreso de la República y el Consejo Nacional de Descentralización.

La flexibilidad que se observa en la intervención de PARTICIPA PERU en los 18 meses evaluados adquiere una significación mayor cuando se observa el grado de avance en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el diseño original del proyecto y en su ampliación a otros objetivos no incluidos en la propuesta original. Ello fue posible en gran medida por la iniciativa del Grupo Propuesta Ciudadana en la búsqueda de recursos adicionales y complementarios para ampliar las actividades y la cobertura. A ello se añade un factor clave en un proyecto "político" como PARTICIPA PERU: el equipo central posee una importante experiencia política y una red de relaciones que ha facilitado la inserción del proyecto en el proceso y el despliegue de sus potencialidades. Este factor está también presente en buena parte de los equipos de las instituciones en las regiones.

Podemos concluir que en la complejidad del proceso de descentralización, PARTICIPA PERU y las actividades que ha realizado en las 12 regiones en las que opera ha logrado una importante presencia y visibilidad. En segundo lugar, que las actividades desarrolladas y los productos elaborados en el marco del proyecto han tenido una incidencia significativa en el curso del proceso. Y en tercer lugar, que el rasgo más importante en su implementación ha sido la capacidad para adaptarse a una compleja y cambiante coyuntura.

2. Desempeño del Proyecto por componentes

2.1 Componente Acceso a Información

2.1.1 Breve descripción de la estrategia del componente

El perfil del Proyecto señala que la estrategia de información está integrada plenamente en los otros componentes, todos los cuales proporcionan insumos y reciben información de la red informativa del Proyecto. La estrategia del proyecto consiste en brindar información permanente y oportuna a públicos diversos, y asegurar que al final del proyecto, las redes de generación y distribución de información clave estén operativas y suministrando información relevante y oportuna sobre la descentralización, a la sociedad civil y sectores involucrados. Para ello se buscaría crear vínculos y estimular el flujo de información de las redes existentes y promover que incorporen el enfoque de descentralización en sus productos comunicativos.

El punto de partida es que existe un gran desconocimiento en la sociedad civil sobre el significado y los alcances del proceso descentralista que no es cubierto por el Estado que es quien debería hacerlo. Es a partir de esa constatación que se construye la estrategia en el entendido que se debe combinar estrategias de provisión de información básica e información que sea de utilidad a los actores más relevantes del propio proceso, particularmente los dirigentes de las organizaciones de sociedad civil en las regiones. Ello permitirá enfrentar en mejores condiciones la demanda de información que el propio proceso desencadene.

En tal sentido, la estrategia definió que las actividades se centrarán en promover un mayor acceso a información en las siguientes áreas:

- Información general sobre la descentralización: las posibilidades e implicancias que la ciudadanía puede esperar de la descentralización.
- Rol de los diversos niveles de gobierno: nacional, regional, provincial y local, para entender cómo las iniciativas legales y de política impactan sobre el ejercicio de su función, y los derechos y responsabilidades de la sociedad civil, en particular para los sectores tradicionalmente excluidos.
- Estado actual de la descentralización y formas de participar en el proceso: presentar información coherente sobre los mecanismos participativos de la reforma descentralista, y experiencias locales exitosas no institucionalizadas a nivel nacional.

Para ello, el proyecto, definió: (i) diversidad de audiencias objetivo; (ii) un público objetivo clave que es el conjunto de dirigentes de organizaciones de la sociedad civil en los ámbitos regional y local, a quienes directamente están dirigidos los productos comunicacionales; (iii) una estrategia comunicacional; y (iv) uso de adecuados mecanismos de comunicación para cada una de ellas. La tabla siguiente da una idea de los medios de comunicación seleccionados y de las audiencias definidas para cada uno de ellos.

Canales de comunicación y tipo de audiencias definidas en el perfil del proyecto

Canales de comunicación	Audiencias
Página web	Público en general (educado, urbano y joven), profesionales y técnicos, ONG, representantes de sectores involucrados tales como mujeres, comunidades indígenas y discapacitados, y funcionarios gubernamentales.
Foros, talleres y diálogos	Dirigentes de organizaciones sociales en las regiones.
Encartes periódicos sobre descentralización	Líderes de las comunidades, autoridades gubernamentales y líderes de redes clave de la sociedad civil y dirigentes de organizaciones sociales que promuevan un proceso descentralizador participativo.
Comunicados de prensa	Tomadores de decisiones: Gobierno Central, Congreso, partidos políticos, dirigentes sociales y público en general.
Microprogramas y spots radiales	Público en general, particularmente en áreas rurales.
Redes nacionales de prensa, actividades, foros, talleres y diálogos	Periodistas y comunicadores.

Fuente: Perfil del proyecto, actualizado con entrevistas a los responsables de los componentes.

El perfil del Proyecto estableció una particular atención a problemáticas de comunicación con audiencias clave como los pobres rurales, comunidades indígenas, mujeres y discapacitados.

2.1.2 Cobertura y focalización.

La cobertura potencial del componente, con información al primer año, muestra haber logrado metas mayores a las planificadas.

Cobertura potencial en el componente Acceso a información correspondiente al primer año¹

Indicadores de la matriz enviada a USAID	Indicador desagregado para el desarrollo del Sistema de Monitoreo y Evaluación	Unidad de medida	LB: 2002	Año 1		
				Meta planificada	Meta ejecutada	Eficacia / Logro de meta año 1
No. y tipo de mecanismos establecidos para proveer información sobre reformas clave de política de descentralización	Nº de mecanismos establecidos para proveer información sobre reformas clave de política de descentralización	Nº	7	8	8	100.0%
Tamaño de la población objetivo será alcanzada por cada uno de estos mecanismos	Nº de visitas a la página web	Nº	0	120,000	146,000	121.7%
	Nº de líderes sociales han participado en los foros talleres	Nº	1437	2000	6451	322.6%
	Nº de personas que acceden a las entrevistas	Nº	0	800,000	1,607,330	200.9%
	Nº de personas que acceden a los artículos	Nº	650	500,000	275,500	55.1%
	Nº de oyentes de los microprogramas radiales	Nº	145,000	5000000	6454000	129.1%
	Nº de redes nacionales de comunicadores	Nº	0	2	4	200.0%
	Nº promedio de personas que acceden a encartes	Nº	420,000	420,000	480,000	114.3%
Nº de lectores que acceden a comunicados	Nº		500,000	1,790,000	358.0%	
% de la población objetivo que tiene alto conocimiento y/o está informada sobre temas clave de descentralización		%	0	15	25.1	166.7%
% de la población objetivo que tiene alto conocimiento de roles y funciones de los gobiernos regionales y locales		%	0	15	0	0.0%

Fuente: PROYECTO PARTICIPA PERU. Informe de avance de resultados: año 1. Matriz de anexo.

1 Para ver la forma de cálculo de cada indicador, debe verse la sección de anexos: calculo de indicadores de cobertura de acceso a información

Los encartes son publicaciones periódicas de carácter informativo que son distribuidos a través del diario “La República”. Las razones que llevaron a optar por este diario fueron tres: a) se trata de un medio que asume la causa de la descentralización; b) tiene una presencia regional relativamente fuerte; y, c) Tiene un tiraje aproximado de 70,000 a nivel nacional que cubre a los sectores A, B y C, según CPI. Por estas razones se consideró conveniente tener con este diario, una alianza estratégica. En el segundo trimestre se redefinió para darle un enfoque más formativo y de opinión, y no simplemente pedagógico informativo.

Durante la evaluación se identificaron algunos hechos que harían sospechar que la efectividad del reparto con “La República” tendría algunas deficiencias², sin poder precisarse el nivel de generalización de las mismas. De otro lado, un factor limitante del consumo de “La República” es su costo, relativamente alto en comparación con los diarios de provincias. Sin embargo, parece ser la única opción posible de distribución nacional.

Los ejemplares³ que se distribuyen a socios de GPC y del proyecto son la fuente de acceso al encarte que más se observó durante la evaluación, asumiéndose que es una modalidad efectiva pero de cobertura limitada. Otro problema es que el tipo de lenguaje del encarte requiere cierto nivel de conocimiento del proceso descentralista y de formación académica o política. Esto se explica porque uno de sus objetivos es apuntar a los sectores dirigenciales regionales y locales –que se consideraron con los conocimientos y capacidades suficientes-, así como a actores clave del proceso, entre ellos, el Gobierno. En todos los casos, el lenguaje y la presentación gráfica se han venido haciendo más amigables desde inicios de 2004.

La página web es un mecanismo escasamente utilizado fuera de la capital. Sólo los equipos ejecutores, algunos miembros de las Juntas Directiva de la MCLCP y técnicos de ONG la usan. Hubo referencias de escaso uso por funcionarios gubernamentales de las regiones, y de no empleo por público educado, urbano o joven, que son también destinatarios de la página.

Los motivos a los cuales se asocia esta situación en las regiones son: desconocimiento de la existencia de la web, los costos que representa⁴, la falta de costumbre de uso de este medio como fuente de información y la falta de tiempo para la búsqueda de información. La página web es consultada cuando se dispone de conexión institucional o desde el centro de trabajo. No se identifican casos de personas que visiten la web desde cabinas o la conexión de casa. En los últimos meses de 2003, el número de visitas de la página web se redujo,⁵ situación que según los responsables del proyecto, es estacional.

Con el objeto de fortalecer su contenido, se incluyeron nuevas secciones como el Editorial, las Notas de Información y Análisis, y las preguntas al público para promover la interactividad. Asimismo, se fortaleció la base de datos legal y la sección de noticias.

La página web y el encarte representan una importante inversión de esfuerzo y se estima que su contribución -por los temas que desarrollan y por la ausencia de otros medios

2 En muy pocos lugares se identificó su distribución con este diario. En San Martín, los informantes clave y el equipo ejecutor refirieron que no es repartido con el periódico, sino que es entregado sólo si el comprador lo solicita. Debido a esta información se ha comunicado el problema a “La República” y se ha convenido que el suplemento será anunciado en la primera página en los días previos a su publicación.

3 Hasta Diciembre de 2003 se distribuían por este medio 2,000 ejemplares. Desde Enero de 2004, este monto ha ascendido a 3,000.

4 Uno de los aspectos que también puede haber influido es la desactivación de las oficinas descentralizadas del Congreso, en las cuales el Proyecto había pensado instalar una cabina de consulta de la página web.

5 El informe de estadísticas del sitio de diciembre del 2003 indica: i) que el mayor número de visitas se hace a través del dominio “participaperu” que ha avanzado de 5,000 en Setiembre de 2003 a casi 7,000 en Noviembre y Diciembre. Cayó en Enero de 2004, pero se viene recuperando lentamente; ii) se incrementa el número de visitas vía el dominio “propuesta ciudadana”; y, iii) se mantiene la caída del número de visitantes que acceden por el dominio “descentralización”.

informativos-, son la contribución más valiosa en el tema de acceso a información. Sin embargo, no se trata de productos de fácil acceso para el público en general. Por lo que si bien no existe forma objetiva de dimensionar su consumo, las declaraciones estarían indicando que su empleo es limitado.

Las entrevistas fueron difundidas por medios radiales, TV, periódicos y revistas, se colocaron por invitación o por iniciativa del equipo. La frecuencia de uso de este tipo de medios está en directa relación con la coyuntura, elevándose en períodos de intensa actividad política, como fue en la discusión de las leyes más importantes de la descentralización. Más allá de su cobertura cuantitativa, las entrevistas fueron un importante canal de difusión de la problemática descentralista, y tuvieron significativo impacto en la opinión pública, los dirigentes sociales, los presidentes regionales, CND y Congresistas.

Para la producción y difusión de materiales, el Proyecto se relacionó con las redes de IDL y CNR, así como con APRODEH y la Red de Periodistas de Calandria, que reúne 300 periodistas del interior del país. Pero debido a que no se cuenta con sistemas confiables de seguimiento no se ha podido monitorear el consumo de los materiales difundidos por las redes, ni se han aplicado sistemas de verificación de su emisión. Esta misma limitación aparece para dar seguimiento a la difusión y cobertura de los materiales colocados en los medios nacionales y locales. Estas limitaciones se han atendido parcialmente en el sistema de Monitoreo y Evaluación, mediante un sistema de cálculo indirecto a partir de la cobertura estimada por cada hora de audiencia lo que da una cantidad estimada, pues es imposible conocer los niveles reales de sintonía.

El interés de los periodistas en la descentralización y en las actividades del Proyecto no ha sido sostenido⁶. El segundo informe trimestral señala que la capacitación a RPP fue sólo aprovechada por los periodistas de provincias, pues los de Lima no asistieron. Se ha decidido desestimar la relación con RPP debido a que ellos plantean una relación comercial para la difusión de información sobre la descentralización, lo que resulta imposible para el proyecto. Más bien se ha privilegiado trabajar con la CNR e IDL-Radio en medios radiales, y con IPYS, en medios escritos.

El Proyecto trabajó con distintos públicos -lo que dificulta un cálculo de cobertura- pero priorizó las organizaciones más proactivas en el proceso descentralista, lo que permite concentrar esfuerzos sobre todo, cuando el proceso es nuevo y asumido sólo por algunos sectores de la sociedad civil. El análisis de focalización sobre acceso a información, muestra que el Proyecto atiende al sector más interesado en el proceso descentralista, y también a un pequeño sector que no tiene nada que ver en el mismo y que está ausente de los espacios de concertación y de vigilancia.

2.1.3 Eficacia y efectividad

La eficacia del componente se aprecia en el logro de las metas en porcentajes mayores a los planificados. Sin embargo, es reiterado en los informes el incremento de la carga de trabajo debido a la necesidad de una respuesta rápida a la coyuntura. En el momento en que el proyecto se lanzaba y cuando aún estaba en elaboración la estrategia de comunicaciones, se tuvo que emprender la tarea de promoción de los Acuerdos de Gobernabilidad y la publicación de sus productos. Ello dificultó⁷ la creación de productos diferenciados para cada

6 El segundo informe trimestral del Proyecto señala que durante el desarrollo de la campaña "Estamos de Acuerdo con el Acuerdo", RPP no tuvo claridad sobre cómo asumir el tema de descentralización. Las entrevistas fueron dirigidas de manera no asertiva y con temor a la afirmación de la importancia de la participación ciudadana, con una lógica más periodística que de campaña.

7 El informe del 2º trimestre señala que la sobrecarga laboral, no permite producir materiales con la frecuencia necesaria para proveer a los medios de comunicación", y el reporte del tercer trimestre indica que el componente tuvo que reprogramar sus actividades por este motivo.

público, la validación de los productos comunicativos⁸ y el monitoreo de los efectos de su uso, así como su impacto en la población. Ello explica por qué se logra eficacia, pero se desconoce su efectividad en los públicos destinatarios.

Sobre los productos comunicativos diferenciados, el informe del segundo trimestre señala que se había avanzado en ordenar la estrategia en función de diversos tipos de público pero que por las exigencias de la coyuntura, se daba un marcado énfasis en información a líderes políticos y sociales, más que a la población en general. Ello plantea la necesidad de trabajar estrategias creativas para incorporar el discurso político en el discurso masivo (en términos de llegar a más públicos), pero a la vez, la dificultad de traducir la información sobre descentralización en formatos y medios adecuados.

La necesidad de materiales diversos para cada público, es un aspecto atendido parcialmente. Los sectores profesionales, técnicos o especializados cuentan con más mecanismos de información de calidad. Pero los sectores masivos y la dirigencia no ilustrada tienen dificultad para acceder a ella, y el uso que puedan darle a los otros productos comunicativos del proyecto, está limitado por los niveles de comprensión que tienen y el tipo de lenguaje en que están redactados.

“... por ejemplo, cómo hacer publicaciones con un lenguaje más sencillo o un lenguaje más digerible, en donde quizás me parece que es muy importante, las estadísticas que ponen dentro de sus boletines. Pero... también hay que dar una explicación de lo que significa esto, y para qué le sirve a la población común y corriente, que muchas veces no entiende. En todo caso, yo preguntaría a la institución: ¿para quiénes publican esos boletines? ¿Es para gente intelectual, para gente profesional o lo publican para la gente común y corriente?”

Informante clave- ONG ejecutora de proyectos de fortalecimiento de la sociedad civil, no-socia de GPC-Cusco.

Una constante del Proyecto es que el poco tiempo que deja el proceso socio-político para reaccionar a un evento, genera una situación paradójica, pues se requiere mayor tiempo para validar materiales, en un contexto en el cual los plazos son cortos. La información del proyecto muestra esta situación y evidencia la necesidad de validar en el menor tiempo posible, para conseguir el mejor formato comunicativo y el mejor efecto en la sociedad civil a la que se quiere llegar.

La ausencia de estudios de audiencia y de cobertura de las emisoras radiales y televisivas, y de reportes de consumo de “La República”, dificultan el seguimiento de la difusión y consumo de estos productos. En consecuencia, la eficacia del componente se aprecia mejor en un sector de la sociedad civil (lo que se condice con la estrategia de públicos diferenciados) pero, para el público en general, es poco lo avanzado. Los entrevistados declaran no conocer los mecanismos del Proyecto o que no les llegan.

En cuanto a la efectividad, las declaraciones siguientes muestran que la información sobre el rol de los gobiernos regionales y locales, y sobre los mecanismos de participación no son claras, evidenciando una efectividad limitada.

⁸ El informe de avance del primer trimestre, señalaba que el poco tiempo que se tuvo para realizar materiales para las campañas sobre los Acuerdos de Gobernabilidad Regional, impidió que los productos comunicativos cuenten con validación y seguimiento. El informe del trimestre siguiente, indica que la falta de validación de estos productos, trajo como consecuencia materiales muy largos y un lenguaje poco apropiado para sierra y selva. Además, si bien se colocó en 76 televisoras, no se pudo hacer un seguimiento de la difusión de la red de televisión contratada. En el segundo trimestre se buscó atender la falta de validación observada en el primer trimestre: se validó un microprograma radial sobre descentralización en Cusco, Huancayo, Cajamarca y Lima, pero este proceso extendió el plazo de producción más allá de los tiempos previstos. Al trimestre siguiente se retrasó el segundo microprograma porque la validación en Ucayali (CAAAP), San Martín (CEAS), Junín (Flora Tristán), Piura (CIPCA) y Cajamarca (CEDEPAS) planteó la necesidad de replantear el esquema con una nueva propuesta de guión y uso de voces.

“Estamos con la idea (de que) la población cree que el gobierno regional, (es)... un Estado aparte y por tanto, se le exige al gobierno regional que haga cosas... o sea, que es un presidente que tiene que ejecutar muchas cosas...”

Informante clave-Huaraz.

“... en ese sentido falta... involucrar a la gente para que vean que este espacio va resolver poco a poco lo que la gente necesita...difundir con fuerza..., cómo tiene que participar la gente y otra vez hay que empezar de cero. Ir fortaleciendo las organizaciones de base del tejido social que está totalmente fragmentado, desarticulado...”

Informante clave-Ica.

La razón más reiterada y considerada como la más importante por los consultados, es la existencia de información incompleta que genera ideas erradas sobre el proceso descentralista y no permite visualizar sus beneficios.

“(la población)... no esta muy enterada por un lado, es probable que no tienen información suficiente sobre este proceso... yo no veo a la población interesada, más (que) en sus problemas cotidianos en una situación difícil en el contexto general económico, social...”

Informante clave-Cusco.

“...no están entendiendo el proceso de descentralización, qué significa, qué... iba a significar directamente para la población. (Por tanto) el compromiso (está) diluido, no es muy claro en esto...”

Informante clave-Cajamarca.

Los equipos regionales identifican como central, el problema de información y señalan que el conocimiento es un elemento clave para promover la participación, pues quien no conoce no participa, ni tiene interés de participar. Los equipos y los informantes clave comparten la idea que el interés de la sociedad civil en la descentralización no es homogéneo.

“...el interés básicamente es los sectores académicos como los sectores ligados a algunas organizaciones, como las ONG por ejemplo, que si tienen interés, pero la mayoría de la población, vaso de leche, otro tipo de organizaciones, gremios realmente no se vinculan mucho a este proceso “

Informante clave- Cajamarca

“Los que están mucho más interesados son aquellas organizaciones que por ejemplo, tienen una fuente de trabajo. Por ejemplo, los colegios profesionales, los profesores, varios sindicatos municipales, o sea trabajadores municipales. Pero los otros, por ejemplo, los asentamientos humanos, indígenas, los productores también están dentro de los que pueden participar constantemente, pero se quejan que hay dificultades en poder acceder a las reuniones...”

Equipo ejecutor-Ucayali.

En términos generales, se logran las metas del componente. Parte de los medios empleados para brindar información se dirigen a un sector que, por sus características puede procesar y analizar temas, y que se asume son los actores más proactivos en el proceso descentralista. Pero otros sectores de la sociedad civil de menor nivel intelectual o conocimiento son atendidos parcialmente por el Proyecto -principalmente a través de los mensajes radiales. Este sector carece de mecanismos de información más adecuados a sus características

culturales, quedando sus necesidades de información postergadas, o atendidas sólo mediante la que proporcionan los medios de comunicación en general.

“...como que la información ya no fluye... entonces todo esto de la descentralización simplemente ha quedado para gente de clase media, alta, para los profesionales. Quizás para algunos estudiantes, pero para el grueso de la población que está dentro de los cinturones pobres, jóvenes, organizaciones, urbanizaciones como que no les interesa...”

Informante clave- Arequipa.

La efectividad del componente es evidente en las organizaciones que acceden a conocimientos sobre temas clave. Estos pertenecen a ONG, colegios profesionales, universidades, gremios de empresarios y juntas directivas de la MCLCP, que son los sectores quienes se han dirigido principalmente la información. Sin embargo, que el nivel de conocimiento de las funciones de los gobiernos regionales y locales esté en un nivel medio o bajo, evidencia poco avance en temas más específicos.

La atención con distinto nivel de intensidad y la ausencia de productos comunicativos más permanentes en los estratos de menores conocimientos de la sociedad civil, explica que un importante porcentaje declare no acceder a información, aún cuando participan en la descentralización. Para el sector participante pero no atendido por el Proyecto, los vacíos que no se llenan y las confusiones que se generan, son importantes limitaciones para participar. Para el sector excluido del proceso, la falta de información es una importante condición para no participar pues al no conocer, se autoexcluye.

2.2 Componente Promoción de la Participación

2.2.1 Breve descripción de la estrategia del componente

El eje articulador del componente de Participación es el fortalecimiento de la institucionalidad existente en la sociedad civil para incrementar su capacidad de aporte y negociación en los espacios y procesos de concertación y vigilancia ciudadana establecidos por la reforma Descentralista. Un aspecto relevante de esta dimensión es el fortalecimiento de redes y plataformas de la sociedad civil en las regiones y en el plano nacional. La articulación de líderes y dirigentes sociales e institucionales es un capital imprescindible para que la sociedad civil pueda tener una acción eficiente y democrática.

La composición del Grupo Propuesta Ciudadana y la alianza interinstitucional en el marco de Participa Perú hacen posible vincular procesos en las regiones, que involucran a actores locales significativos. El Foro Regional del Cusco, la Audiencia Regional de Ancash, Propuesta Regional de Piura, el Grupo de Iniciativa por la Gobernabilidad de La Libertad, así como la Mesa de Concertación por el Desarrollo de Huancavelica o la Mesa de Lucha Contra la Pobreza de San Martín son ejemplos de espacios que existen en todas las regiones en las cuales interviene el proyecto.

PARTICIPA PERÚ aporta a estos procesos a través de tres mecanismos: a) Iniciativas del equipo ejecutivo que se implementan en todas las regiones. Ejemplo de ello son las campañas y los talleres sobre CCR, CCL y presupuesto participativo; b) Apoyo a iniciativas de las instituciones regionales en la consolidación de sus estrategias y procesos; y, c) Promoción de la articulación macrorregional de la sociedad civil en la perspectiva de vincular al proceso descentralista el desarrollo económico y social desde una perspectiva territorial.

La presencia de GPC en redes nacionales es el punto de apoyo para generar marcos institucionales con capacidad de propuesta y de diálogo. En esta perspectiva, el Proyecto trabaja de manera prioritaria tres dimensiones:

- Consolidación del Foro Descentralista como espacio de intercambio, debate y propuesta de líderes sociales e institucionales regionales y de representación nacional. A este espacio nacional se vinculan los referentes regionales y macrorregionales de concertación de la sociedad civil.
- Participación activa en la CONADES como la red de redes. La perspectiva es aportar a la construcción de un interlocutor significativo de la sociedad civil en la formulación de propuestas de política de Estado de manera concertada, así como proyectar en la agenda nacional el tema de la reforma descentralista y el desarrollo de las regiones.
- Promoción de diversas redes de la sociedad civil para la acción conjunta en aspectos específicos vinculados a la descentralización y la participación ciudadana.

El área de Promoción de la Participación se propuso aportar a la consolidación institucional de la sociedad civil para la concertación como un proceso de mediano y largo plazo. Se trata de avanzar en la modificación de una cultura basada en la demanda y la confrontación a una sustentada en la propuesta y la negociación. El desafío crucial del área es cómo actuar con el máximo de eficacia en realidades regionales y nacionales con muy diverso nivel de desarrollo organizacional y propositivo.

2.2.2 Cobertura y focalización.

El componente realizó las siguientes actividades principales:

- Promoción de los acuerdos de gobernabilidad
- Talleres regionales de promoción de la participación
- Talleres de balance de la descentralización
- Apoyo a la sociedad civil en los procesos de planes y presupuestos participativos
- Campaña de difusión de ordenanzas regionales sobre CCR
- Campaña de difusión de ordenanzas municipales sobre CCL
- Foro descentralista (nacional, macro-regional y regional)
- Participación en la CONADES

La dimensión de la cobertura se aprecia en los talleres para la difusión de las ordenanzas de los CCR, realizados en 10 ciudades que muestran 403 asistentes. La asistencia entre una región y otra es heterogénea, como se aprecia en la tabla siguiente:

Talleres sobre CCR

Regiones	Asistentes a talleres
Ancash	72
Arequipa	46
Cajamarca	49
Junín	58
Ica	66
Cusco	45
Ucayali	26
Piura	41
Total	403

Fuente: Informes del Proyecto.

La cobertura de la campaña de CCL alcanzó a 2,419 asistentes en 37 talleres, en 12 regiones, incluida Lima. Además, en la campaña se distribuyeron 469 paquetes de materiales a las municipalidades seleccionadas que incluyeron 10,000 afiches, ordenanzas, cartillas informativas y cuadráticos.

Talleres sobre presupuesto participativo

Región	N° de talleres	Asistentes
Ancash	2	107
Arequipa	3	124
Cajamarca	2	124
Cusco	5	308
Huancavelica	3	283
Ica	3	156
Junín	6	373
La Libertad	3	139
Lima	2	298
Piura	3	282
San Martín	2	127
Ucayali	2	100
Total	37	2085

Fuente: Informes del Proyecto.

Uno de los temas eje de la campaña de presupuesto participativo fue la difusión de la Directiva del MEF debido a que era la norma a que debían sujetarse las municipalidades, aún cuando el Proyecto no comparte su contenido.

En el período evaluado también se hicieron 3 sesiones del Foro Descentralista, evento que congrega periódicamente a dirigentes seleccionados de las regiones. El cuadro presenta la información sobre asistentes, incluyendo información complementaria sobre la VIII Sesión que se realizó en Marzo del 2004.

Características de las actividades del Foro Descentralista

Actividad	Tema	Asistentes	Regiones
V Sesión	Descentralización, Desarrollo Territorial y Gobernabilidad Regional	48	Ancash, Huancavelica, Cusco, La Libertad, Lima, Piura
VI Sesión	Participación de sociedad civil en la Descentralización: Desafíos y estrategias	75	Apurímac, Arequipa, Ancash, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, Ica, La Libertad, Lima, San Martín, Ucayali, Piura
VII Sesión	Transición Democrática, Descentralización y Desarrollo Económico	62	Apurímac, Arequipa, Ancash, Cusco, Huancavelica, Junín, Ica, La Libertad, Lima, San Martín, Ucayali, Piura
VIII Sesión	Descentralización y perspectiva de los procesos políticos	106	Apurímac, Arequipa, Ancash, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, Ica, La Libertad, Lima, San Martín, Ucayali, Piura, Moquegua, Tacna
		291	

Fuente: Informes del Proyecto.

El desarrollo de las actividades muestran que el componente trabajó con un importante número de asistentes, y la selección de los mismos (focalización) se hizo en base a las orientaciones que impartió a las regiones el equipo central, buscando a los actores más relevantes y proactivos del proceso. En el primer año y medio se buscó apoyar los Foros Descentralistas, la campaña de acuerdos regionales de descentralización y gobernabilidad y la VIII CONADES.

2.2.3 Eficacia y eficiencia

El proyecto concentró sus actividades en el establecimiento o apoyo a mecanismos de participación de grupos involucrados en el proceso descentralista, con dos objetivos: realizar actividades que consoliden procesos en marcha y, fortalecer los espacios de encuentro de la sociedad civil existentes, como CONADES y el Foro Descentralista. Las actividades evidencian aportes en estas dos dimensiones, pero su contribución más visible fue en los procesos de conformación de los CCR y CCL, así como en la formulación de los presupuestos y planes participativos.

En el área de Participación los resultados, dependen de aspectos que tienen que ver con las actividades del proyecto y con aspectos que están fuera de su control. Por ello, el nivel de logro debe tomarse con cuidado, pues no se trata de entrega de servicios o productos, sino de cambios cuya posibilidad de ocurrencia depende de varios factores.

Logro de meta del componente

Indicadores de la matriz enviada a USAID	Indicador desagregado para el desarrollo del Sistema de Monitoreo y Evaluación	Unidad de medida	LB: 2002	Año 1		
				Meta planificada	Meta ejecutada	Eficacia / Logro de meta a 18 meses
No. de mecanismos formales establecidos para la participación de la sociedad civil en 11 regiones y en las experiencias piloto	Nº de mecanismos formales de participación en las regiones (CCR)	Nº	0	11	11	100%
% de la población objetivo que participa en los espacios de concertación definidos en el marco normativo descentralista y de rendición de cuentas en 7 regiones y en las experiencias piloto	% de la población objetivo que participa en los espacios de concertación definidos en el marco normativo descentralista en las regiones	%	0	50	No data	-
	% de la población objetivo que participa en los espacios de concertación definidos en el marco normativo descentralista en las experiencias piloto a nivel de las provincias	%	0	50	No data	-
	% de la población objetivo que participa en los espacios de concertación definidos en el marco normativo descentralista en las experiencias piloto a nivel de distrito	%	0	50	No data	-
% de mujeres y líderes rurales o indígenas que participan en la elaboración de planes de desarrollo y presupuestos participativos en los mecanismos formalmente establecidos en el marco legal descentralista, en el ámbito provincial y distrital en las experiencias piloto	% de líderes mujeres de la población objetivo que participan en la elaboración de planes de desarrollo y presupuestos participativos en los mecanismos formalmente establecidos en el marco legal descentralista, en la provincia de Concepción	%	0	30	76.6	255.3%
	% de líderes rurales de la población objetivo de distritos en pobreza extrema que participan en la elaboración de planes de desarrollo y presupuestos participativos en los mecanismos formalmente establecidos en el marco legal descentralista, en la provincia de Bellavista	%	0	30	0	0.0
	% de líderes indígenas de la población objetivo que participan en la elaboración de planes de desarrollo y presupuestos participativos en los mecanismos formalmente establecidos en el marco legal descentralista, en la provincia de Coronel Portillo	%	0	30	33	110%
	% de líderes rurales de la población objetivo que participan en la elaboración de planes de desarrollo y presupuestos participativos en los mecanismos formalmente establecidos en el marco legal descentralista, en el distrito del Bajo Biavo	%	0	30	0	0.0
	% de líderes indígenas de la población objetivo que participan en la elaboración de planes de desarrollo y presupuestos participativos en los mecanismos formalmente establecidos en el marco legal descentralista, en el distrito de Masisea	%	0	30	0	0

Fuente: PROYECTO PARTICIPA PERU. Informe de avance de resultados: año 1. Matriz de anexo y informes de campo del estudio de evaluación.

Otros aportes del componente se refieren a la participación de población excluida en la elaboración de los planes y presupuestos participativos.⁹ Debe advertirse que las cifras absolutas para el cálculo de metas ejecutadas se refieren a un número pequeño en Coronel Portillo debido a la estructura jerarquizada de los nativos, pues su participación se hace a través de la dirigencia máxima de sus organizaciones lo que reduce su presencia a un representante por organización. En Concepción, el indicador toma a todas las mujeres dirigentes de organizaciones, sin considerar que necesariamente se trate de organizaciones femeninas.

La eficacia de las acciones se visualiza también en la consolidación de un enfoque común para la campaña de la propuesta de ordenanza de los Consejos de Coordinación Local en el Grupo de Iniciativa; así como en la adopción por las municipalidades de la propuesta de ordenanza, ante el vacío dejado por la normatividad oficial.¹⁰

En cuanto al fortalecimiento de los espacios existentes de participación y encuentro de la sociedad civil, las contribuciones del proyecto son importantes, pero es evidente que son espacios en proceso de consolidación¹¹ que seguirán requiriendo apoyo.

La eficacia de las acciones del componente aparece condicionada por los intereses de los actores con los cuales se relacionan y por el tipo de respuesta que plantean. Los reportes del Proyecto indican que se establecieron relaciones de cooperación con redes de la sociedad civil -Red Perú, Red de Municipios Rurales, Mesa de Desarrollo Local de CONADES y asociaciones de municipalidades- con el objetivo de elaborar una estrategia conjunta en la descentralización, asumiendo que tienen intereses más claros en el proceso. Sin embargo, el cumplimiento de los acuerdos de las coordinaciones fue débil debido a los intereses particulares de cada red.

El segundo informe trimestral del Proyecto indica que las actividades de coordinación con otras redes y actores de la sociedad civil para levantar la propuesta de la LOM, y evidenció la necesidad de ampliar las relaciones de cooperación y alianzas estratégicas con sectores y organizaciones sociales y gremiales¹² que tienen intereses claros en la descentralización. El Proyecto participó en eventos de CONVEAGRO, CGTP y Consejo Nacional de Decanos de Colegios Profesionales a fin de motivar su interés en la LOM, pero los avances fueron lentos. De ello se deduce que incluso en los sectores más activos y mejor informados, el conocimiento del proceso y el interés en participar es relativo.

Esta situación llevó a la necesidad de incorporar la difusión de conocimientos sobre los derechos de participación que establecía el marco legal descentralista, al objetivo explícito de trabajar las estrategias de participación.

“La sociedad civil en las regiones carece de información y motivación sobre la descentralización y los mecanismos de participación. Para remediar esta carencia, en muchos casos los talleres regionales han tenido un fuerte énfasis informativo, lo que ha dificultado poner el acento en las estrategias de participación como tales”.

PARTICIPA PERU- Tercer informe trimestral

9 Los indicadores para evidenciar el logro del componente en este aspecto consideran la participación en reuniones (de cualquier tipo) que tuvieran el tema de planes de desarrollo concertados, sin referirse a la calidad de la participación en dichos procesos

10 A octubre del 2003, 57 municipalidades habían utilizado la ordenanza en el proceso de constitución del CCL, y las referencias de los informantes clave durante la evaluación indicarían que fueron muchas más las municipalidades que la utilizaron.

11 La realización de CONADES fue una contribución valiosa, como se señala en el reporte del 6º trimestre del Proyecto.

12 Tales como CONVEAGRO, colegios profesionales, organizaciones de mujeres, de nativos, Perú Monitor, etc.

La efectividad del Proyecto se visualiza en la participación de la sociedad civil en los espacios más importantes que el proceso descentralista abrió. Si bien las leyes de Regiones y de Municipalidades crearon los CCR y CCL, dejaron su reglamentación a los gobiernos regionales y locales y en especial, el mecanismo de elección de representantes de sociedad civil.

Ante la necesidad de empezar el proceso de formulación presupuestaria 2004, se constituyeron los CCR con muchas deficiencias e irregularidades. La difusión de la apertura de registro de organizaciones de la sociedad civil y los plazos para ello, por los Gobiernos Regionales fueron escasos. Como consecuencia, pocas organizaciones conocieron del proceso, cumplieron los requisitos y lograron inscribirse¹³. De otro lado, una parte importante de organizaciones no pudo participar, particularmente por carecer de personería jurídica.

Los CCR y CCL son espacios nuevos de participación y su legislación puede completarse y mejorarse, pero a la fecha de la evaluación, su rol no era claro para los representantes de la sociedad civil elegidos, su articulación al resto de la sociedad civil es precaria, y su legitimidad frente a sus electores es débil. Un problema adicional fue la falta de unidad en los mensajes provenientes de las redes de la sociedad civil: Mientras que unos sostenían el rol protagónico de la MCLCP, otros –entre ellos, PARTICIPA PERÚ- defendían la institucionalidad de los mecanismos establecidos en la legislación descentralista. A ello se añadió el impacto de la Directiva del MEF que minimizó el rol de los CCR y CCL y condicionó negativamente el interés en estas instancias participativas. En ese contexto, los presupuestos fueron necesariamente participativos en sentido estricto.

Otra dificultad es que los gobiernos regionales y municipales no alientan la participación de la sociedad civil. Las autoridades desconocen la importancia de la participación, le tienen desconfianza y la consideran como un riesgo para su capacidad de decisión y legitimidad. Esto explica que se hayan ceñido a la constitución de CCR y CCL, sin necesidad de promover una participación real. En otras palabras, aplicaron la directiva del MEF sólo para cumplir con el requisito para la presentación del presupuesto.¹⁴

Finalmente, la población objetivo avanzó en torno a la participación en los mecanismos de concertación y de planes y presupuestos participativos apoyados por las acciones del componente, lo que mostraría, pese a todas las restricciones, un buen nivel de efectividad del Proyecto.

Un desafío crucial de la descentralización y del Proyecto es que la población objetivo pase de una lógica de demanda y reclamo, a una acción propositiva, y de una visión particularista, a una de propuesta regional. Para muchos es claro que si bien hay mayor participación, para la ciudadanía no resulta evidente la ganancia en términos de mejores condiciones de vida o de desarrollo, que aliente una mayor participación.¹⁵

13 La Defensoría del Pueblo estuvo alerta a los problemas en el acto de elección y ha formulado críticas y recomendaciones, pero no en todos los casos se hizo caso a sus planteamientos.

14 En general, a lo largo del proceso se aprecia la demanda de los gobiernos regionales por recursos y competencias ante el gobierno central en nombre de la población a la que representan, pero también una actitud que busca limitar la participación de la población en los espacios que el proceso descentralista había creado, circunscribiéndose a cumplir la norma para la participación de la sociedad civil, pero sin buscar su participación activa.

15 La atención de estos aspectos implican un importante trabajo de sensibilización, de información y capacitación de mediano plazo, sobre todo si se considera que tradicionalmente las organizaciones de la sociedad civil se han creado para fines específicos de sus promotores o asociados (conseguir servicios, acceder al vaso de leche, proteger a los agremiados, administrar el riego, negociar precios, velar por los derechos de los pueblos indígenas, etc.) y que tradicionalmente se han encontrado en una actitud confrontacional por lo que los mecanismos deberían ser diversos.

2.3 Componente Incidencia

2.3.1 Breve descripción del componente

La estrategia del componente de Incidencia combinó varios elementos:

- Incidir en el proceso legislativo con propuestas sobre el marco legal descentralista que sean producto de un amplio proceso participativo en las regiones que incluya a grupos marginados tales como mujeres, pobres rurales y pueblos indígenas.
- Incidir en el proceso legislativo con aportes de técnicos en los proyectos de ley de carácter “especializado.”
- Incidir en los responsables políticos del proceso (Congreso, CND, MEF, etc.), lo que implica contribuir a formar opinión pública y tener presencia en medios.
- Fortalecer capacidades de incidencia legal y política de las redes y organizaciones de sociedad civil en las regiones.

Dado que el Proyecto se inició en momentos en que se empezaba a definir el marco regulatorio de la descentralización, este componente buscó aportar con iniciativas de política y anteproyectos para las leyes de Municipalidades, Regiones, Descentralización Fiscal, Presupuesto Participativo, Participación Ciudadana y otras normas clave.

Para asegurar la sostenibilidad a largo plazo, el proyecto buscaría incrementar la capacidad de incidencia de las redes de la sociedad civil, apoyando el desarrollo de sus habilidades en la elaboración y negociación de iniciativas legales y de política de alta calidad.

2.3.2 Cobertura y focalización

Las acciones del componente han sido de tres tipos: (i) elaboración de proyectos de ley, (ii) opinión especializada sobre la normatividad que debía regular el proceso, y (iii) proyectos de ordenanza.

Acciones del componente Incidencia Política

Normas Legales	Elaboración Proyectos de Ley	Opinión especializada	Proyecto de ordenanza
Ley Orgánica de Regiones	X		
Ley Orgánica de Municipalidad	X		
Ley de Participación Ciudadana	X		
Presupuesto Participativo	X		
Ley de Conformación de Regiones		X	
Ley de Descentralización Fiscal		X	
Ley de Inversión Regional		X	
Ley de Transferencias Programáticas		X	
Ley de Partidos Políticos		X	
Proyecto de Reglamento de Ley de Presupuesto Participativo (MEF)		X	
Directiva MEF- Presupuesto Participativo 2004		X	
Proyectos de Ordenanza Regional CCR			X
Proyectos de Ordenanza Municipal CCL			X

Fuente: Informes trimestrales del Proyecto.

La participación de dirigentes sociales en la formulación de aportes a los proyectos de ley presentados por el Proyecto se dio a través de talleres. El cuadro siguiente presenta la información

Talleres según número de participantes y regiones en las que se realizaron

Taller	Participantes	Regiones
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	260	10 regiones: Piura, Huaraz, Ica, Arequipa, Pucallpa, Cajamarca, Cusco, Junín, Lima, Puno
Ley Orgánica de Municipalidades	279	8 regiones en 10 talleres
Ley de Participación Ciudadana	501	9 regiones: Ica, Ancash, La Libertad, Huancavelica, Arequipa, Lima, Junín, Pucallpa y San Martín. Los participantes fueron de 181 organizaciones sociales de base y 35 de instancias de concertación.
Ley de Presupuesto Participativo	497	9 regiones: Ica, Ancash, La Libertad, Huancavelica, Arequipa, Lima, Junín, Pucallpa y San Martín. Los participantes fueron de 173 organizaciones sociales de base y 29 de instancias de concertación.
Total	1,537	

Fuente: Informes del Proyecto.

Dado que por su formato y su localización los talleres sobre el proyecto de ley de Participación Ciudadana no cubrían a organizaciones sociales de carácter nacional se decidió convocar a una reunión de trabajo en Lima con representantes de CONVEAGRO, CNA, CCP, Foro Salud, Red Nacional de la Mujer, CGTP, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y el Colegio Médico. Ello permitió ampliar la cobertura y la llegada de la iniciativa a este tipo de organizaciones.

Adicionalmente, desde el área se impulsó el proyecto de Reglamento de elección de los Consejos de Coordinación Regional que supuso la organización de talleres en 10 regiones y en Lima (3 talleres) con un total de 698 participantes. Estos talleres formaron parte de una campaña más amplia que incluyó la publicación de un comunicado y una alianza con CONADES, MCLCP, Red Perú, CONFIEP, CGTP, CONVEAGRO, Cámara de Comercio de Lima, varios colegios profesionales y la Sociedad Nacional de Industrias, entre otros.

La evaluación constata que más allá de la importancia de los talleres sobre los mencionados proyectos de ley, los participantes no siempre fueron capaces de recordarlos. Esto plantea la necesidad de desarrollar actividades de devolución de los resultados del proceso legislativo.

2.3.3 Eficacia y efectividad

El Área de Incidencia hizo importantes contribuciones en el debate de la normatividad descentralista. Dado que un objetivo del proceso era incorporar a la sociedad civil al proceso de formulación de la normatividad y de incidencia, progresivamente se consolidó una metodología para recoger sus aportes. En este sentido, los talleres de las leyes de participación ciudadana y presupuesto participativo, muestran una mayor riqueza, debido a los ajustes introducidos en la metodología que priorizaron el enfoque antes que la normatividad en sí misma. También, contribuyeron a este resultado, el interés y las experiencias más directas de la población en los temas.

Paralelamente, el proyecto utilizó la modalidad de consultores para que trabajen directamente con la comisión de Descentralización en la formulación de los proyectos de ley sobre temas más especializados, como los de Integración de Regiones, Incentivos a la inversión y otros.

Con el objeto de establecer una relación formal con el Congreso, se celebró un convenio de cooperación con la Comisión de Descentralización que comprometió la contribución del Proyecto a las normas descentralistas. Las relaciones con el Congreso, y particularmente con los asesores no siempre fueron fluidas, pero se consiguió articular un trabajo eficaz. De otro lado, el trabajo de incidencia y diálogo con los miembros de la Comisión fue muy reducido. A pesar de estas limitaciones, se logró concluir con los aportes que planificó el Proyecto.¹⁶

No todas las propuestas que se promovieron desde PARTICIPA PERU fueron totalmente compartidas por otras redes de la sociedad civil. Es el caso de Red Perú con quien hubo una diferencia de criterios en relación a la ley de participación ciudadana.

De otro lado, en la medida que el proceso descentralista traslade su eje a las regiones y a las experiencias locales, se ha planteado la necesidad de fortalecer las capacidades regionales y locales de *advocacy* con actividades que se iniciaron en Enero del 2004.

La eficacia del componente se aprecia en las metas. La información del primer año demuestra que se logró introducir insumos proporcionados por la sociedad civil en dos de las tres leyes que se propuso. En el caso de impacto de las ordenanzas sobre CCR y CCL difundidas no hay información posterior a Octubre de 2003 que registre un significativo número de municipalidades que han utilizado el proyecto de PARTICIPA PERU en la reglamentación del proceso de constitución del CCL.

Logro de meta del componente

Indicadores de la matriz enviada a USAID	Indicador desagregado para el desarrollo del Sistema de Monitoreo y Evaluación	Unidad de medida	LB: 2002	Año 1		
				Meta planificada	Meta ejecutada	Eficacia / Logro de meta año 1
RI 1 Mayor participación de grupos involucrados en adopción e implementación de reformas políticas claves que apoyen transición democrática	Número de leyes relativas a descentralización aprobadas por el Congreso, que incluyen insumos técnicos de la población objetivo	Nº	0	3	2	66.7%
RI.1.3 Insumos técnicos proveídos organizaciones de la sociedad civil y coaliciones que representan intereses de los grupos involucrados relacionados con reformas políticas claves	No. de leyes políticas de descentralización que reciben insumos técnicos proporcionados por la población objetivo	Nº	0	3	2	66.7%
	No. de proyectos de ordenanzas y otras normas municipales presentadas que incluyen las dimensiones de interculturalidad, pobreza rural y género en las experiencias piloto provinciales	Nº	14	3	No data	-
	No. de proyectos de ordenanzas y otras normas municipales presentadas que incluyen las dimensiones de interculturalidad y pobreza rural en la experiencia piloto distrital	Nº	10	0	No data	-

Fuente: PROYECTO PARTICIPA PERU. Informe de avance de resultados: año 1. Matriz de anexo.

Sin embargo, a Marzo del 2004 el número de leyes que incluyen insumos técnicos de la población se ha elevado a 4, llegando al 100% al año y medio del proyecto. Cabe mencionar que el logro de las metas en el tiempo es un factor que depende de la agenda legislativa y no de las actividades del Proyecto. Ello explica la diferencia.

La eficacia del componente ha estado limitada por la poca apertura de las autoridades, los problemas de oportunidad ocasionados por la agenda de la Comisión de Descentralización y

16 Al término del primer año del Proyecto, se estaba en condiciones de presentar 4 propuestas legales: (i) incentivos para la articulación de regiones; (ii) incentivos para la inversión regional; (iii) participación y control ciudadano; y, (iv) presupuesto participativo

del Congreso, la ausencia de otros actores de la sociedad civil, los problemas de oportunidad de la agenda de la Comisión y del Congreso, la apatía de la sociedad civil, y la creciente influencia del MEF en el proceso.

Desde el punto de vista del cumplimiento de las metas, PARTICIPA PERU logró alcanzarlas plenamente en la medida que tuvo un significativo papel de incidencia en la LOR y la LOM que no se limitó a presentar los aportes recogidos en los talleres con sociedad civil. El equipo aportó en presentar insumos al debate parlamentario, a nivel de comisiones y del Pleno.

En el caso de la LOR, frente a la primera versión aprobada por el Congreso que no recogía los CCR, se emitió un comunicado expresando la protesta por la decisión que aportó a la movilización de la ciudadanía en las regiones y a la presentación por el Ejecutivo de un proyecto modificador que luego fue aprobado. En el contexto de la reapertura del debate con el mencionado proyecto de ley modificador presentado por el Ejecutivo que restituía los CCR, trabajó estrechamente con la Comisión de Descentralización para lograr su aprobación.

En el caso de la LOM, se buscó aportar directamente al trabajo de la Comisión de Gobiernos Locales, pero ésta no tuvo receptividad a las iniciativas de la sociedad civil. Cuando se aprobó en el Congreso el proyecto de LOM, se hizo un análisis de su contenido y al detectar múltiples y graves defectos, el Proyecto emitió un comunicado y envió una carta al Presidente Toledo solicitando su observación. Entre los puntos más saltantes de la crítica formulada, estaba el régimen de participación de la sociedad civil.

En el contexto de la incidencia en ambos proyectos, se desarrolló una campaña en la opinión pública y los Congresistas a través de numerosos artículos en revistas y diarios, presentaciones en radio y TV, así como mediante comunicados públicos. La campaña fue coordinada con redes de sociedad civil, con quienes se realizó una estrategia de construcción de consensos sobre los puntos clave, en particular, el tema de participación ciudadana.

Debido a que, incluso incorporado el régimen de CCR y CCL, no era suficientemente democrático y participativo, se decidió aprovechar el vacío legal respecto a la reglamentación de la elección de representantes de sociedad civil, y se elaboró un proyecto de ordenanza modelo tanto para CCR como CCL. Con estos instrumentos, desde las áreas de Comunicaciones y Promoción de la Participación se lanzó una campaña para incidir sobre la reglamentación que debían aprobar los gobiernos regionales y locales. La propuesta influyó decisivamente en la decisión de los Gobiernos Regionales de Junín, La Libertad, Piura y Moquegua.

El caso de la legislación participativa en la LOR y la LOM permite extraer algunas conclusiones sobre el accionar de PARTICIPA PERU en relación a la eficacia. En primer lugar, la capacidad para adaptarse a circunstancias cambiantes e incluso adversas, usando los resquicios y oportunidades del sistema legal. En segundo lugar, la concepción de un uso de medios diversos para lograr el objetivo (comunicaciones, talleres, campañas, etc.). Y en tercer lugar, las campañas en torno de las ordenanzas modelo permitió adiestrar a los equipos regionales y locales a hacer incidencia política.

La efectividad del proyecto está limitada por la carencia de devolución a la sociedad civil de los insumos recogidos de ella, y por la ausencia de la visualización de su contribución a las normas aprobadas. Sin duda, ello alentaría este tipo de prácticas.

Otra dimensión de la efectividad es el grado en que PARTICIPA PERU es capaz de desarrollar capacidades de incidencia en las regiones. El proceso se inició con los talleres de

recojo de aportes de la sociedad civil a los proyectos de ley. A medida que se han consolidado los gobiernos regionales y locales, y el eje se ha trasladado a regiones y municipalidades, se avanzó en la estrategia de desarrollo de capacidades. Se ha producido un “Manual de Incidencia” y un vídeo con los que se han desarrollado talleres macrorregionales de capacitación. A partir de este proceso se convocó un concurso de propuestas de campaña de incidencia. Se espera que las campañas y la asistencia técnica que se preste a las actividades de incidencia en las diferentes regiones contribuyan a desarrollar y fortalecer las capacidades en este campo.

2.4 Componente Vigilancia

2.4.1 Breve descripción del componente

La estrategia del componente de vigilancia se construyó en base a tres objetivos: desarrollar capacidades para la vigilancia ciudadana de la descentralización con un grupo seleccionado de líderes sociales e instituciones de las regiones; elaborar desde las regiones, reportes periódicos de vigilancia ciudadana sobre el desempeño de los gobiernos regionales y locales; e, incidir en el comportamiento de las autoridades regionales mediante la discusión con ellos y la difusión de los reportes de vigilancia.

Las actividades de vigilancia empezaron en octubre de 2002, lográndose definir los principios básicos del programa. Para ello se tomó en cuenta lo establecido en el Proyecto, así como la evaluación de otras experiencias de vigilancia en el marco de las reflexiones suscitadas en el Grupo de Trabajo sobre Vigilancia,¹⁷ lo que permitió descartar la opción de una propuesta de vigilancia directa de la acción del Estado por los actores sociales de base.

En su lugar, se diseñó y validó una propuesta de vigilancia basada en una batería de indicadores objetivos cuya fuente de información son: el Poder Ejecutivo (especialmente el Ministerio de Economía y Finanzas, y los Ministerios de Salud y de Educación), el Congreso, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Ello supone un trabajo técnico de recojo y análisis de información de las fuentes disponibles (ventanas y portales de los organismos públicos mencionados), y momentos de validación del análisis, y de difusión amplia con actores sociales regionales y locales. La metodología permite además, incorporar otras experiencias de vigilancia social. Este sistema se denominó “Vigila Perú.”

Vigila Perú es un sistema que funciona con un equipo de coordinación central y 15 equipos regionales. Los equipos desarrollan un intenso flujo de información y comunicación a lo largo del proceso de elaboración de los reportes. Un aspecto característico de Vigila Perú es que las contrapartes responsables de los reportes regionales son las instituciones socias de GPC y del Proyecto en las regiones cubiertas, lo que –más allá de que cuentan con un responsable técnico- establece un compromiso institucional. Los principales instrumentos técnicos de Vigila Perú son: una ruta crítica validada de actividades para elaborar los reportes; una matriz de indicadores validada y ajustada en base a la experiencia de los 3 reportes publicados; fichas de recojo y reporte de datos que utilizan todos los equipos; y, metodologías estandarizadas para el procesamiento y análisis de los datos.

2.4.2 Cobertura y focalización

¹⁷ En este grupo participaron la Defensoría del Pueblo, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, el Banco Mundial, el DFID, Oxfam y otras organizaciones.

El componente de Vigilancia considera dos dimensiones de la cobertura: las instancias de gobierno subnacional sujetas a vigilancia y la población que participa en las actividades de validación de los reportes.

El perfil del Proyecto planteaba desarrollar acciones de vigilancia en municipalidades de las 3 zonas piloto. Esa opción sin embargo, fue rebasada por la realidad, una vez que se instalaron los gobiernos regionales, pues su importancia ameritaba que se incluyeran. Entre Enero de 2003 y Diciembre de 2004, el número de regiones ha variado en función de decisiones de incorporación de nuevas zonas, como se ilustra en la siguiente tabla:

Nº de Reportes de Vigila Perú según periodo y regiones

Reporte	Período	Número de regiones
0	Enero-Marzo 2003	7
1	Abril- Junio 2003	12
2	Julio-Setiembre 2003	12
3	Octubre-Diciembre, 2003	15
4 (*)	Enero-Abril, 2004	14

(*) En elaboración

Fuente: Informes del Proyecto.

La ampliación de cobertura de las regiones fue posible merced a que el Grupo Propuesta Ciudadana consiguió recursos adicionales para ello, de EED y Open Society Institution-OSI. De otro lado, a partir del reporte 3 se amplió las actividades de vigilancia a Ayacucho, Huanuco y Pasco, con el aporte económico de PRODES. Desde el Reporte 4, la ampliación de estas regiones se financiará con recursos de PARTICIPA PERU.

Inicialmente, la metodología previó actividades de validación de los reportes con la sociedad civil, para lo cual se convocaba a autoridades regionales y a un conjunto de dirigentes seleccionado con capacidades para aportar críticamente a su evaluación. Con ese criterio, se establecieron las metas de cobertura. La información al primer año, muestra que se superaron las metas establecidas: se duplicó el número de líderes a nivel regional, se quintuplicó a nivel provincial y se cuadruplicó a nivel distrital.

A partir del Reporte 2 se modificó la metodología para hacer dos tipos de reuniones:

- Talleres de validación con las autoridades que, por la información que poseen y la experiencia que desarrollan, son los únicos con capacidades reales de validar el reporte.
- Talleres de análisis y socialización del contenido de los reportes con dirigentes de la sociedad civil, en los que se recogen sugerencias sobre los contenidos y las recomendaciones que conviene hacer llegar a las autoridades.

Esta modificación ha demostrado ser adecuada y eficiente para lograr los objetivos y mejorar el contenido de los reportes de vigilancia. Ello ha permitido a autoridades y dirigentes tener una mejor comprensión del sentido de la vigilancia ciudadana propuesta por el Proyecto.

2.4.3 Eficacia y efectividad

La eficacia y efectividad del componente se puede observar en los logros de su desarrollo e implementación. A fines de 2002 culminó el diseño del sistema y sus estrategias de implementación, y a partir de Enero de 2003 se lanzó Vigila Perú. Su impacto inicial fue muy grande lo que permitió rápidamente ampliar la cobertura: primero a 7 regiones y después hasta 14. Un efecto no esperado del crecimiento del sistema fue la sobrecarga de trabajo

que ello implicó para el equipo. Ello ha llevado a la decisión de incrementar el personal, que es financiado con recursos adicionales al Proyecto¹⁸.

Vigila Perú se ha consolidado y legitimado en las regiones. Puede afirmarse que los equipos manejan la metodología del sistema y han aprendido a aplicarla en la elaboración de los reportes, han validado la ruta crítica del sistema y tienen un adecuado manejo de la matriz de indicadores y las herramientas del sistema. Aunque el desempeño de los equipos regionales no es todavía homogéneo, puede decirse que por lo menos, 9 de ellos tienen un nivel alto de calidad. Con el objeto de reforzar las capacidades de los equipos regionales, se han desarrollado mecanismos de capacitación permanente y de visitas periódicas por miembros del equipo central de Vigila Perú. Este aspecto, y las actividades previstas para 2004 de desarrollo de capacidades regionales en vigilancia ciudadana son elementos clave de la sostenibilidad de Vigila Perú.

Vigila Perú ha posicionado el tema de la vigilancia en las regiones, tanto entre las autoridades como en los líderes de sociedad civil y los medios de comunicación. Ello ha sido apoyado fuertemente por las actividades de difusión. En muchas regiones, los reportes de vigilancia se han convertido en tema de la política regional. Un logro muy importante ha sido que en varias regiones se han producido cambios en la actitud de las autoridades para brindar información de su gestión.

Ello es consecuencia del carácter objetivo, científico y equilibrado de los reportes nacionales y regionales de Vigila Perú. En esa misma línea, ha posicionado temas clave de la política descentralista como: la identificación de proyectos en "proceso de viabilidad" como un factor de retraso de las inversiones; la valorización de las exoneraciones tributarias como un factor de distorsión en el presupuesto de inversión de los gobiernos regionales; los retrasos en la ejecución de las inversiones en los GR y la concentración de su ejecución en los últimos meses del año; el incumplimiento de la ley de acceso a la información y transparencia por varios GR al no entregar la información presupuestal solicitada; y el pobre desempeño de los consejos regionales en materia de producción legislativa, entre otros. Estos temas han pasado a ser parte de la agenda de la descentralización.

Para la difusión a nivel nacional del Reporte se utilizan diversas modalidades: a) distribución del reporte nacional y regional, b) presentación de los resultados en redes institucionales (Red Perú, Mesa Nacional de Concertación, CONVEAGRO); c) aviso periodístico; c) difusión mediante notas de prensa, entrevistas en TV, etc. d) página web del Proyecto. Para la difusión de los reportes regionales se acordó utilizar diversos medios de acuerdo a las características de cada región: taller de presentación pública (Arequipa, La Libertad, Lambayeque); conferencia de prensa (San Martín); notas de prensa (todas las regiones); distribución directa (Ica, Ancash). Comparando en el tiempo las actividades de difusión se observa una significativa ampliación y diversificación, lo que ha permitido que el impacto de los reportes aumente. Si bien la flexibilidad en la difusión del reporte ha sido un factor clave, es importante avanzar en algunos criterios estandarizados que permitan una mayor eficacia a la difusión.

El Reporte 1 logró un importante impacto a nivel nacional y regional, así como el reconocimiento público especialmente de algunas autoridades regionales y del CND. A partir del Reporte 1, se revisó y ajustó la matriz de indicadores, lo que obligó a retrasar la publicación del Manual de Vigilancia, que se reprogramó. Por otro lado, los talleres de validación con autoridades, funcionarios regionales y representantes de la sociedad civil (que varían entre 15 a 25) han servido para validar el reporte y para difundir los objetivos de Vigila Perú y su funcionamiento.

¹⁸ En el periodo de evaluación, a diciembre del 2003, el incremento del personal fue de 2 a 3 personas cuando las regiones que trabajaban reportes pasaron de 7 a 12.

Un logro importante ha sido el establecimiento de alianzas interinstitucionales: en tres regiones (Cajamarca, San Martín, Huancavelica). La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza de San Martín se ha asociado a su implementación apoyando la validación¹⁹. La Defensoría del Pueblo participó en La Libertad apoyando a CEDEPAS. El trabajo futuro de Vigila Perú debe priorizar esta dimensión que es clave para su sostenibilidad.

La información indica que Vigila Perú es el producto más conocido del Proyecto en todas las regiones, debido a su impacto y calidad. Pero la difusión de sus reportes se ve afectada por la complejidad de los temas que desarrolla, lo que genera dificultades en su lectura y comprensión, según señalan la mayoría de líderes consultados.

En estos líderes, se identificó la expectativa de que se produzca una versión de fácil lectura, con un lenguaje menos técnico, y en formato más pequeño, dirigido al público en general. A diciembre del 2003, las contrapartes en las regiones de Huancavelica y Junín habían desarrollado con sus propios recursos una versión “popular” de los reportes regionales, en San Martín se encontraba en trabajo de edición un variedad popular de reporte, mientras en La Libertad, Ica, Piura y Cajamarca también existía el interés de desarrollar una versión de este tipo. Por lo que el sistema Vigila Perú, a nivel nacional y regional tiene el reto de producir materiales de carácter técnico con un lenguaje más sencillo

La eficacia del componente al primer año de funcionamiento del Proyecto evidencia que las metas fueron logradas. Debido a que los reportes recién se comenzaron a realizar desde el trimestre 3º, no se alcanzó la meta de número de reportes, como se aprecia en la tabla siguiente:

¹⁹ En San Martín la alianza es beneficiosa, pero el apoyo en la elaboración del reporte de vigilancia se realiza a través del Comité de Vigilancia de la MCLCP regional, constituido con este propósito, pero la contribución de este comité hasta diciembre del 2003, se limitó a la revisión del reporte elaborado por el consultor responsable en una reunión de aproximadamente dos horas cada trimestre.

Logro de meta del componente

Indicadores de la matriz enviada a USAID	Indicador desagregado para el desarrollo del Sistema de Monitoreo y Evaluación	Unidad de medida	LB: 2002	Año 1		
				Meta planificada	Meta ejecutada	Eficacia / Logro de meta año 1
No. y tipo de instituciones gubernamentales seleccionadas sobre las cuales hacen vigilancia de manera regular	Tipo de instituciones gubernamentales seleccionadas sobre las cuales hacen vigilancia de manera regular	Tipo de instituciones gubernamentales vigiladas	0	Gobiernos Regionales, Gobierno Distrital; Gobierno Provincial	Gobiernos Regionales, Gobierno Distrital; Gobierno Provincial	cumplido
	No. de instituciones gubernamentales seleccionadas sobre las cuales hacen vigilancia de manera regular en el ámbito regional	Nº	0	7	7	100.0%
	No. de instituciones gubernamentales seleccionadas sobre las cuales hacen vigilancia de manera regular en el ámbito provincial	Nº	0	3	3	100.0%
	No. de instituciones gubernamentales seleccionadas sobre las cuales hacen vigilancia de manera regular en el ámbito distrital	Nº	0	2	2	100.0%
No. de informes de vigilancia de los gobiernos regionales y locales que presentan recomendaciones de cambio de comportamiento de las autoridades, elaborados con participación de instancias de sociedad civil promovidas por el proyecto.	Nº de informes trimestrales de vigilancia de los gobiernos regionales que presentan recomendaciones de cambio de comportamiento de las autoridades, elaborados con participación de instancias de sociedad civil promovidas por el proyecto.	Nº	0	40	7	17.5%
	Nº de informes trimestrales de vigilancia de los gobiernos provinciales que presentan recomendaciones de cambio de comportamiento de las autoridades, elaborados con participación de instancias de sociedad civil promovidas por el proyecto.	Nº	0	10	3	30.0%
	Nº de informes trimestrales de vigilancia del gobierno distrital que presentan recomendaciones de cambio de comportamiento de las autoridades, elaborados con participación de instancias de sociedad civil promovidas por el proyecto.	Nº	0	6	2	33.3%
No. de líderes de organizaciones que participan en mecanismos de vigilancia social en el ámbito regional y local	Nº de población objetivo que participan en mecanismos de vigilancia social en el ámbito regional	Nº	0	70	150	214.3%
	Nº de población objetivo que participan en mecanismos de vigilancia social en el ámbito provincial	Nº	0	24	128	533.3%
	Nº de población objetivo que participan en mecanismos de vigilancia social en el ámbito distrital	Nº	0	16	63	393.8%

Fuente: PROYECTO PARTICIPA PERU. Informe de avance de resultados: año 1. Matriz de anexo.

Al año y medio de vida del proyecto, el número de reportes de vigilancia que incluyen recomendaciones específicas de política se ha incrementado sustantivamente, llegando a ser 28 de un total de 39, lo que eleva el logro a 71%.

Vigila Perú ha contribuido a la legitimación de la labor de vigilancia y el rol de la sociedad civil, promoviendo el ejercicio de la ley de acceso a la información pública e incentivando el desarrollo de una cultura de vigilancia. También se aprecian avances en torno a la consolidación del grupo de miembros de la sociedad civil que participa en las reuniones de socialización y/o validación. En el desarrollo de Vigila Perú el rol de las instituciones socias de GPC y de PARTICIPA PERU que son las contrapartes en las regiones, ha sido crucial para el logro de los objetivos, debido a que cuentan con un capital institucional acumulado en términos de prestigio, relaciones, contactos, capacidad de convocatoria y soporte al trabajo de vigilancia.

De parte de la población existen comentarios que muestran dos expectativas: la primera se refiere a que el sistema de vigilancia incluya otros temas (seguimiento de obras, contrataciones, etc.), y la segunda a que el reporte presente recomendaciones y evidencie si fueron tomadas en cuenta. Los testimonios siguientes ilustran estos casos:

“¿Qué expectativas tienen las personas que vienen a los talleres de socialización?”

... muchas veces con nuestro mensaje no es suficiente y entonces tienden a presentar digamos, sus reclamos, que no están necesariamente en los indicadores que hemos puesto, tienden hacer una tribuna de reclamos de la sociedad civil para observar que no se cumplieron tales o cuales obras o en fin, surge algún tipo de pedidos.

Equipo ejecutor-Junín.

(El objetivo de Vigila Perú)...es muy bueno, pero yo veo que queda corto o quizá yo soy muy exigente, cada informe se hace de manera muy fría y mecánica: se gastó tanto, no se gastó esto, faltó esto y nada más. Yo creo que tendría que agregarle un análisis y también una situación de propuesta y recomendaciones ...yo quisiera... me gustaría que vaya mas allá ...tenemos el derecho de decir las cosas con mayor fuerza...para el próximo informe ver cómo se corrigió eso y hacer los seguimientos porque si no, simplemente es una actitud de vigilancia pasiva...”

Informante clave-MCLCP- La Libertad.

Al respecto, el 3º informe trimestral del 2003 reseña cómo es entendido el reporte de Vigilancia y que rol juega en el proceso descentralista.

“En el mundo de los funcionarios los equipos regionales han encontrado actitudes diversas que van desde una disposición a cooperar con las acciones del Proyecto hasta una oposición pasiva basada en la desconfianza y el temor de ser sujetos de vigilancia ciudadana. En este sentido, el proceso del Reporte ha servido para informar y dialogar con las autoridades, para ir creando un ambiente más propicio, de cooperación con los equipos regionales. Este proceso no ha estado exento de algunas fricciones originadas en publicaciones periodísticas de tipo sensacionalista.

En el campo de la sociedad civil, se exige ir más a fondo en la indagación sobre el uso de los recursos públicos. Plantean ampliar el campo temático de la vigilancia a otros campos como la contratación de personal, la gestión de obras. Algunos participantes perciben al Reporte como muy técnico y frío, que no emite opinión; también se percibe que muchos no están preparados para acompañar el tipo de análisis que ofrecen los reportes. Para superar esta limitación los equipos deben realizar acciones de capacitación dirigidos al grupo objetivo de la sociedad civil.”

Informe de avance del Proyecto del 3º trimestre del año 2003.

En relación a la primera expectativa, es preciso que el Proyecto difunda de manera más explícita su modalidad, metodología y contenidos buscando legitimar esta opción en la sociedad civil. Sin embargo, en el mediano plazo, el Proyecto debería evaluar la conveniencia de incluir otros aspectos, tales como cumplimiento de planes de gobierno y de planes operativos, ejecución de obras, etc. Respecto a la segunda expectativa debe indicarse en el reporte uno, 5 de los 12 reportes regionales contenían conclusiones y

recomendaciones que guarda coherencia con la metodología planteada, y en el reporte dos, 8 de 12 reportes se encontraba en la misma situación.

El desafío más importante de Vigila Perú en la coyuntura es avanzar en el objetivo de desarrollo de capacidades para la vigilancia con los líderes de la sociedad civil y el establecimiento de una red interinstitucional de apoyo a la vigilancia en las regiones. Ello supone reforzar las actividades de formación y capacitación para lo cual, desde fines de 2003, se viene trabajando un módulo de capacitación que según señala el equipo, debe estar listo hacia mitad de año 2004.

3. Desempeño de las experiencias piloto

Los proyectos piloto se ubican en Ucayali, San Martín y Junín, y son administrados por CAAAP, CEAS y Flora Tristán, respectivamente. Según el perfil del proyecto, el propósito de los proyectos piloto ha sido poner a prueba los mecanismos participativos y de vigilancia ciudadana tanto a nivel local como regional, desarrollados por el Proyecto. En el análisis de esta sección se analizarán las actividades específicas de los casos piloto, debido a que sus responsabilidades en la implementación de la estrategia regional de PARTICIPA PERU, ha sido incorporada en el análisis de los componentes. Como se sabe, dentro de la estrategia del proyecto, CAAAP tiene además, la responsabilidad de los componentes a nivel regional, al igual que Flora Tristán y CEAS. La única diferencia es que en estos dos últimos casos, el componente de Vigilancia Ciudadana está a cargo de SEPAR y CEPCO, respectivamente.

La estrategia del Proyecto definió que las experiencias piloto buscaban fortalecer el rol de la sociedad civil en la descentralización desde tres ejes temáticos: género, Interculturalidad y pobreza rural. Las declaraciones de un miembro del equipo ejecutor de estas experiencias ilustran sobre cómo fue entendido el objetivo:

“... creo que el Proyecto se planteó para hacer pilotos y, a través de estos pilotos, encontrar herramientas que permitieran que se mejorará la participación de la ciudadanía con ejes transversales... interculturalidad, género y pobreza. Esos programas pilotos tienen que demostrar y tienen que dar herramientas y elementos para que los otros proyectos salgan mejor”
Equipo ejecutor-Concepción.

Cada experiencia piloto tiene un plan operativo que se integra al plan operativo general del proyecto. La revisión de los planes operativos de los casos piloto no evidencia el desarrollo de una estrategia de promoción de la participación bajo los enfoques de género, interculturalidad y pobreza rural. Además, no existe referencia en los equipos ejecutores de una estrategia concreta, y su relación con los responsables de componentes del equipo central se hace principalmente para implementar las actividades generales del proyecto.

3.1 Concepción: Flora Tristán

En Concepción, las principales organizaciones de la sociedad civil son las Juntas vecinales, la MCLCP, los clubes de madres, los Comités del Vaso de Leche y la asociación de regantes. Los espacios de concertación son la MCLCP y la Asociación de Juntas Vecinales, promovidas por la anterior gestión. Sin embargo, ambas han presentado problemas.

La MCLCP tiene inscrita a 78 instituciones de la capital de la provincia y centros poblados, de las cuales participan menos de la mitad en sus reuniones (entre 30 y 40). A la MCLCP se le cuestionó su independencia y legitimidad al ser inicialmente dirigida por un regidor municipal que estableció quiénes debían participar. Como ente de concertación, la MCLCP ha perdido espacio debido a la nula capacidad de decisión, la percepción de que sus integrantes no tienen manejo técnico y la poca seriedad que le atribuyen las autoridades. Estos problemas ameritan una revisión de si la MCLCP debe mantenerse como organización con la cual trabajar.

Las Juntas Vecinales son 14, habiéndose creado 3 nuevas en 2003, una de las cuales es presidida por una mujer. La participación de la población no es muy alta, pero las Juntas mantuvieron reuniones mensuales con el Alcalde entre enero y octubre de 2003—de acuerdo

al estatuto de las juntas instituidas en la gestión anterior- que permitieron 66 acuerdos. Sin embargo, las reuniones fueron interrumpidas por el Alcalde desde noviembre del 2003, debido a los cuestionamientos que recibía por el incumplimiento de los acuerdos.²⁰

“...las juntas vecinales hacían que el alcalde una vez al mes, vaya a su reunión y les dé explicación y se haga una especie de plan de trabajo para el siguiente mes, pero dejó de cumplir la Municipalidad. Entonces los reclamos continuaban y continuaban, y decidió cortarlo. Bueno, es un espacio en el que no hay una normatividad que lo obligue a estar. Ahora... ellos (la municipalidad) están viendo que la mesa no tiene la fuerza de antes. Entonces ya no sirve de aliado, entonces, no está intentando fortalecer la mesa...”

Equipo ejecutor-Concepción

También, se ha constituido la Asociación de Juntas Vecinales de Concepción con quienes se ha sostenido 5 reuniones con el fin de construir su agenda.

La información de diversos actores indica que el alcalde tuvo inicialmente una actitud receptiva, como lo muestra la aprobación de las ordenanzas sobre la Comisión de la Mujer y de participación de las mujeres en el CCL. Sin embargo, a la fecha de la evaluación esta voluntad parece haber decrecido, lo que se manifiesta en la falta de promoción y fortalecimiento de los espacios de concertación y vigilancia, que son percibidos como una intromisión en la gestión, en la que se considera que sólo la autoridad debe intervenir.

Esta actitud es también evidente en el trato diferenciado a brindar información de la gestión municipal, pues a las Juntas Vecinales se les niega información, mientras que a Flora Tristán si se la proporciona, aparentemente por temor que los reportes de vigilancia mencionen información imprecisa que afecte su popularidad. Como se aprecia, el contexto político local es poco favorable para la promoción de la participación, y particularmente desde una perspectiva de género.

Los temas trabajados por Flora Tristán se enmarcan en las actividades generales del Proyecto y en aquellas contempladas en su plan operativo.

En Concepción, la incidencia realizada por Flora para atender la problemática de las mujeres mediante la Creación de una Comisión de la Mujer²¹, tuvo como logro su aprobación mediante ordenanza a fines de agosto del 2003. La formulación del plan de trabajo de esta comisión también fue aportada por el Proyecto. Otra contribución importante en esta dinámica han sido las actividades sobre el presupuesto sensible al género²² que permite visualizar las áreas y presupuestos efectivos destinados a responder las necesidades de las mujeres, que son concretizados en proyectos, programas y servicios, con relación a empleo, educación, salud y derechos, tanto en los Presupuestos Participativos y Plan Concertado de Desarrollo local

Las actividades de capacitación dirigidas a mujeres se han ejecutado con una lógica destinada a la generación de capacidades para que asuman roles públicos y desde ellos,

20 Como información complementaria se señala que en Mayo del 2004 se han reanudado las reuniones.

21 La Comisión de la Mujer en los Municipios, trata de generar desde el propio espacio municipal un equipo que intervenga en el presupuesto participativo, en respuesta a las necesidades de las mujeres, al mismo tiempo que genera proyectos programas y servicios específicos dirigidos a estas como parte de la estrategia de construcción de una institucionalidad de género

22 Durante el primer trimestre del 2003, Flora Tristán realizó los talleres sobre Presupuestos sensibles al género dirigido a alcaldesas y regidoras de la región, al que asistieron 70 personas entre autoridades municipales, representantes de la sociedad civil y mujeres. La importancia de estos talleres es mayor si se considera que los temas de inclusión de grupos vulnerables no han sido tomados en cuenta en el presupuesto de la provincia; además, cuando se ha presentado la oportunidad de distribuir los fondos de FONCOMUN, los criterios de distribución no han sido técnicos, el dinero ha sido distribuido de manera igualitaria en los distritos de la provincia sin tener en cuenta los indicadores de pobreza o la cantidad de población, que resultan básicos en la distribución

movilicen acciones preferenciales por las mujeres, bajo un discurso de reivindicación de derechos. En esta perspectiva, se han realizado talleres para mejorar la autoestima y la capacidad de liderazgo de las mujeres, en Concepción y Junín.

Se observó que en la convocatoria a las actividades, no existe una orientación para alentar la participación de las mujeres, invitándose a un promedio de 120 personas de ambos sexos cuando –en realidad- se espera una asistencia aproximada de la cuarta parte, que son quienes tienen interés de participar. Esto es una particularidad de la experiencia piloto, pues en las otras, se orientan a un sector específico buscando acumular capacidades en este grupo, bajo el supuesto que les permitirá liderar la participación.

En los grupos focales se notó que el involucramiento femenino en la descentralización y las actividades del Proyecto pasa por evidenciar las oportunidades que les abre, especialmente para canalizar a los espacios de planificación participativa, el tema de generación de ingresos y el acceso a programas sociales que son parte de sus preocupaciones diarias y que dificultan cualquier otra actividad adicional. Otro elemento considerado es la oposición de sus parejas o esposos a su participación. En ese sentido, las mujeres han propuesto actividades con hombres sobre el tema de género, que les permitirá contar con su apoyo, antes que con su oposición.

La coyuntura de constitución de CCL motivó una importante actividad del Proyecto. La dificultad de las organizaciones femeninas fue que la mayoría carecía de personería jurídica, requisito legal para la participación, y una baja motivación para participar.

“...no hay interés (de participar). En Concepción hay muy poco sentido del civismo y no se sabe ser ciudadano... Yo doy valor a ese esfuerzo que ha hecho Flora y Propuesta de hacer conocer a la población y a los líderes todo lo que se venía”.

Informante clave- Ex – Regidora de la Municipalidad- Concepción

Ante la falta de respuesta de las organizaciones de la sociedad civil -en la segunda convocatoria para el registro sólo se habían inscrito 5 organizaciones- y en particular de las organizaciones femeninas, Flora Tristán y un grupo de Juntas de Vecinos hicieron actividades de incidencia con la Municipalidad de Concepción a fin de aprobar una ordenanza que exceptúe la personería jurídica a las organizaciones²³. Una vez lograda la ordenanza, se inició una fuerte campaña para alentar la participación debido a la baja motivación de las organizaciones femeninas y de las Juntas Vecinales. El resultado fue que las Juntas Vecinales y las organizaciones de jóvenes elevaron su participación en el proceso. Sin embargo, ni las Juntas Vecinales, ni las organizaciones femeninas accedieron al CCL. Las únicas mujeres elegidas fueron dos jóvenes, representantes de alumnos de instituciones educativas (el Instituto Superior Tecnológico y el Colegio Heroínas Toledo, esta última, menor de edad).

Las acciones de Flora Tristán en el marco de Vigila Perú son reconocidas por las mujeres como una necesidad para contribuir con el buen funcionamiento del gobierno local, y como un aporte importante, pues la cultura del secreto está enraizada en la gestión pública. Ello, como se sabe, dificulta la creación de una cultura de vigilancia.

En términos generales, la participación de la población ha sido débil, debido al escaso interés de las lideresas locales. Ello se debe al desconocimiento sobre las posibilidades que abre la descentralización, el desinterés en el mismo, y la urgencia por conseguir ingresos económicos. Estos aspectos son más significativos en las mujeres.

23 Para subsanar el problema de la personería jurídica que permita para participar en el CCL, Flora Tristán inició en el 2004, la campaña de formalización de organizaciones femeninas al momento de la evaluación, se encuentra en plena ejecución.

Elementos importantes de la estrategia desarrollada son la promoción y afirmación de la participación de las mujeres en los CCL (y por tanto, en los presupuestos participativos y planes concertados de desarrollo), el enfoque de los presupuestos sensibles al género y la afirmación de la agenda de mujeres, especialmente en la Comisión de la Mujer.

Siendo importantes y relevantes las actividades en Concepción, no llegan a ser parte de una estrategia que busque revertir los obstáculos a la participación femenina en la descentralización, de forma sostenida. La estrategia debe avanzar en torno a hacer evidentes las oportunidades que abre la descentralización para la atención de sus preocupaciones, y a la superación de los obstáculos que tradicionalmente han afectado la participación femenina. En este sentido, no se constata un trabajo con potenciales aliados (hombres en particular), o destinados a promover relaciones más equitativas o a cambiar los estereotipos de género fuera de las mujeres.

En Concepción, se observan restricciones a la participación, vigilancia, rendición de cuentas y funcionamiento democrático de las instituciones, que afectan al conjunto de organizaciones de la sociedad, sean estas de hombres o mujeres. Sin embargo, la experiencia piloto debe promover la participación desde una perspectiva de género lo que implica superar los obstáculos que afectan diferencialmente la participación de mujeres y hombres, e incluso las resistencias de las mujeres a ser parte del proceso. El avance en incrementar los mecanismos de atención a la problemática femenina, el número de mujeres que asisten a las actividades o que participan en cargos públicos es importante, pero representan una respuesta parcial a la participación en la descentralización desde una perspectiva de género.

Las estrategias desarrolladas en Concepción, están referidas a las del proyecto en su conjunto -participación, incidencia, vigilancia e información- por lo que se observa el desarrollo de importantes actividades del Proyecto. También, se aprecian ciertas acciones de promoción de las mujeres y actividades para aprovechar los canales de la descentralización para la atención de la problemática femenina. Pero no se evidencia una estrategia explícita frente a los obstáculos que afectan a las mujeres para una participación equitativa en el proceso

3.2 Masisea y Coronel Portillo: CAAAP

Masisea es la capital de un distrito compuesto por comunidades nativas y caseríos donde CAAAP trabaja principalmente con nativos y, en la zona urbana, con clubes de madres, comités del vaso de leche y juntas vecinales. Los pobladores rurales de Masisea son nativos y mestizos. Los nativos están organizados y muestran mucha expectativa de participar como se evidencia de su asistencia a los talleres de CAAAP, pero no son considerados por los demás actores, como un actor relevante en el proceso descentralista. Ello es una muestra de la exclusión y la marginación histórica en función de su identidad étnica y cultural.

Por su parte, los mestizos tienen limitadas posibilidades de participación debido a la distancia a los puntos de reunión y a su bajo nivel de organización, por lo que también permanecen excluidos. Se trata principalmente de un sector que ha establecido caseríos dedicados a actividades agropecuarias, que no acceden a la capacitación, ni tienen mucho interés en la descentralización.

Los actores sociales más interesados en participar en espacios de concertación y en la vigilancia ciudadana son los indígenas y los promotores de los Comités de Derechos Humanos de la Vicaría.²⁴

²⁴ En Masisea funciona el Comité de Derechos Humanos que tiene entre sus intereses la vigilancia del programa de vaso de leche a partir de voluntarios de la sociedad civil.

El Alcalde de Masisea no tiene una actitud favorable hacia la participación de la sociedad civil, menos aún a la participación de las organizaciones indígenas, desmereciendo el trabajo del CAAAP y de los Comités de Derechos Humanos que trabajan con el Vicariato y la Defensoría del Pueblo. Además, dado que el gobierno local está bajo control político de los mestizos, las oportunidades para la participación de los indígenas son mínimas. De otro lado, el acceso a información de la actual gestión es muy difícil. Debido a la poca disponibilidad del gobierno municipal a brindar información, aún no se ha podido implementar Vigila Perú.

Por otro lado, existe la presunción que el Alcalde desconoce sus funciones y que el municipio funciona precariamente (no tiene registro de documentación, ni responsable de brindar información pública, etc.), lo que dificulta la atención a las demandas ciudadanas. Esto se complica con los cambios de administrador y el asesor legal en 3 ocasiones en el Municipio durante el 2003, lo que evidencia su debilidad para funcionar y viabilizar la descentralización.

El CCL está integrado sólo por vecinos de la capital de distrito. La rapidez del proceso de inscripción de las organizaciones de la sociedad civil –situación que se presume fue hecha deliberadamente para tener una menor cantidad de postulantes-, impidió la inscripción de las 93 comunidades nativas, que quedaron sin representación. Por ello, los indígenas han solicitado la intervención de la Defensoría del Pueblo en defensa de sus derechos.

“... no vemos claramente la participación de la ciudadanía... nuestras comunidades por ejemplo, en la CCL no tienen ningún representante...”

¿Entonces, ya se eligió?

Legalmente, no sé, pero extraoficialmente he sabido que no lo han hecho. Sería cuestión de preguntarle a algún miembro que se le pueda detectar por algo si es miembro de la CCL...”

Informante clave-Presidente de comunidad nativa-Masisea

El alcalde ha realizado asambleas de rendición de cuentas, pero sólo ha invitado a sus simpatizantes, ante quienes narra parte de sus actividades pero sin detallar los gastos que implican, ni los problemas que se presentan. Los indígenas no tienen mayor participación.

En Coronel Portillo, la población indígena tampoco tiene presencia significativa en la gestión municipal a pesar que hay 106 comunidades nativas que representan el 8% de la población. CAAAP ha señalado que se viene desencadenando procesos de organización y participación ciudadana en los líderes indígenas, y que los nativos cuentan con la información y la decisión de participar.

Los sectores con mayor interés en participar en la descentralización son las organizaciones profesionales, sindicales, asentamientos humanos²⁵, organizaciones indígenas y los partidos o movimientos políticos que intentan canalizar las demandas de otros grupos. Sin embargo, en algunos casos, los intereses de las organizaciones son pospuestos ante la necesidad de sus dirigentes de conseguir recursos para cubrir los gastos de la economía familiar.

El CCL es de reciente conformación por lo que se está definiendo su reglamentación. En su constitución, la municipalidad se ha ceñido a lo establecido por la ley. Los plazos de inscripción, fueron sumamente cortos, por lo que las comunidades indígenas no lograron su participación. La no inclusión de los indígenas en los CCL de Masisea y Coronel Portillo plantea un importante desafío a las posibilidades de promoción de la participación de la sociedad civil desde una perspectiva intercultural. Asimismo, muestra que no son

25 La información reunida indicaría que en el caso de los asentamientos humanos, su participación les permite cierta legitimación y reconocimiento de su existencia como actores, así como la posibilidad de concretar la atención a sus necesidades, que se centran principalmente en el reconocimiento de la posesión y titulación de los terrenos que ocupan.

considerados actores relevantes en el proceso descentralista, a pesar de su larga trayectoria organizativa que se expresa en el reconocimiento que han obtenido de las autoridades. Las únicas organizaciones de sectores populares en el CCL son la Asociación de Mototaxistas propietarios de Coronel Portillo y la Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios de Ucayali. No hay representantes indígenas ni de otros sectores populares, como los asentamientos humanos, a pesar de que es el sector más numeroso de la provincia. Por ello, se considera que el CCL adolece de serios problemas de representación.

De otro lado, los mecanismos para acceder a la información pública en la municipalidad provincial son deficientes, pues la entrega es incompleta o fuera de los plazos establecidos por la ley.

En términos generales, puede decirse que el interés de la sociedad civil por participar en el proceso descentralista es desigual, lo que favorece la actitud de la municipalidad de no alentar la participación, ni proporcionar información sobre su gestión.

CAAAP ha señalado que la exclusión histórica de los sectores indígenas se reproduce en Ucayali. Los migrantes colonos con mayor poder político y económico han copado los espacios de toma de decisiones, limitando la participación de los indígenas en situación de pobreza, lo que favorece sus intereses económicos. Afirman que estos sectores tienen una visión etnocéntrica, que pretende homogenizar la diversidad de pueblos en base a un patrón único. La exclusión política coincide con la carencia de derechos económicos, sociales y culturales básicos. Si bien hay líderes indígenas que ocupan cargos en el ámbito regional y local, carecen de las facilidades técnicas y operativas necesarias para una gestión eficiente.

CAAAP ha participado activamente en el Encuentro Interétnico promovido por el Gobierno Regional y en encuentros promovidos por el IRDECON. Además, ha asistido a reuniones de trabajo con organizaciones indígenas sobre temas de política regional²⁶ a fin de plantear propuestas.

Los informes de actividades dan cuenta del apoyo de CAAAP en la difusión de programas radiales conducidos por periodistas shipibos²⁷, cuyo principal objetivo es la difusión de sus derechos colectivos e individuales, el fortalecimiento de su identidad cultural y el ejercicio de la ciudadanía en un contexto de igualdad de oportunidades, así como divulgación del suplemento Participa Perú.

En el mismo periodo, CAAAP condujo un sondeo sobre participación ciudadana que evidenció el gran desconocimiento existente sobre la descentralización y participación de la sociedad civil.

CAAAP ha promovido la replica de las actividades de difusión en las comunidades nativas²⁸ y ha emitido 3 notas de prensa sobre aspectos relevantes de la descentralización en Ucayali, difundidas en emisoras locales de alta audiencia (Radiodifusora de Progreso y Super AM/FM). También, ha tenido 2 reuniones de discusión y de análisis de la coyuntura descentralista.

Las encuestas a la población objetivo demuestran que el reporte de vigilancia es conocido sólo por un sector de la sociedad civil de Coronel Portillo, principalmente las organizaciones que participan en las reuniones de vigilancia. Así lo señala también un informante clave:

26 Los temas han sido: Educación bilingüe intercultural, Universidad indígena, Derechos territoriales y Concesiones forestales

27 Primer informe trimestral del 2º año señala que entre enero y marzo, el CAAAP ha continuado apoyando los programas radiales.

28 Reporte del 6º trimestre.

No hay realmente así una vigilancia permanente como el Defensor del Pueblo, por ejemplo. La mesa de concertación nos reunimos, pero hay veces esas reuniones son coyunturales, nada más cuando hay un problemita....

Informante clave-Representante de la Sociedad civil en CCR- Ucayali.

El trabajo de CAAAP también incluye la promoción de los indígenas en distintos espacios públicos, desde los cuales los nativos puedan realizar actividades en favor de sus comunidades, teniendo como un indicador de avance, la ocupación de cargos públicos por nativos (a nivel de gobierno regional o local).

El CAAAP también ha desarrollado actividades de asesoría de la Oficina de Asuntos Indígenas de la Municipalidad de Coronel Portillo encargada de elaborar propuestas de desarrollo y participación de los pueblos indígenas. De otro lado, ha acompañado el trabajo de promoción de los espacios de concertación entre el gobierno regional y la sociedad civil desarrollado por el Consejero regional indígena que es el único que busca impulsar una política de inclusión en el desarrollo regional.

El trabajo de CAAAP se orientó a representantes indígenas, asentamientos humanos, ONG, algunos empresarios y periodistas. En el caso de los indígenas, la lógica estuvo centrada principalmente en el incremento de su capacidad para el ejercicio de derechos, pero sin atender los aspectos clave que condicionan su participación. Las declaraciones indican que se han generado capacidades en los nativos, pero que no se ha resuelto su inclusión en los procesos de concertación y vigilancia.

Respecto a la forma en que CAAAP ha venido trabajando el tema, se aprecia que su enfoque conceptual es positivo, pero su operacionalización en actividades concretas es limitada²⁹.

“... sobre lo que es el pluralismo cultural en el país tenemos que insistir fuertemente en informar sobre la existencia de la pluralidad cultural y su importancia en los procesos de cambio que vive el país, por ahí tenemos que insistir fuertemente. Otro punto es seguir creyendo en la posibilidad de alcanzar las metas del dialogo cultural en lo que es el proceso democrático que intenta desarrollar. Otra cosa también, es definir la articulación entre interculturalidad y democracia. La otra cosa fuerte... es la promoción de políticas inclusivas.

Equipo ejecutor- Lima

Las acciones de CAAAP muestran que ha realizado logros y avances importantes en la ejecución del proyecto, pero no en el marco de una estrategia intercultural de descentralización y de inclusión de los nativos en la descentralización. En tal sentido, ha trabajado más en la lógica de sensibilizar y capacitar para un mejor ejercicio de derechos, pero sin avanzar en cómo superar los obstáculos que limitan la participación de los nativos. De otro lado, no se observa un trabajo significativo con los mestizos para promover alianzas y relaciones más equitativas con los indígenas.

Las sesiones de devolución han indicado que el tema pasa por trabajar con las autoridades y por generar espacios de encuentro y potencial alianza entre nativos y no nativos, bajo la premisa de contar con nativos capacitados que puedan ser buenos interlocutores frente a los demás actores.

²⁹ Las entrevistas a sus responsables en Lima y en Ucayali, durante el trabajo de campo y en la visita para las sesiones de devolución, muestran que la operacionalización de su enfoque presenta problemas que no permiten una estrategia explícita, en términos de la existencia de objetivos claros, metas precisas, sujetos priorizados, de planes de acción –comprenden actividades y su articulación entre ellas-, de aliados, etc

Podemos concluir que el problema principal es que la incorporación del componente de interculturalidad carece de una propuesta metodológica de trabajo específica en la ejecución del Proyecto.

3.3 Bellavista y Bajo Biavo: CEAS

Los antecedentes de planificación participativa en San Martín son las experiencias de AMRESAM en el marco del Programa de Desarrollo Alternativo, de la MCLCP en la formulación del presupuesto departamentalizado 2003, y de la Red de ONG a través del Plan Estratégico de Desarrollo 1999-2008 (en el que también participaron, el CTAR, el Convenio ADEX-USAID y CONTRADROGAS). En ese contexto, desde la gestión municipal anterior se involucró a la sociedad civil en el desarrollo de planes concertados en Bellavista. Este aspecto, aparentemente beneficioso para el proyecto, no lo es tanto debido a la desconfianza que el proceso generó en los sectores cuyas demandas y necesidades nunca fueron atendidas, representando para ellos un proceso que no asegura la atención de sus planteamientos.

El sector más interesado en la participación es la junta directiva de la MCLCP, pero no cuenta con el respaldo de la población por la poca claridad que tiene de su rol, es una organización internamente débil y con muy poca capacidad de interlocución con el gobierno municipal³⁰.

También es muy limitada la participación en la mesa de concertación, hay personas que son representativas de las instituciones, que deberían de ser de todas las fuerzas productivas. Las fuerzas productivas son las que más se limitan y aparte de esta fuerza, hay otro sector que es preocupante que es el de jóvenes. La juventud no opta por organizarse.

Hay un pequeño sector que está organizado, pero acá hay organizaciones de los ganaderos, cacaoteros, pero no se nota más participación.

Representante - Sociedad Civil ante el CCL-Bellavista.

Por otro lado, ni la planificación concertada ni los sistemas de vigilancia generan un nivel de interés importante para la población. La mayor parte de quienes participan en los espacios de concertación, no conocen sus funciones, ni el significado de un plan concertado. Ello, porque no se les señala el objetivo de las reuniones, ni la lógica o principio que debe guiarlas.

... la población como que le ve una pérdida de tiempo, no le dan la importancia que deben darle. Entonces sería eso: que la gente tome conciencia de la importancia que tiene esto de la vigilancia ciudadana, de participar en la elaboración de presupuestos para que puedan hacer escuchar su voz, que sepa que como ciudadano qué puede y tiene derecho a participar en las cosas del gobierno local.

Regidor - Municipalidad de Bellavista

Las lideresas mujeres y las organizaciones femeninas (clubes de madres, comités de vaso de leche y clubes de damas)³¹ están preocupadas por las actividades de su organización y no tienen interés de participar en el CCL, la planificación o la vigilancia. Los clubes deportivos tampoco tienen interés en involucrarse. Por su parte, los animadores de la Iglesia (formados en la escuela de líderes de las Hermanas Carmelitas) son los más interesados en

30 La rivalidad política de parte de los miembros de la MCLCP de Bellavista con el actual alcalde, se origina en el proceso electoral anterior, y es un aspecto todavía no superado, por lo que la relación es débil y en un clima de desconfianza.

31 En este sentido opinó, la Presidenta de la Comisión de la Mujer, regidora de la Municipalidad de Bellavista y Miembro de la MCLP de Bellavista.

participar en las actividades del Proyecto, pero, al parecer, más por lealtad a CEAS que por vocación participativa. Por otro lado, las organizaciones agrarias (junta de ganaderos, de agricultores y de regantes³²) y los jóvenes no tienen interés en involucrarse en las actividades del proyecto ni en los espacios generados por la descentralización.

El panorama en Bellavista –como en muchas otras partes del país- presenta una situación de débil organización y motivación de las organizaciones de sociedad civil para participar en la descentralización y en los mecanismos de participación que ha generado. Los pobres rurales están desorganizados o se organizan ante eventualidades coyunturales (principalmente agropecuarias), y es un actor ausente en el escenario de Bellavista y en la perspectiva del proyecto. Esta situación es más preocupante dado que el mandato del Proyecto es tener como eje el tema de pobreza rural.

Para la conformación del CCL, la municipalidad provincial de Bellavista asumió la ordenanza promovida por PARTICIPA PERU y ha tenido progresivamente una actitud de mayor apertura para brindar información al sistema de vigilancia. En esa misma perspectiva, la municipalidad ha realizado una asamblea de rendición de cuentas de su gestión.

El proceso de presupuesto participativo 2003 fue dirigido por AMRESAM con participación de la MCLCP y sociedad civil. Pero la gente no estaba motivada a participar en reuniones de priorización, pues a pesar que presenta sus necesidades, éstas no siempre son atendidas o incorporadas en el plan, lo que desalienta su participación. Por otro lado, en esas reuniones no se cuenta con materiales de apoyo, lo que dificulta que se entiendan los temas a tratar.

En Bajo Biavo, el gobierno municipal es precario lo que produce una desvinculación entre la dinámica municipal, el proceso descentralista y la sociedad civil. El gobierno local tiene poco respaldo de la población, y la oposición, que es casi el único actor interesado en su gestión, utiliza cualquier información para afectar la imagen del alcalde. A fin de mantener cierta legitimidad, éste convoca a asambleas públicas de rendición de cuentas en la capital del distrito y en algunos caseríos.³³ Estos eventos, más que una demostración política de transparencia y de rendición de cuentas, tienen un carácter puramente formal. Las sesiones se caracterizan por: poca asistencia; ausencia de interlocución, pues se trata de reuniones informativas; y un alto nivel de informalidad por la falta de registro o acta de las reuniones.

“¿Y cómo son las reuniones?”

La última vez lo han hecho en la plaza. Informaban, hablaban. Yo veo que no hay formalidad porque no hay ninguna acta.”

Informante clave - Bajo Biavo

“Yo creo que sirven. Lo que sí falta es implementar en lo que es información o sea, una difusión masiva. Lo que sucede acá, es que la gente siente mucho temor. En una reunión comunal se ve la poca facilidad de hablar y eso es un problema, que no lo vamos a controlar de la noche a la mañana. Tenemos que trabajar bastante en eso, o cuando un mayor le dice cállate tiene que callar por más que tenga la razón.....”

(Informante clave - Bajo Biavo)

32 Cabe precisar, que estas organizaciones de productores no representan a los pobres rurales, pues se trata de propietarios de regular tamaño, que emplean peones o jornaleros. Los pobres rurales de la zona se encontrarían en actividades de siembra en ladera y cultivo de secano, dedicados a cultivos varios, en los que es importante la lógica del autoconsumo. Estos productores no están organizados y se organizan principalmente ante eventualidades de carácter agropecuario principalmente.

33 Estas asambleas en Nuevo Lima congregan en promedio a 40 personas, mientras en los caseríos congregan entre 60 y 70. Pero estas asambleas se realicen más en Nuevo Lima responde a su importancia pues concentra la mayor cantidad de electores, siendo clave en la dinámica socio-política distrital, no interesando que puedan asistir persona de otras zonas, que ni se enteran de lo que ocurre, de esta forma en el caserío de la Unión a 15 minutos de Nuevo Lima no conocen de las actividades de la alcaldía

El rol de la MCLCP de Bajo Biavo es menos visible³⁴ pues funciona en Nuevo Lima y tiene poca conexión con los caseríos y demás pueblos. Su presidente indicó que no realizan funciones porque desconoce su rol, que los solicitó a la mesa provincial de Bellavista, pero que ésta requerirá la información a la MCLCP regional. Ello evidencia su debilidad y su escaso reconocimiento por las autoridades y la ciudadanía. Por lo mismo, es poco el apoyo que se puede esperar a las actividades del Proyecto. Recordemos que en el diseño de intervención en San Martín, la MCLCP es un colaborador principal en las actividades del Proyecto, especialmente en vigilancia³⁵.

Tanto en Bellavista como en Bajo Biavo, CEAS tuvo un importante rol en el proceso de constitución del CCL. Sin embargo, la vinculación del CCL a la sociedad civil es casi nula y su relación con las MCLCP es precaria. A ello se añade la poca claridad de los miembros sobre su rol.

Un aspecto que debe tomarse en cuenta es que el interés principal de los ciudadanos es procurarse ingresos suficientes para sobrevivir, a lo que destinan casi todo su tiempo. Luego de un periodo de bonanza por el narcotráfico que ofrecía ocupaciones alternativas de poco esfuerzo, reducida jornada laboral y altos jornales, hoy sufren una aguda crisis.

En resumen, se tiene una sociedad civil con bajo nivel de organización, y con poco interés de participar en la descentralización y en los mecanismos de participación. La población no conoce estos mecanismos y no visualiza las ganancias concretas de participar en ellos, lo que se agrava por el descrédito de las autoridades. En este contexto, el mandato del proyecto de trabajar el eje de pobreza rural, se ve dificultado porque estas características son más pronunciadas en los pobres rurales, que están desorganizados. Y además, porque participar implica una inversión en tiempo para reuniones y requiere conocimientos e información que deben conseguirse, lo que genera costos -una inversión adicional de tiempo- y por tanto, representan desincentivos.

En Bellavista y Bajo Biavo, funciona Vigila Perú, pero la gente tiene una idea de vigilancia centrada en las denuncias de corrupción, y no en un reporte sistemático. CEAS organizó talleres de difusión sobre vigilancia ciudadana en Bellavista y Bajo Biavo en la perspectiva de fortalecer la red de vigilancia, y que ha continuado desarrollando actividades de difusión en este tema. Su módulo de capacitación fue validado en un taller nacional, y ha realizado el Primer Taller de Vigilancia de San Martín con representantes de Tarapoto, Bellavista, Juanjui, Huallaga, Rioja, Lamas, Moyobamba y El Dorado. Se realizaron asimismo, tres talleres regionales y 9 talleres de réplica provinciales. En torno al mismo tema, se ha emitido un spot radial en Bellavista, Lamas y Tarapoto.

Todas las acciones muestran avances en la ejecución del proyecto, pero en ninguna aparece el tema de pobreza rural. Un hecho que confirmaría la poca claridad de la dirección del proyecto en la zona, es el desconocimiento por parte del equipo executor local de que se trata de un caso piloto en torno del tema pobreza rural, de los indicadores meta del proyecto y de la existencia del componente de insumos técnicos y de participación.

34 Un regidor provincial que también es miembro de la MCLCP provincial indicó que desconocía si existía MCLCP en Bajo Biavo, pese a que se debería tener coordinaciones con esta mesa de concertación. El alcalde ha indicado que el actual presidente de la MCLCP es un ex empleado de la gestión municipal anterior y que la mesa de concertación no funciona, pues solo descansa en las actividades de su presidente.

35 En la estrategia de ejecución del Proyecto San Martín, las mesas tienen un rol importante en la ejecución de las actividades como colaboradoras y especialmente en el desarrollo de las actividades de vigilancia. Los datos reunidos en la evaluación muestran sus pocas capacidades incluida la mesa regional, en donde el comité de vigilancia de la mesa, constituido con el propósito directo de participar en la elaboración de Vigila Perú, solamente participa revisando el reporte elaborado por el consultor en una reunión de apenas unas horas cada trimestre.

Además, no existe conciencia clara de quiénes son los pobres rurales. La lógica de trabajar con los líderes de la pastoral social, que si bien se encuentran también en una situación de pobreza, no fue eficaz pues no son actores con protagonismo político en la sociedad civil local. En las reuniones de devolución, los participantes indicaron que las organizaciones que más representarían a los pobres rurales no tienen interés de participar en el proceso. Pero el Proyecto no parece tener una estrategia de involucramiento en el proceso descentralista o en el Proyecto, de los pequeños agricultores o peones agrícolas organizados en gremios y asociaciones de productores o no organizados, que representarían a los pobres rurales. Sus esposas, que forman parte de clubes de madres o de comités de vasos de leche tampoco se encuentran interesadas, y parte de ellas fueron incluidas en las actividades, pero por su vínculo con la pastoral social.

La política de las Hermanas Carmelitas de sufragar el costo de pasajes de quienes vienen de caseríos a los talleres puede entenderse como un incentivo, pero no como una estrategia de involucramiento de los pobres rurales. De otro lado, las actividades de los comités territoriales de vigilancia se centran en el ejercicio de derechos ciudadanos para la vigilancia de algunos aspectos de la función pública, pero no desde la perspectiva de la pobreza rural.

La idea que inspira a estos comités es que se debe vigilar aspectos específicos de algunos servicios públicos como educación y salud. Sin embargo, aunque todos los problemas tienen que ver con carencias, sus actividades no se relacionan necesariamente con una forma más integral de buscar la mejora de las condiciones de vida y la superación de la pobreza usando los canales que abre la Descentralización, ni trabajando directamente con los pobres rurales.

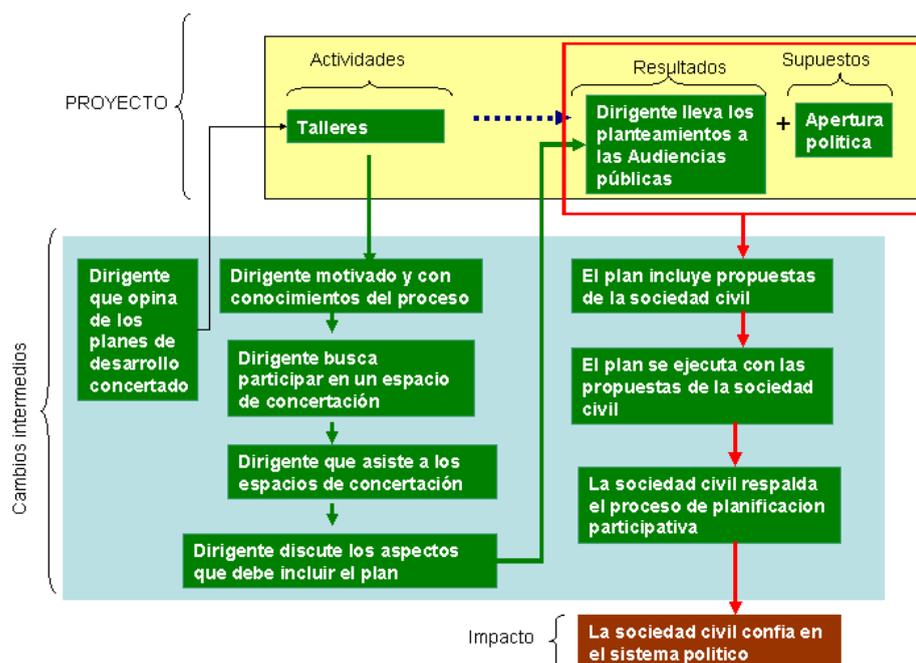
Además, dado que la pobreza rural está fuertemente asociada al desarrollo socio-económico, a la mejora de la producción y la búsqueda de nuevos mercados, tampoco se ha encontrado su tratamiento o su canalización a los espacios de concertación³⁶.

Se concluye entonces que la situación en Bellavista y Bajo Biavo muestra la ausencia de una propuesta estratégica clara de trabajo de promoción de la participación desde la perspectiva de la pobreza rural.

31. Los niveles de carencias y pobreza son las principales preocupaciones de la población, que están relacionadas con los bajos niveles de participación de los ciudadanos. En tal sentido, el trabajo de CEAS estuvo centrado en la capacitación y apoyar el desarrollo de ciertas actividades productivas. Sin embargo, la concertación de esfuerzos mediante la MCLCP apuntaba a mejorar las intervenciones de las organizaciones públicas y privadas en la provisión de servicios o en la generación de condiciones que permitan mejorar las condiciones de vida para remontar los indicadores de pobreza, pero la mesa es un actor débil para este propósito. Esto implica el desarrollo de una propuesta de trabajo, la materialización de un plan y de actividades de seguimiento realizadas por las mismas autoridades o la sociedad civil para procurar que los esfuerzos destinados a estas acciones no se pierdan, así como garantizar la calidad de los servicios y condiciones a las que acceden.

4. Efecto- impacto del proyecto

Los efectos e impactos representan los cambios negativos o positivos planificados o no previstos que genera un proyecto. Normalmente los impactos ocurren luego que el proyecto concluye, por lo que durante su ejecución, se trata básicamente efectos. Sin embargo, para estimar si los impactos previstos se lograrán normalmente se establecen un conjunto de cambios intermedios, que de producirse, indicarían que los impactos se producirán. La lógica de este razonamiento se presenta en el grafico siguiente:



Para fines de la evaluación se buscó establecer cambios intermedios que debían luego producir los impactos, en dos niveles:

- A nivel de la sociedad civil, se buscó identificar conocimientos o niveles de participación que permitan afirmar que el proyecto contribuye a mejorar capacidades o niveles de participación. Para ello se exploró: (i) el desarrollo de capacidades conceptuales que le permitan ubicarse en la discusión temática del proceso descentralista; (ii) capacidades que permitan diferenciar los espacios a nivel del gobierno regional o local a los que se puedan destinar actividades de incidencia, participación y/o vigilancia, y que posibiliten percibir cómo las decisiones que se toman en otros niveles, afectan los roles de los gobiernos locales y regionales; (iii) los niveles de participación en espacios de concertación de manera sostenida; y, (iv) los niveles de participación en espacios de concertación o vigilancia fortalecida con información o capacitación brindada por el proyecto.
- A nivel de las autoridades se buscó conocer el nivel de influencia que puede haber ejercido sobre los actores que actúan en la definición de los procesos de descentralización.

Los resultados a nivel de estos cambios a nivel regional y en las experiencias piloto, se presentan a continuación.

Competencias conceptuales que permitan ubicarse en la discusión temática del proceso descentralista

En casi todos los lugares, existe un sector de la sociedad civil -especialmente la no organizada y ciertas organizaciones sociales de base- desinformado y desinteresado en participar del proceso. En otros casos, las organizaciones sociales representan más el interés y el conocimiento de sus dirigentes, que de sus bases.

“El problema sigue siendo lo que hemos comentado en cada uno de los eventos que hemos tenido de que el proceso de descentralización es un proceso que va tomar su tiempo pero que la población, digamos que no se da cuenta sobre el proceso (...) la gente involucrada en esto, son los actores del gobierno regional, las principales autoridades y algunos miembros de la sociedad civil y, nosotros como ONG estamos interesados en los procesos. Tengo la sensación de que el resto está ausente de todo esto. La sociedad civil y partidos políticos saben que no se interesan mucho en el tema”.

Equipo ejecutor-Ica

Una de las constataciones de la evaluación es que sólo una parte de la sociedad civil tiene conocimientos sobre el proceso de descentralización y está interesada de participar. Las organizaciones de la muestra regional que registran mayor conocimiento sobre los temas clave del proceso descentralista, según la encuesta a dirigentes y líderes de las organizaciones destinatarias del Proyecto, son: las universidades, un sector de la iglesia, una parte de la Junta Directiva de la MCLCP y un sector de las ONG y los colegios profesionales.

Las organizaciones que tienen menor capacidad para identificar los temas clave de la descentralización son las organizaciones y federaciones campesinas, sindicatos y centros de estudios superiores no universitarios. Niveles medios con tendencia a alto de conocimientos se observan en las MCLCP, ONG, la Iglesia y ciertas OSB.

En las experiencias piloto, los niveles medios de capacidad para identificar temas clave del proceso descentralista se ubican en los gremios empresariales, sindicatos laborales y docentes. Le siguen los promotores de ONG y de MINSA, las federaciones y organizaciones de nativos y los representantes de un sector de OSB. En muy contados casos se observan alto nivel de capacidad para identificar temas clave en dirigentes de OSB y personas que participan a título individual.

En conjunto, el 30% a nivel nacional y el 3.6% a nivel de las experiencias piloto registran alta capacidad para identificar los temas clave. En el nivel más bajo se encuentra el 36.4% a nivel regional y 41.1% a nivel de las experiencias piloto. Llama la atención que 6.5% de la muestra regional y 10.7% de la experiencia piloto, no tengan capacidad para identificar los temas clave. Se evidencia que en las regiones se dispone de mayor capacidad para identificarlos, como se aprecia en la tabla siguiente:

Nivel de conocimientos de tema clave

Nivel de conocimientos del gobierno regional y local	Muestra		Total
	Nacional	Experiencia piloto	
No tiene conocimientos	6.5%	10.7%	7.3%
Bajo conocimiento	36.4%	41.1%	37.3%
Mediano conocimiento	27.1%	44.6%	30.4%
Alto conocimiento	30.0%	3.6%	25.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a base de beneficiarios del Proyecto, febrero-marzo del 2004.

Capacidades conceptuales para diferenciar los espacios a nivel del gobierno regional o local a los que puedan destinar actividades de incidencia, participación y/o vigilancia, y que posibiliten percibir como las decisiones que se toman en otros niveles afectan los roles de los gobiernos locales y regionales.

La capacidad de la población para identificar los roles o funciones de los gobiernos regionales y locales, y los temas clave de descentralización es variada, aún entre organizaciones de un mismo tipo (por ejemplo, en las ONG). A nivel de la experiencia piloto, la capacidad para identificar tales funciones son más homogéneas que a nivel regional, aunque en ambos casos se ubican en niveles medios o bajos. Esto probablemente se debe a la mayor cercanía de las organizaciones y los líderes a la labor de los gobiernos y a la menor diversidad de organizaciones en el ámbito.

Nivel de conocimientos del gobierno regional y local

Nivel de conocimientos del gobierno regional y local	Muestra		Total
	Regional	Experiencia piloto	
No tiene conocimientos	33.6%	26.8%	32.3%
Bajo conocimiento	52.2%	62.5%	54.1%
Mediano conocimiento	14.2%	10.7%	13.5%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a base de beneficiarios del Proyecto, febrero-marzo del 2004.

Niveles de participación en espacios de concertación de manera sostenida

La capacidad de la sociedad civil para participar en los espacios de concertación es mayor en las regiones que en las experiencias piloto (67.2% y 59.8%). Las organizaciones que más participan en los espacios regionales son las ONG y los colegios profesionales, mientras que en las experiencias piloto participan sobre todo, las OSB, comités de vaso de leche y organizaciones de jóvenes. Asimismo, 62.3% de las organizaciones regionales y 58.9% de las experiencias piloto han participado en la elaboración de planes de desarrollo concertados en el 2003.

Pese a que la tendencia señala un progresivo incremento de la participación, interesa conocer quiénes participan de manera más permanente en estos espacios, pudiendo esperar que continúen participando, lo que implica ganancias más sólidas en participación. El 47% de la muestra regional y 44.6% de la muestra de las experiencias piloto participó en el plan de desarrollo concertado en 2002 y 2003³⁷. 31.2% de organizaciones a nivel regional, y 35.7% de las experiencias piloto no han participado, entre ellos, discapacitados, ronderos, clubes deportivos, etc.

Participación en la elaboración de los planes de desarrollo

	Su organización participa en la elaboración de los planes de desarrollo participativos	Su organización participa en la elaboración de los planes de desarrollo participativos		Total
		Sí	No	
Nacional	Sí	47.4%	15.0%	62.3%
	No	6.5%	31.2%	37.7%
	Total	53.8%	46.2%	100.0%
Experiencia piloto	Sí	44.6%	14.3%	58.9%
	No	5.4%	35.7%	41.1%
	Total	50.0%	50.0%	100.0%

Fuente: Encuesta a base de beneficiarios del Proyecto, febrero-marzo del 2004.

³⁷ Durante el 2003, a nivel regional se incrementó en 15% la participación de la sociedad civil en este proceso, mientras que el 5% lo dejó de hacer, quedando como saldo un incremento del 10% de las organizaciones que participan en estos espacios. Algo similar sucedió con las experiencias piloto, donde la incorporación de nuevas organizaciones se elevó en 14.3% frente al 5.4% que dejaron de participar

Niveles de participación en espacios de concertación o vigilancia fortalecida con información o capacitación brindada por el proyecto

De las organizaciones que participaron en la formulación de los planes concertados de desarrollo a nivel regional, 30.5% ha sido capacitado por el Proyecto, y 19.5% recibió información de alguno de los mecanismos de información de PARTICIPA PERU. A nivel de las experiencias piloto, el 78.8% recibió capacitación y el 69.7%, información, por lo que se estima que la capacitación o información recibida influye en el rol que juegan en estas actividades.

La capacidad de la organización para participar en un espacio de vigilancia se observa en el 48.2% de las organizaciones a nivel regional y en el 44.6% de las experiencias piloto. En las regiones hay mayor participación de ONG, y en las experiencias piloto, de comités de vaso de leche y otras organizaciones femeninas.

De las organizaciones que declararon formar parte de algún mecanismo de vigilancia social a nivel regional, el 35.8% recibió capacitación y el 20.8%, información de alguno de los mecanismos informativos del Proyecto. En las experiencias piloto, la cifra es de 76% y 56% respectivamente. En la participación para la concertación y en vigilancia, el proyecto ha mostrado contribuciones iniciales, pero importantes.

Niveles de influencia que puede haber ejercido sobre los actores que actúan en la definición de los procesos de descentralización

El Proyecto contempla dos escenarios de influencia: el primero en Lima, y se realiza a través de acciones de incidencia y vigilancia a nivel nacional con el CND, el Congreso, la clase política y la prensa. El segundo, es regional o local, y actúa principalmente sobre los gobiernos regionales y locales, en especial sobre presidentes regionales y alcaldes. Dado que a este nivel, la clase política es débil, no existe mayor influencia sobre otros actores.

Un aspecto que no se puede establecer con precisión es el nivel de influencia a nivel regional, pues en unas zonas, las ONG miembros de GPC y/o socias del Proyecto se han convertido en un referente para el tema, generando corriente de opinión, mientras que en otras, su rol no se distingue del trabajo de otras ONG o la Defensoría del Pueblo.

Tampoco es posible señalar la influencia que las organizaciones ejercen sobre las autoridades regionales y locales, más allá de la presión que genera el reporte de vigilancia y que se traduce en mayor prudencia en su gestión. En algunos lugares, existe vínculo con los miembros de los CCR, los consejeros y regidores (particularmente en Ancash).

Es importante mencionar el impacto de incidencia a partir de las propuestas de ordenanzas regionales y locales modelo de reglamento de los CCR y CCL. En muchos lugares se reportó el uso de las ordenanzas difundidas por el Proyecto.

Además de los cambios intermedios, se identificaron los siguientes efectos inmediatos: (i) la dinamización del derecho de acceso a información pública y del principio de transparencia; (ii) el proporcionar información sobre el proceso de descentralización, de participación y vigilancia; (iii) la progresiva apertura de los gobiernos regionales y locales a brindar información de la gestión pública; (iv) la legitimación progresiva de mecanismos de vigilancia; y (v) el fortalecimiento de las redes de la sociedad civil con las que opera el Proyecto en cada una de las zonas de ejecución.

El Proyecto ha dinamizado el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y el principio de transparencia consagrado por la ley que es el principal mecanismo sobre el que se monta el sistema de vigilancia. Pese a ello, todavía no existe la práctica ciudadana generalizada de solicitar información sobre la gestión pública ni conciencia de obligación por parte de los funcionarios públicos.

Vigila Perú ha iniciado un proceso de demanda de información periódica y ha desencadenado un proceso de progresiva apertura de los gobiernos regionales y municipales a proporcionar la información solicitada. Progresivamente, ha ayudado en este proceso que el reporte se haga público y muestre neutralidad, que presente la información proporcionada por las autoridades y que éste sea en muchos lugares, el principal medio de información sobre las actividades y resultados de la gestión de los gobiernos regionales y locales, cumpliendo el reporte una función informativa.

“... la gente sabe... porque se está tratando hacer el seguimiento de la gestión y de que hay un esquema y sus indicadores y que hay un reporte que da cuenta de todo esto trimestralmente. Inicialmente en el primer reporte hemos tenido una serie de dificultades en el recojo de información.

Primero, porque no comprendían qué cosa era y tampoco habían asignado a una persona responsable para información; segundo es que la gente con todos los vicios de las gestiones anteriores, creen todavía que la información es privilegiada porque así nomás, no se da información a las personas... Es por eso que hemos tenido dificultades, pero haciéndole ver la ley del acceso de información....los reportes ya han ido sensibilizando de tal manera que ahora, se ha logrado que el acceso sea mucho más fácil, pero todavía con serios retrasos...”

Equipo ejecutor-Ucayali

Este efecto no ha sido inmediato y en la actualidad, en pocas zonas se proporciona información sobre la gestión pública a los ciudadanos, sobre todo por la desconfianza de las autoridades sobre su uso. Lo que sí se ha observado es que las solicitudes de información que antes no existían, van en incremento.

Otro efecto de PARTICIPA PERU ha sido brindar información sobre la descentralización, la participación y la vigilancia, aunque esto ha funcionado más los actores clave del proceso. Dicha información ha sido proporcionada principalmente mediante talleres y materiales de información como encartes y mensajes radiales. Su cobertura alcanzó parcialmente a la población destinataria.

“... el proceso de descentralización es un proceso que va a tomar su tiempo, pero que la población digamos, que no se da cuenta sobre el proceso. Más bien, integra la gente involucrada en esto de los actores del gobierno regional, de las principales autoridades y los miembros de la sociedad civil y nosotros como ONG, estamos interesados en los procesos. Tengo la sensación de que el resto está ausente de todo esto. La sociedad civil y partidos políticos saben que no se interesan mucho en el tema.

Equipo ejecutor-Ica

Asimismo, el Proyecto ha fortalecido a las redes de la sociedad civil con las que opera en cada una de las zonas de ejecución; y ha contribuido indirectamente al fortalecimiento de las organizaciones.

5. Sostenibilidad del proyecto

La sostenibilidad del Proyecto se refiere a la posibilidad de que al término del proyecto, sus efectos en la población destinataria puedan mantenerse, ya sea porque sigue contando con los bienes y servicios que el Proyecto implementó, o porque se proporcionan servicios o productos adecuados a la nueva realidad.

Hasta el momento, no se ha implementado una política explícita en el Proyecto, aunque está planificada para el presente año. La mayoría de organizaciones socias declaran interés en el tema y muchas de ellas vienen realizando esfuerzos para buscar nuevos financiamientos. Hacia mediados de 2004, 7 ONG socias del Grupo Propuesta Ciudadana han conseguido la aprobación de proyectos ligados al tema de descentralización y concertación y participación ciudadana.

El análisis de sostenibilidad de PARTICIPA PERU considera:

- a. Capacidades en el socio o ejecutor local que hagan prever que podría continuar realizando actividades que mantengan los efectos del proyecto, observada a través de:
 - Capacidades generadas en los socios del Proyecto y contrapartes regionales.
 - Capacidad de participación efectiva de las contrapartes y socios regionales en el proceso de descentralización.
 - Capacidad de convocatoria local para las actividades del Proyecto.
- b. Capacidades que muestran que el ejecutor local está desarrollando la estrategia o buscando los resultados del proyecto a través de otros proyectos, observada mediante:
 - La incorporación de la estrategia del Proyecto dentro de otros proyectos
 - Capacidades para concretar nuevos proyectos en el tema
 - Actividades institucionales complementarias a las actividades que se realizan en el marco del Proyecto.
 - Nuevas oportunidades para los socios generadas por su participación en el Proyecto.
- c. Capacidades de la población para identificar las actividades del proyecto como acciones que contribuyen a su participación, vista a través de la percepción del proyecto.
- d. Capacidad de la población para apropiarse de los mecanismos que desarrolla el proyecto, que permitirían inferir que los efectos se mantendrán, examinada mediante los mecanismos del proyecto que se están transfiriendo a la sociedad civil.

El análisis de sostenibilidad incluye los factores adversos y aquellos que contribuyen para tal fin.

Capacidades generadas en los socios del proyecto y contrapartes regionales

En general, se ha observado que: (i) en todas las zonas se han puesto de manifiesto competencias para el ejercicio de la incidencia, especialmente en el acceso a la información necesaria para elaborar reportes de vigilancia, con excepción de la experiencia piloto de Masisea; (ii) el nivel de competencias para las acciones de vigilancia es variado en la implementación del sistema y del reporte de vigilancia; (iii) todos los ejecutores han desarrollado actividades de promoción de la participación, pero algunos se han limitado a la colaboración para el desarrollo de los talleres; (iv) Sólo en cuatro regiones se ha desarrollado

actividades complementarias de información no impulsadas por el equipo central, lo que muestra la iniciativa local. Son los casos de: Huancavelica, Junín, San Martín y Ucayali.

Este desigual nivel de desarrollo de actividades estaría mostrando indirectamente el parcial desarrollo de competencias para la ejecución del proyecto, situación que se corrobora con las declaraciones del equipo ejecutor sobre las propias competencias desarrolladas, las que se aprecian en el cuadro siguiente:

Capacidades declaradas por los socios del Proyecto y contrapartes regionales

Capacidades declaradas por los socios del Proyecto y contrapartes regionales		REGIONES										
		SAN MARTÍN	UCAYALI	ANCASH	JUNIN	HUANCAMELICA	AREQUIPA	CUSCO	PIURA	LA LIBERTAD	CAJAMARCA	ICA
Nivel de desarrollo de capacidades para el tema de descentralización	Referente para el tema de descentralización.	-	-	-	-	x	x	x	X	X	-	-
	Brindan asesoría y acompañamiento	x	x	-	x	X	-	-	X	-	x	-
	Ganan precisión temática.	-	-	-	x	x	x	x	-	x	x	x
	Están desarrollando capacidades.	x	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-
Capacidades en la implementación del sistema de vigilancia o la elaboración del reporte		(c)	(c)	(c)	(c)	(b)	(b)	(b)	(a)	(a)	(a)	(a)
Nuevas habilidades y conocimientos para trabajar el tema		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Capacidad de interlocución con las autoridades y la sociedad civil		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Nuevas relaciones y fortalecimiento de relaciones existentes		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Desarrollo del proyecto empleando promotores		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x

- (a) mayor desarrollo
(b) mediando desarrollo
(c) bajo desarrollo

Fuente: Entrevistas a equipos ejecutores de las contrapartes regionales, febrero-marzo del 2004.

El desarrollo de capacidades ha girado más bien hacia nuevos temas como la comprensión del funcionamiento del gobierno regional y del presupuesto, así como de mecanismos de vigilancia ciudadana. En todos los casos, se pone de manifiesto una relación proactiva con el gobierno regional o local, lo que ha permitido ejercer presión sobre sus autoridades y funcionarios, sin dañar la relación.

La información indica que sólo en Cajamarca hubo experiencias de vigilancia en el tema ambiental vinculadas a la minería. Prácticamente todas las ONG ejecutoras ya desarrollaban el tema de planificación concertada desde el enfoque de desarrollo local o apoyo a la gestión municipal local, por lo que para ellas, el Proyecto abrió la posibilidad de un tratamiento más técnico. Para el resto de ONG, trabajar la descentralización con mayor especialización representó un tema relativamente nuevo para sus equipos.

Se concluye que el desarrollo de capacidades ha avanzado parcialmente en las ONG. Destaca el incremento de capacidades de relación con los actores involucrados en el proceso. Las capacidades vinculadas a la ejecución de las actividades del proyecto, sin la participación de un equipo central se han desarrollado en menor grado.

Si se considera regiones donde el nivel de desarrollo de vigilancia es de mediano a bueno, y donde los equipos tienen medio o alto nivel de capacidad para tratar la descentralización, 3 regiones están relativamente consolidadas y 4, en mediano nivel de consolidación. De ellas puede esperarse una mayor posibilidad de que actúen con más eficacia en los temas que promueve el proyecto cuando concluya. Éstas representan aproximadamente 2/3 de las regiones.

Capacidad de participación efectiva que han alcanzado las contrapartes y socios regionales en el proceso de descentralización

Los socios y contrapartes regionales han avanzado progresivamente en los espacios de descentralización. Los indicadores de avance son: (i) ser un referente local para el tema, es decir si son consultados o buscados como socios para alianzas; (ii) realizar asesorías o acompañamientos; y (iii) estar en un proceso de desarrollo de capacidades o de participación en el proceso.

De las entrevistas se infiere que en 5 regiones, las contrapartes o socias del Proyecto se han convertido en referentes para el tema de descentralización: 4 tienen el rol de asesores y 2 han sido buscadas como aliadas. Otras 4 están en un proceso de fortalecimiento de su posición dentro del proceso de descentralización. En conjunto, Cusco, Huancavelica y Piura están en el nivel más alto de desarrollo.

Capacidad de convocatoria local para las actividades del Proyecto

La capacidad de convocatoria de las organizaciones varía de una región a otra y se concentra principalmente en la provincia o capital de la región donde se ubican. Según los responsables de los equipos regionales, en Ica y La Libertad por ejemplo, la capacidad de convocatoria es alta, lo que le ha permitido vincularse con la dirigencia de la costa. En Piura, se da principalmente en las ONG, mientras que en las demás regiones, la capacidad de convocatoria va en incremento.

En Cajamarca se está intentando pasar de una convocatoria individual a una alianza con otras instituciones que tienen mayor poder de convocatoria y confianza en la población. En Cusco, Arariwa se ha posicionado como un referente para el tema, lo que ha influido en su poder de convocatoria. En Arequipa, es significativa en las organizaciones de jóvenes, y menor en las ONG.

La capacidad de convocatoria para las actividades formativas, comprende sólo a un grupo de líderes y dirigentes de la sociedad civil. En las actividades de difusión del informe, la convocatoria ha dependido de la estrategia de comunicación empleada por el equipo ejecutor. En San Martín, la capacidad de convocatoria es estacional (menor en períodos de alta actividad agrícola). En Concepción, depende del interés de los asistentes, y en Ucayali, de las actividades de los líderes indígenas que son su principal público.

Incorporación de la estrategia del Proyecto dentro de otros proyectos

Sólo en algunas regiones se ha hecho referencia a la aplicación de algún mecanismo de intervención de PARTICIPA PERU en los proyectos de la contraparte. En Junín, Cajamarca, Huancavelica, La Libertad y Cusco se busca utilizar principalmente los mecanismos de información (materiales informativos para talleres, la radio como principal mecanismo de sensibilización y para dar orientación sobre derechos y la forma de participar en el proceso). En Cajamarca y Cusco se piensa replicar las estrategias del Proyecto, previa sistematización del proceso y búsqueda de metodologías replicables. En La Libertad han declarado que se intenta desarrollar la misma idea con otras ONG amigas y en Pacasmayo se utiliza la información que el Proyecto produce.

Como se aprecia, en todas las zonas se constata el uso de materiales o de medios (radio, talleres, etc.), pero aún no se encuentra una propuesta de aplicar la estrategia del Proyecto en nuevos proyectos o en los proyectos en curso.

Capacidades para concretar nuevos proyectos en el tema

Los socios y las contrapartes regionales han indicado que el manejo del tema y su involucramiento en los espacios especializados y en la escena pública permiten nuevas oportunidades que son aprovechadas por sus organizaciones. En Huancavelica y Arequipa están planteando la posibilidad de incluir la descentralización como eje transversal de sus actividades institucionales y conseguir nuevo financiamiento. Huancavelica ha conseguido financiamiento de DFID para un proyecto de participación en otras zonas de la región. En las experiencias piloto, Flora Tristán ha conseguido mayores recursos para apoyar otras zonas de la sierra central, bajo la estrategia de ampliar las oportunidades para las mujeres.

CEDEP (Ica) y Desco en Huancavelica y Arequipa, ha hecho de la descentralización uno de los ejes de su intervención. Cusco y La Libertad han manifestado interés en proyectos vinculados a los temas que desarrolla PARTICIPA PERÚ a nivel provincial.

Los temas de los nuevos proyectos que las ONG ejecutoras formulan se vinculan con: (a) empoderamiento de la sociedad civil, especialmente de los sectores excluidos: jóvenes, mujeres, indígenas (Cusco); (b) Institucionalización de nuevos mecanismos de relación entre el Estado y la sociedad civil (Cusco); (c) Formación de líderes con capacidad para la resolución de conflictos (Cusco); (d) Apoyo a la gestión del gobierno regional (La Libertad); (e) Participación de la sociedad en los procesos de concertación (Huancavelica, Piura y La Libertad); y (f) Réplica de la experiencia en las provincias (Cajamarca, La Libertad y en la selva central a cargo de CAAAP).

Percepción del Proyecto

El Proyecto no es percibido integralmente por la población. Algunas actividades como vigilancia y acceso a información son percibidas como las más visibles. Sin embargo, PARTICIPA PERU ha contribuido a generar la idea de especialización de los ejecutores locales en el tema de descentralización, quienes van consolidando su credibilidad e imagen de un equipo técnico responsable. Ello ha acercado la sociedad civil y el Estado a las ONG.

En la perspectiva de los responsables regionales, hay una imagen positiva de las actividades del Proyecto. En Ancash, a la población le parece interesante la experiencia; los comentarios en la televisión dan cuenta de una apreciación positiva. En Cusco, la percepción es de especialización en el tema, existiendo una demanda de actores provinciales para que las actividades se realicen también en provincias. En contraste, en La Libertad parte de la población sabe poco de las acciones del Proyecto, por lo que se requiere un trabajo más intenso de promoción. En Cajamarca, sólo son conocidas las actividades por las instituciones locales clave y las autoridades

¿Cómo es percibido el Proyecto?

Las opiniones son muy favorables. Las experiencias de sistematización de vigilancia ciudadana son muy pocas a nivel nacional. Transparencia estuvo queriendo implementar una vigilancia a los congresistas. Pero en materia de descentralización básicamente no se ha contado con otra experiencia, sino la que se tiene... Nos han dado algunas recomendaciones, sugerencias, han felicitado esta iniciativa y nos están deseando los mejores éxitos."

Equipo ejecutor.

"Yo creo que la mayoría de gente que no sabe en lo que estamos dicen que este proceso de vigilancia no sirve para nada, porque no sacamos esto, no vemos esto, porque no vigilamos, (...) la vigilancia que ellos quieren es la vigilancia de

sacar cosas, que es cierto que estén aconteciendo, pero que no están dentro de nuestros indicadores, ahora con esto no te quiero decir que es cerrado... pero esto significa otro tipo de seguimiento con otros indicadores.
Equipo ejecutor.

Aproximadamente la mitad de los informantes clave identificaron a los ejecutores locales (más que al Proyecto mismo) como responsables de acciones de promoción de la participación pues son quienes proporcionan información sobre las propuestas legislativas, la descentralización y el presupuesto. Otros identifican que el Proyecto trabaja con la MCLP. En La Libertad, Cajamarca, Ica, Piura y Ancash, todos los informantes clave han señalado conocer al Proyecto o la ONG que lo implementa. En Cusco, Arariwa se ha convertido en un referente para el tema. En Ica, se percibe una alianza entre CEDEP y PARTICIPA PERU, y el logo del Proyecto es usado como criterio de autoridad.

En San Martín y Bellavista se aprecia una imagen fragmentada del Proyecto y del equipo ejecutor, a lo que se suma el hecho que los miembros del comité de vigilancia de la MCLP no identifican a PARTICIPA PERÚ como el Proyecto con el que trabajan.

En Concepción, la población identifica el trabajo de Flora Tristán, pero en Huancayo no es conocido. Por otra parte, la división de las responsabilidades y el encargo a SEPAR del reporte de vigilancia, no permite evidenciar el encadenamiento de las actividades de vigilancia con las restantes del Proyecto. En Ucayali, CAAAP es reconocido por la población de Masisea y en menor medida en Pucallpa, como ejecutor del Proyecto.

En resumen, no existe una misma imagen del proyecto en la sociedad civil. En orden de importancia, ésta percibe actividades sin mucha vinculación, a la ONG ejecutora y en algunos casos, a PARTICIPA PERU. A nivel de los equipos ejecutores, no siempre hay una conciencia clara de la vinculación entre las actividades del proyecto y lo que buscan individualmente, evidenciando un desconocimiento de la estrategia del Proyecto.

Mecanismos del Proyecto que se están transfiriendo a la sociedad civil

Las experiencias regionales presentan las mayores ventajas para los procesos de transferencia de mecanismos del Proyecto, debido a que congregan a parte de la sociedad civil con elevados niveles de educación y recursos. Sin embargo, dado que el Proyecto tiene poco tiempo de operación, no se puede hablar de mecanismos transferidos a la sociedad civil, sino de su contribución al desarrollo de capacidades.

La información muestra que un sector de la sociedad civil estaría en un proceso de involucramiento y de apropiación de los principios y procedimientos de participación y de vigilancia, pero que otros sectores aún no han tomado conciencia de ello. Por otro lado, dado que el Proyecto se orientó por un tipo de vigilancia profesional, su transferencia a la sociedad civil requiere un periodo más largo de involucramiento. Lo mismo se puede decir sobre la generación de capacidades y de recursos para asumir los costos de operación del sistema.

En las experiencias piloto la situación no es muy diferente. En Bellavista y Bajo Biavo no existe transferencia de Vigila Perú. El sistema de comités de vigilancia promovido por CEAS con las Hermanas Carmelitas, carece aún de conexión con el Proyecto. En Concepción, el trabajo de Flora Tristán se ha realizado a partir del fortalecimiento de la MCLCP y el apoyo a organizaciones de mujeres y a juntas vecinales, transfiriéndoles los principios básicos de vigilancia y de participación. Sin embargo, la participación en la elección de representantes al CCL no fue muy visible, pese a ser el grupo priorizado, lo que refiere que aún no hay capacidades muy desarrolladas.

“... yo creo que todas las organizaciones sociales de base en estos talleres... estamos transfiriendo los indicadores de vigila... Tu generas mucha expectativa por ejemplo, el Presidentes de las APAFAS de la región, me decía nosotros nos interesaría que nos ayuden y nos den un tallercito, primero tenemos que ver como vigilamos la educación, entonces yo le decía primero tenemos que ver lo que queremos vigilar y hay interés de la gente...”

Equipo ejecutor-Concepción.

En Ucayali, el trabajo se ha orientado principalmente al desarrollo de capacidades en los grupos indígenas en torno a aspectos que deben ser vigilados. En este proceso, han potenciado sus capacidades de demanda y de interlocución con las autoridades.

En resumen, se han transferido los principios de participación y vigilancia, y las formas de participación, pero aún es muy pronto para hablar de transferencia de mecanismos. Debe recalarse que esta transferencia está condicionada por las capacidades cognitivas, de relacionamiento con otros actores, y financieras de la sociedad civil para participar en el proceso.

Actividades institucionales complementarias a las actividades que se realizan en el marco del Proyecto

En todas las regiones se realizan actividades complementarias al Proyecto. En unos casos, son actividades institucionales (Ucayali, Cajamarca, Ancash, Junín, Cusco, Arequipa y Piura); y en otros, actividades específicas en el tema (Huancavelica, Cusco e Ica). En otras regiones, las actividades complementarias se llevan a cabo con otras organizaciones, como en San Martín, con la MCLCP e Ica, con la CNR.

Nuevas oportunidades para los socios generadas por su participación en el Proyecto

En todas las regiones existen oportunidades de especialización temática para liderar o ser un actor destacado en el proceso y de formar alianzas y conseguir nuevos proyectos. Sin embargo, no todas las contrapartes las han aprovechado, por factores adversos del contexto; limitaciones institucionales, o por limitaciones del equipo.

Sin embargo, todos los socios han mejorado sus capacidades de relacionarse en la zona, y su rol en el proceso de descentralización. Arariwa en Cusco y Desco en Huancavelica, se han convertido en referentes importantes, adquiriendo un rol protagónico en la dinámica socio-política regional. Desco en Huancavelica y CEDEP en Ica han iniciado nuevos proyectos. CEAS y CEPSCO en San Martín han apoyado la consolidación de la MCLCP, y CEPSCO ha conseguido reconocimiento en ella. CIPCA mejoró su intervención en Piura, así como CEDEPAS en Cajamarca y La Libertad. Desco en Arequipa ha incorporado el tema como eje transversal de su trabajo, lo que permeará sus actividades debido al manejo más técnico de la participación y de los mecanismos de vigilancia. Flora Tristán consolidó su imagen en el tema y ha logrado continuar con un proyecto de apoyo a regidoras en otras zonas de la sierra central. Por su parte, CEDER en Arequipa no ha conseguido aprovechar las oportunidades del contexto, como tampoco lo hizo CAAAP en Ucayali.

Factores adversos para mantener los efectos del proyecto

La evaluación identificó factores externos adversos que pueden afectar la sostenibilidad del proyecto. PARTICIPA PERU tiene que lidiar con la fragmentación de la sociedad civil y su bajo nivel de organización que no permite establecer redes sociales sólidas ni acciones colectivas sostenidas. Además, existe una franja de organizaciones que requieren acceder a información, pero que el Proyecto no podrá atender completamente aun cuando mejoren sus

mecanismos de focalización, debido al tamaño de cobertura y del tipo de productos comunicativos que requieren.

Factores que contribuyen mantener los efectos del proyecto

Por otro lado, existen factores externos que contribuyen a mantener y sostener los efectos del proyecto, tales como: la percepción de un sector de la población de que la participación y la vigilancia son derechos que deben ejercerse, la modificación de actitudes en la población y su disposición e interés para participar en los procesos de participación y de vigilancia, y la progresiva apertura de algunas autoridades regionales y locales hacia la participación de la sociedad civil en la vigilancia, y en el proceso de descentralización.

6. Conclusiones

- PARTICIPA PERU es un proyecto de carácter político cuyo objetivo es generar condiciones para una mayor participación activa de la sociedad civil en el proceso de descentralización. Su mayor logro como proyecto ha sido el tener la capacidad de ajustarse a la cambiante situación de las coyunturas del proceso.
- Un factor clave en la implementación de PARTICIPA PERU ha sido desarrollar las actividades a través de ONG prestigiosas y legitimadas en las regiones cubiertas por el Proyecto. Ello ha sido posible debido a la cobertura regional del Grupo Propuesta Ciudadana y los socios del Proyecto.
- La estrategia del área de comunicaciones definió llegar a públicos diferenciados y desarrolló productos comunicativos para cada uno de ellos, habiendo cumplido adecuadamente las actividades y metas programadas. Sin embargo, se constata que todavía hay un sector de la población que participa en la descentralización que aún no accede adecuadamente a información, al cual hay que atender. Se debería considerar en el futuro una mayor atención a este sector.
- El área de promoción de la participación ha contribuido decisivamente en la difusión, formación y capacitación en torno a los temas clave de la Descentralización a través de una estrategia que se ha dirigido fundamentalmente a dirigentes de organizaciones sociales de las regiones. En este terreno ha incidido especialmente en la articulación nacional de este sector a través del Foro Descentralista impulsando el debate programático, el planteamiento de propuestas y propuestas de desarrollo económico y social. Todavía no se ha avanzado suficientemente en la consolidación de la relación entre la dimensión estratégica y programática a nivel nacional y de las regiones.
- El área de incidencia ha apoyado y ha influido en la definición del marco legal de la descentralización, logrando introducir insumos técnicos recogidos de la población objetivo y a través de opiniones especializadas. Ello ha permitido consolidar la metodología de recojo de propuestas de la sociedad civil. Asimismo, ha utilizado diversas estrategias para hacer incidencia política, y con el objetivo de desarrollar estas capacidades en la sociedad civil viene desarrollando un programa de capacitación en las regiones donde opera el Proyecto. El déficit más importante en este campo es no haber encontrado la forma de informar a la población de los logros conseguidos con su contribución.
- El componente de vigilancia introdujo una propuesta metodológica basada en un conjunto de indicadores objetivos que ha permitido sostener la producción de reportes regionales y nacional de vigilancia de alta calidad, sobre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, lo que ha permitido legitimar el concepto de vigilancia ciudadana como un derecho político fundamental. Actualmente el Sistema Vigila Perú opera en 14 regiones a través de equipos en los que viene desarrollando importantes capacidades para la vigilancia. El impacto de los reportes en las regiones se podrá incrementar en la medida que pueda desarrollar nuevos formatos comunicativos que permitan una mayor masificación.
- Las experiencias piloto centradas en los temas de Género, Interculturalidad y Pobreza Rural han venido realizando importantes actividades en el marco del proyecto, pero la Evaluación ha constatado la debilidad de las estrategias de implementación

del objetivo de promover la participación de la sociedad civil desde los mencionados enfoques.

- El análisis de focalización muestra que el proyecto se orientó especialmente a los sectores más proactivos de la sociedad civil en el proceso de descentralización: los dirigentes de organizaciones sociales de nivel nacional, regional y local, buscando elevar su capacidad de participación.
- El proyecto ha tenido efectos inmediatos en la mejora de la calidad del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como en la apertura de las autoridades gubernamentales a brindar información sobre la gestión.
- El proyecto ha contribuido al fortalecimiento de las redes y los espacios de encuentro de la sociedad civil, con quienes se trabaja activamente sobre la base de la visión compartida respecto de la descentralización y la importancia de la participación ciudadana.
- A pesar de los avances logrados, en la sociedad civil existe una percepción parcial y fragmentada del Proyecto. Generalmente se perciben actividades sin mucha vinculación entre ellas, o sólo se recuerda algunas actividades hechas por la ONG ejecutora local.
- El nivel de comunicación y articulación interna entre los componentes ha sido eficiente, pero en las instituciones regionales contraparte hay algunos problemas que inciden en la comprensión de la estrategia global del proyecto en los equipos regionales y su capacidad de identificar oportunidades que podrían hacer sinergias con el proyecto que deben resolverse.
- Las ONG de las regiones del Proyecto han desarrollado importantes capacidades que les ha permitido mejorar el dominio temático y fortalecer su poder de convocatoria. Muchos de ellos inclusive, han logrado financiamiento para nuevos proyectos sobre participación ciudadana en la descentralización lo que permitirá dar sostenibilidad a las acciones del proyecto en el mediano plazo.
- El proyecto logró buenos niveles de eficacia y eficiencia, aun cuando el escenario muchas veces ha sido adverso. Su efectividad está condicionada por las debilidades de la sociedad civil y su interés explícito en la descentralización, así como por la receptividad y apertura de las autoridades y su actitud participativa.

7. Recomendaciones

- Conviene definir mejor los criterios objetivos de focalización, pues si bien todas las contrapartes regionales han señalado que las organizaciones beneficiarias tienen un rol proactivo, es preciso explicitar mejor este atributo. Ello permitirá mejorar la selección de las organizaciones destinatarias de las actividades.
- Construir un mapa de actores en las zonas de intervención del proyecto sería un apoyo valioso en la definición de beneficiarios en la medida que un elemento clave de la estrategia general es trabajar con públicos diversos.
- Es necesario tener una clara identificación de las dimensiones de la problemática descentralista sobre las cuales no interviene el Proyecto, pero que incide en el impacto y el efecto de sus objetivos. Ello permitirá alianzas con otros proyectos o impulsar nuevos proyectos dirigidos a enfrentar estos problemas que influyen en PARTICIPA PERU, generando un efecto de sinergia.
- Es necesario difundir en los equipos operadores regionales, la estrategia general del Proyecto, así como los objetivos y productos concretos que deben alcanzarse. Esto implica revisar la estrategia de implementación de PARTICIPA PERU con el equipo contraparte en cada zona, a fin de mejorar su eficacia, esclarecer su rol y ayudarlos a identificar oportunidades que contribuyan al proyecto.
- Es necesario reevaluar las variables que se consideran supuestos de operación, pues aún cuando se conoce que el proyecto no actuará sobre ellas, tienen que considerarse por su incidencia frente al impacto, sostenibilidad y viabilidad de los resultados. Ello supone un esfuerzo por mantener una permanente lectura crítica del proyecto y de la coyuntura descentralista que permita garantizar los ajustes que sean necesarios.
- Incluir herramientas de gestión estandarizadas para la focalización, seguimiento de beneficiarios, identificación y solución de problemas, así como de circulación fluida de información a los equipos regionales contraparte. Asimismo, es conveniente realizar reuniones periódicas con los directivos de las ONG contraparte a fin de mejorar los niveles de circulación de información y de apoyo a la implementación de herramientas de gestión.
- Es conveniente contar con un mecanismo de monitoreo más fluido, que no sólo descansa en el reporte de las actividades, sino también en los efectos de las mismas sobre los beneficiarios, estableciendo un conjunto de competencias mínimas que se deberían generar en los diferentes públicos.
- Es necesario incluir mecanismos de evaluación participativa de forma periódica con los equipos ejecutores, y evaluar la conveniencia de la participación de los beneficiarios y el recojo de sus opiniones en torno a mejoras que podrían hacerse en la ejecución del proyecto.
- Dar seguimiento a los mecanismos de distribución del encarte y demás productos comunicacionales, así como de la difusión de los reportes de vigilancia a fin de garantizar la adecuada llegada de ellos a la población objetivo.

- Dada la importancia del material informativo que alberga la página web de PARTICIPA PERU, es necesario buscar mecanismos de promoción de su uso, mediante diversas modalidades como cabina de Internet, centros de documentación de las ONG contraparte y otras.
- Es importante diseñar estrategias que permitan transmitir información sobre el proceso de descentralización y sobre los mecanismos de participación ciudadana a públicos menos especializados con mayor cobertura y eficacia.
- En las experiencias piloto, es necesario ayudar a los equipos ejecutores a definir la estrategia de ejecución de las actividades a fin de articular eficazmente los temas de Género, Interculturalidad y Pobreza Rural con la Descentralización. Es necesario asimismo, considerar en la definición de las estrategias, las competencias y compromisos reales que podrían garantizar los equipos contraparte, aunque ello implique redefinir sus espacios de intervención. Como parte de esta estrategia, en las experiencias piloto deben plantearse alianzas y prioridades, así como el desarrollo de productos comunicativos y herramientas específicas para la realidad socio-cultural de cada zona.