

# GOBERNANZA LOCAL EN RED Y DESARROLLO SOCIOECONÓMICO LOCAL\*

*Las Redes de Cooperación Intermunicipal en el Perú*

## **Edgar Quispe Mamani**

Investigador del Instituto Peruano de Investigación Quechua Aymara JATHA-MUHU, con sede en Puno, Perú e investigador posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET, Argentina.  
edgar.quispe@pucp.edu.pe

## **Resumen**

La reflexión y el análisis del modelo de relación entre Estado y sociedad, en un contexto de inestabilidad social y política en el mundo actual, es relevante, más aun si centramos nuestra atención hacia las comunidades o sociedades locales, ámbitos donde las poblaciones *de a pie* ejercen o no sus derechos de ciudadanía en sus diversas modalidades. Por ello, en el artículo se hace la reflexión y el análisis teórico y práctico de la experiencia de gestión del desarrollo socioeconómico local en el Perú basada en la gobernanza local en red, experiencia que fue desarrollada por la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) como un nuevo modelo de gobierno y gestión pública local, complementario o alternativo al modelo de gobierno basado en la jerarquía estatal. Así, el artículo da cuenta del proceso de implementación y gestión organizativa de la citada Red, su dinámica y racionalidad organizativa, toma de decisiones, acciones y relaciones de poder dentro y fuera de ella, y la dinámica de configuración de las Redes de Cooperación Intermunicipal.

## **Palabras clave**

Gobiernos locales, Redes de cooperación intermunicipal, Desarrollo socioeconómico local, Gobernanza local.

---

\* Este trabajo constituye parte de los resultados de la investigación posdoctoral que ha realizado el autor en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina con centro de trabajo en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

## Introducción

Los gobiernos locales en el Perú son entes y actores institucionales configurados políticamente por ciudadanos organizados y no organizados que integran una determinada comunidad/ámbito local, quienes para su fortalecimiento político-institucional y gestión técnica, durante los últimos años han establecido relaciones y redes de cooperación intermunicipal. Estas acciones de los gobiernos locales se constituyen en una estrategia política y respuesta al problema del *inframunicipalismo* en el país. Problemática que ha sido y aun es el *talón de Aquiles* de la debilidad e ineficacia del Estado para la integración sociopolítica y económica de los ámbitos locales/rurales más alejados y pobres, donde la exclusión y la desigualdad social y política hacen que la institución política más representativa del Estado y más próxima al ciudadano: *el Municipio*, no logre la representatividad y la eficacia en la implementación de políticas públicas.

El propósito de la investigación es analizar la experiencia de la REMURPE como una propuesta de solución a la problemática del *inframunicipalismo*, la fragmentación territorial y geopolítica, y la escasa o nula capacidad técnica y política de los gobiernos locales para solucionar problemas sociales e implementar políticas públicas locales. Por ello, aquí se busca responder a las siguientes interrogantes: ¿Cómo está organizada y compuesta la REMURPE?, ¿Cuáles son las relaciones de poder y conflicto de actores que se establecen dentro y fuera? y ¿Cuál es la representatividad y la incidencia política de la REMURPE en los gobiernos regional y nacional?

La investigación se basa en el método cualitativo-constructivista centrado en el análisis de los actores y sus relaciones dentro y fuera de la REMURPE, concebida ésta como *unidad de análisis*. En el proceso de la investigación se ha aplicado cuatro técnicas: *entrevistas de profundidad* diferenciadas a directivos, ejecutivos y asociados de la Red, y a representantes de instituciones públicas y privadas implicadas en las acciones de la Red. *Revisión/registro de información documental*: publicaciones, informes, memorias, estadísticas y otros documentos. *Observación participante* de algunos eventos de la Red. Y *análisis del discurso*, centrado en la interpretación del discurso de los entrevistados.

El modelo teórico de análisis gira en torno a tres concepciones de la REMURPE: primero, como una red de política pública local; segundo, como un nuevo modelo de gobierno y gestión pública local; y tercero, como una política y modelo de gestión del desarrollo socioeconómico local.

## Antecedentes y contexto

En la tarea de fortalecer su nuevo rol impulsor del desarrollo socioeconómico local, durante las dos últimas décadas los gobiernos locales han configurado diversas estrategias de fortalecimiento de sus capacidades institucionales, de gestión y de representación de sus intereses ante los niveles de gobierno regional y nacional. Una de ellas ha sido la asociatividad municipal o las Redes de Cooperación Intermunicipal (REDCIM). De esta manera, podemos identificar asociaciones de municipalidades orientadas por diversos temas de interés: Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú, Asociación de Municipalidades del Perú, Asociación de Municipalidades Regionales, Asociación de Municipalidades en Extrema Pobreza, Asociación de Municipalidades Afectadas por la Minería, entre muchas otras.<sup>1</sup>

La asociatividad municipal se ha impulsado porque, de una parte, existe un alto grado de fragmentación y dispersión de los gobiernos locales, es decir, de los 1,830 gobiernos locales en el Perú, el 54,3% cuentan con menos de cinco mil (5,000) habitantes (Quispe, 2007: 179), corroborando de esta manera el alto grado de dispersión o desconcentración de los sistemas de gobierno local, ya sea por la geografía del país o por los diversos intentos por desconcentrar la administración pública. De otra parte, sumado a la precariedad institucional, la gran mayoría de los gobiernos locales son pequeños y como consecuencia estos tienen una escasa capacidad de gestión técnica y política, y una muy escasa generación y disponibilidad de recursos económico-financieros. Así, a pesar de que a lo largo de la década pasada ha mejorado la asignación presupuestal para los gobiernos locales, con la consiguiente desconcentración de funciones y competencias tras la aplicación de los dispositivos de descentralización, la gran mayoría de ellos han contado con muy escasos recursos respecto de la ampliación de sus funciones y competencias, ya que para el año 2010 el 21,7% de los gobiernos locales del país contaban con ingresos inferiores a un millón de soles anuales (USD 357.142,00), seguido por el 47,2% de gobiernos locales que contaban con menos de cinco millones de soles anuales (USD 1.785.714,00). Por tanto, las iniciativas de cooperación y asociativismo municipal se producen como respuesta a los problemas de hipercentralismo económico y político-administrativo del Estado; el *inframunicipalismo* —proliferación de pequeños municipios rurales—; la fragmentación territorial y geopolítica del país; el alto grado de dependencia de los gobiernos locales respecto del gobierno nacional; y la escasa o nula capacidad técnica y política de estos para la solución de problemas sociales e implementación de políticas públicas locales.

---

<sup>1</sup> López, Carlos y Eduardo Barzola (2003) La asociatividad y la Ley orgánica de municipalidades. REMURPE, Lima.

Las experiencias de asociatividad municipal, desarrolladas bajo la figura de entidades de carácter privado, se han generado en un contexto de vacío legal; aunque la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 y la Ley de Bases de Descentralización N° 27783, incentivan implícitamente la asociatividad y la mancomunidad municipal. Por ello, durante los últimos años las asociaciones y redes de municipalidades, como la REMURPE, han impulsado la elaboración de la Ley de Mancomunidad Municipal (LMM), el mismo que fue aprobado y promulgado en mayo de 2007. Esta Ley promueve y desarrolla las relaciones de asociatividad municipal con el fin de impulsar acciones conjuntas y compartidas de desarrollo socioeconómico local y regional, en concordancia con los planes de desarrollo concertado distrital, provincial y regional en el país.

### **Marco de referencia**

El marco de referencia o modelo de análisis teórico gira en torno a tres concepciones de la REMURPE. Primero, *la REMURPE es concebida como una red de políticas públicas locales*, de manera que, para su análisis se adopta el enfoque del “análisis de redes sociales” (ARS) como un paradigma de análisis de las redes de relaciones sociales que establecen los individuos, grupos, organizaciones y/o instituciones a diferentes niveles (Granovetter, 1973 y 2003; Lozares, 1996; Molina y Aguilar, 2002; Breiger, 2004). De manera más específica, en la medida que las redes sociales han tenido usos y aplicaciones variadas, y dada la naturaleza del problema-objeto de la investigación se adopta el modelo de aplicación identificada como “acciones de intervención o redes de gestión asociada/compartida”, no como una técnica de intervención, sino como un modelo de análisis que nos permita entender e interpretar las relaciones y redes de cooperación socio-institucionales que se establecen en el proceso de implementación de las experiencias de REDCIM generadas en los ámbitos locales del Perú.

Se utiliza el concepto de *red de gestión política compartida* (RGPC) para referirnos a las asociaciones o mancomunidades de dos o más gobiernos locales, quienes se organizan para articular sus capacidades y recursos de diversa naturaleza, y con ello gestionar de manera compartida acciones de desarrollo socioeconómico productivo en sus ámbitos locales de referencia, con el propósito de resolver los problemas y satisfacer las necesidades sociales. La RGPC se produce a raíz de la debilidad o poca capacidad de los actores locales, por un lado; y la disponibilidad de potencialidades productivas locales en términos de recursos naturales, por el otro. Por tanto, es una oportunidad y estrategia organizativa e institucional de carácter político en los ámbitos locales, cuyas características son variadas y diversas. A este respecto, desde la perspectiva organizacional del ARS, las organizaciones y las instituciones como

*actores* serían los *nodos*, quienes más allá de representar relaciones interpersonales o individuales, representan las relaciones colectivas e institucionalizadas.

Según el enfoque de ARS, el comportamiento de los actores, ya sean individuales o colectivos, se interpreta a la luz de sus posiciones variables dentro de la estructura social, posiciones que se dan como producto del acceso a recursos sociales (Lozares, 1996). Dichos recursos sociales se derivan de las redes de relaciones sociales desarrolladas por individuos y colectivos. Asimismo, para el análisis del comportamiento político de los actores se concibe la cultura política como la estructura de las redes sociales que tienen relación con el poder y el sistema simbólico que legitima y retroalimenta ese poder (Lomnitz, 2002).

De acuerdo con la teoría del Análisis de Redes de Políticas Públicas (ARPP), las REDCIM serían consideradas como redes de políticas públicas, y las redes existen y operan como enlaces entre actores públicos, privados y sociales en uno o varios campos/asuntos de política, lo cual implica necesariamente procesos complejos de toma de decisiones y de formación de políticas. A este respecto, la “teoría sociológica inter-organizacional” nos ofrece un aporte importante, en el sentido que analiza las relaciones entre las organizaciones, los intercambios de recursos entre ellas y los acuerdos organizacionales que se desarrollan para asegurar la coordinación entre las organizaciones (Klijn, 1998). Estos patrones de relación se producen como resultado de las relaciones de interdependencia y cooperación entre las organizaciones, en este caso entre los gobiernos locales. Ahora bien, la toma de decisiones entre los diferentes actores de la red se analiza desde el “enfoque de planificación racional-participativa” formulado por Quispe (2011), en complemento con el “enfoque de exploración combinada”, puesto que su centro de interés radica en la complejidad del proceso de políticas públicas (Etzioni, 1996). Esta complejidad se debe a una gran cantidad de factores: diferentes actores intentan influir en el proceso, los actores no tienen fijadas las preferencias, los procesos de políticas son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción estratégica, y las percepciones de los problemas y sus soluciones cambian en el tiempo.

De otra parte, como una red de política pública, las REDCIM constituyen en su interior una o más comunidades políticas (basadas en asuntos o temas específicos), donde los actores participantes en una comunidad de política específica suelen ser, relativamente, intercambiables o similares. En este sentido, las comunidades de políticas públicas en el marco de las redes de políticas públicas se desarrollan como un modelo específico de interacción entre actores públicos, privados y sociales, basada en una coordinación horizontal, en complemento con la jerarquía estatal y el mercado. Esta lógica de interacción según el enfoque de la *interacción grupal* de Richardson y Jordan citado por Evans (1998) y Klijn (1998), consiste en que la red de políticas públicas supone una descripción general de las

relaciones y lazos que unen a los actores relevantes en un área de política, mientras que la comunidad de políticas se referiría más a un cierto tipo específico de red. Por tanto, según Marsh y Rodes (1992), las redes de políticas públicas no son exclusivas porque dentro de ellas coexisten otras redes específicas, ni exhaustivas porque hay redes centrales y periféricas. De modo que según Evans (1998), se genera una relación dialéctica tanto entre los actores dentro de la red como entre las diversas redes.

En segundo lugar, *la REMURPE es concebida como un nuevo modelo de gobierno y gestión pública local*, para su análisis se adopta la “teoría de gobernanza local” definida como un nuevo estilo de gobierno, que implica una nueva manera de pensar las capacidades estatales/gubernamentales y las relaciones entre el Estado y la sociedad contemporáneas. Esto, según Peters (2007), y Fernández y Mota (2009), significa que las acciones en el sector público ya no conllevan sólo decisiones simples, sino un proceso complejo mayor de “dirección y control”; con lo cual los poderes públicos redefinen su rol para garantizar esa necesaria movilización de recursos, adoptando el papel de emprendedores, coordinadores y reguladores del proceso político, entendido éste ya no como un proceso de arriba hacia abajo sino como un proceso en red en el que actúan múltiples actores. Y para los procesos de dirección y control (Meta-gobernanza) la gobernanza requiere la realización de cinco funciones básicas: selección de objetivos, coherencia de objetivos, adopción de políticas, implementación de políticas, y evaluación y retroalimentación.

De otra parte, asumiendo los aportes del enfoque horizontal y vertical de gobernanza/interacción multinivel, formulado por Navarro (2004) y el enfoque de redes de gobernanza participativa e interacción multinivel, formulado por Blanco y Gomà (2002), podemos concebir y analizar a las REDCIM como arenas o escenarios sociopolíticos en las que existen relaciones de interdependencia, negociación y formación de coaliciones, tanto en sentido horizontal como vertical, cuya dinámica organizativa está basada en una diversidad de actores o redes de actores locales con incidencia de actores regionales y nacionales, donde no hay un centro jerárquico de monopolio del poder, sino el liderazgo de los actores políticos locales para la concreción de políticas públicas locales estratégicas, esto en el marco de una institucionalización relacional.

En tercer lugar, *en la medida que la REMURPE es concebida como una política y modelo de gestión del desarrollo socioeconómico local*, se adopta la teoría del desarrollo económico local (Albuquerque, 2004), reconstruyendo el planteamiento inicial de la idea de desarrollo económico local mediante la incorporación de las dimensiones social, política y cultural, puesto que, asumiendo los aportes teóricos y prácticos más recientes, el desarrollo en los ámbitos locales no es sólo crecimiento económico, sino y de modo relevante implica el

desarrollo de las capacidades sociales con un fuerte componente cultural, esto debido a que está ligado a territorios de mayor proximidad y de menor escala. Por tanto, más que al desarrollo económico local, aquí hago referencia al *desarrollo socioeconómico local*, porque este es un concepto que aglutina las dimensiones económica, social, cultural y política que implica el desarrollo.

Para tener una concepción clara sobre el desarrollo socioeconómico local, es importante definir lo “local”, para ello se recoge los aportes teóricos de Pérez (1995), Arocena (1995) y Madoery (2008), con quienes a partir de una complementariedad entre las teorías macro y micro-sociológica se puede definir la sociedad local como un proceso de construcción socioeconómica, cultural y política del territorio. Donde lo local es una subunidad de una unidad sociopolítica mayor, que es el Estado nacional; ambos niveles de la sociedad poseen diferentes grados o capacidades de reproducción social. La dinámica organizativa de la sociedad local se basa en la constitución de actores individuales y colectivos, con poderes diferenciados en función de riquezas, normas y valores, los mismos que se objetivan en recursos, bienes y posiciones sociales; se institucionalizan en reglas de juego formales e informales; y se subjetivan en modos de pensar, modos de hablar, modos de relacionarse y modos de ver, que son propios de la posición social de cada actor.

A partir de lo anterior y en complemento con las diversas concepciones del desarrollo económico local, la gestión del desarrollo socioeconómico local implica la constitución de actores individuales y colectivos con capacidad de interacción y *articulación horizontal* con los diversos actores (públicos, privados y sociales) a nivel urbano y rural, y *articulación vertical* con el sistema nacional y global; esto a su vez implica la generación de un tejido socio-institucional local con voluntad y capacidad de diálogo y concertación, a través de relaciones estratégicas de asociatividad y cooperación socio-institucional que articule problemáticas, demandas e intereses divergentes en torno a un proyecto político local y/o regional. Como resultado de todo este proceso complejo y sinérgico es viable el logro de los propósitos del desarrollo socioeconómico local: crecimiento económico con equidad y desarrollo/bienestar social y cultural.

### **Estructura y dinámica organizativa<sup>2</sup>: complementariedad entre lo político y lo técnico**

REMURPE asocia a Municipalidades distritales y provinciales de 19 regiones del Perú, asociaciones de municipalidades por cuenca, corredores económicos u otro tipo de asociaciones de continuidad territorial, y redes regionales similares a REMURPE. En este

---

<sup>2</sup> Con base en REMURPE, 2007b.

sentido, aunque no se dispone de información precisa en torno a la cobertura del número de municipalidades asociadas a la Red, aproximadamente estaría cubriendo alrededor de 700 municipalidades (38,2% respecto del total de municipalidades del país) que participan de la Red, ya sea individualmente o a través de asociaciones o redes regionales.

Entonces, la REMURPE como una organización nacional representativa de las municipalidades es dirigida por los propios alcaldes, quienes representan de manera legítima a las municipalidades que son asociadas a la Red. Y de acuerdo con su estatuto institucional, la estructura orgánica está constituida por/en tres niveles: nacional, macroregional y regional. *La Asamblea Nacional Anual*, es el órgano rector de REMURPE que deposita en la Junta Directiva Nacional la Ejecución de políticas, estrategias y acciones que REMURPE acuerda y realiza anualmente. *La Junta Directiva Nacional*, conjuntamente con el Coordinador Nacional, es elegida por la Asamblea Nacional Anual, y asigna al Coordinador Nacional la ejecución del Plan Operativo Anual, quien a su vez es apoyado por la Secretaría Técnica Nacional, ubicada en la oficina de enlace en Lima. *La Secretaria Técnica Nacional*, es la encargada de gestionar y materializar las políticas institucionales aprobadas por la Asamblea Nacional, la Junta Directiva y el Coordinador Nacional, descritas en un Plan Operativo Anual.

En la actualidad se cuenta con *cinco coordinaciones macroregionales*, así como redes y asociaciones municipales regionales, que a su vez cuentan con sus respectivas secretarías técnicas regionales. Las coordinaciones regionales del norte, centro, sur, nororiente y selva coordinan la organización macroregional, que son reforzadas por las juntas directivas de las Redes Regionales, Asociaciones y Mancomunidades Municipales.

Ahora bien, desde una perspectiva formal, la estructura organizativa de la REMURPE se basa en un modelo vertical y flexible, y su lógica de funcionamiento responde al enfoque de gestión en red, enfoque de gestión organizacional que la hace relativamente flexible y horizontal en su accionar diario, digo relativamente porque su diseño formal que da cuenta de una estructura vertical y flexible en las relaciones y toma de decisiones, da lugar a que éstos procesos tengan una tendencia a la centralización y jerarquización. Porque, en buena medida, las decisiones y acciones en las redes regionales dependen, precisamente, de las decisiones tomadas a nivel nacional; salvo algunas decisiones y acciones desarrolladas por redes regionales que funcionan independientemente (con personería jurídica propia) respecto de las acciones de la REMURPE nacional. Con todo ello, estaría reproduciendo, en cierta medida, la tradición centralista de la lógica de funcionamiento del Estado peruano, ya sea por la concentración del aparato administrativo en Lima, o por la concentración y control de recursos de la Red en la oficina de enlace en Lima: información, fuentes y fondos de financiamiento, decisiones, y otros, o por la cultura de dependencia de los actores locales respecto del nivel nacional.



La red significa articularse entre municipalidades que estamos haciendo gestiones interesantes, este es el fondo del asunto de la denominación (...). Nuestro punto de enlace es aquí (Lima), no es que seamos centralistas porque está en Lima, porque por acá están los ministerios, casi todo está por acá, claro como respondiendo al centralismo, al final las decisiones se toman con las regiones (Yolanda Collatón, Secretaria Técnica del área DEL de la REMURPE).

Nosotros somos parte de la REMURPE nacional, aún la red de Puno estamos en proceso de constituir la oficialmente ante registros públicos, ya tuvimos una primera asamblea, ya tenemos nuestros estatutos, estamos esperando la revisión, porque tenemos que revisarlo tanto aquí los alcaldes como también Lima, porque nosotros venimos como dice el Ingeniero Lucho: nuestro padre o nuestros padres van a ser la REMURPE... (Lourdes Betancur, Secretaria Técnica de la REMURPE Puno).

No obstante lo anterior, una de las particularidades y potencialidades replicables de la REMURPE es que a nivel de la gestión organizativa e institucional cuenta con una claridad en la distinción de las funciones y competencias entre los actores participantes e integrantes, tanto en términos de administración y gestión técnica como en la dirección y liderazgo político. Esta claridad se produce en la medida que cuenta con una estructura organizativa a nivel de dirección y liderazgo político y otra estructura funcional referida a la secretaría técnica dedicada exclusivamente a la administración y gestión operativa y técnica de la organización. Este modelo de gestión organizativa es desarrollado gracias a la flexibilidad y dinamismo que le permite su *estatus jurídico privado*, porque su funcionamiento no está rígidamente sometido al cumplimiento de los procedimientos legales y administrativos/burocráticos emanados por el Estado para una entidad pública, condiciones a las que sí están sometidas el funcionamiento de las Mancomunidades Municipales. Aunque para su reconocimiento, participación e incidencia en diversos espacios de gestión de políticas públicas ha tenido que amoldarse o adecuarse formalmente de acuerdo con algunos procedimientos del código civil, relacionados con el aspecto organizativo, no obstante ello, no ha cambiado en su práctica organizativa la distinción y la complementariedad entre la dimensión política y la dimensión técnica, lógica que es replicada en los subniveles de organización de la Red.

Lo importante fue entender qué papel nos tocaba jugar, nosotros los alcaldes jugábamos el papel de determinar la política institucional y el área técnica era para determinar los aspectos de carácter técnico en coordinación otros actores (Wilbert Rozas, Ex-presidente y fundador de la REMURPE).

(...) yo puedo ser responsable del desarrollo económico pero no puedo sentarme en mi cargo de técnico a discutir propuestas con el ministro, para eso está el alcalde, mi directivo, yo le puedo asesorar, incluso darle el papel, escribirle para que conozca a más detalle de lo que va a proponer, pero quien tiene que pensar la propuesta es el directivo, es el alcalde, entonces ellos son los que se sientan con los ministros, con los congresistas, para incidir (Yolanda Collatón, Secretaria Técnica del área DEL de la REMURPE).

### **Áreas estratégicas de acción institucional**

Las acciones institucionales de la REMURPE están enmarcadas en tres grandes áreas estratégicas: desarrollo de políticas públicas y asociatividad municipal, fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional de los gobiernos locales, y gestión sostenible de recursos naturales y promoción del desarrollo económico local. Estas áreas de acción institucional dan

cuenta de la implementación de un modelo de gobernanza local en red, porque las diferentes acciones emprendidas en las tres áreas de trabajo implican la configuración de sistemas de interacción entre actores de diferentes niveles de gobierno en el proceso de su gestión, para su viabilidad se contempla además cuatro ejes transversales de acción: desarrollo de capacidades, incidencia política, comunicación y enfoque de género.

El *desarrollo de políticas públicas y asociatividad municipal*, entendido como la promoción, incidencia e implementación de políticas desde los ámbitos locales, y la innovación y construcción de instrumentos de gestión local, es un área orientado a la integración territorial de los ámbitos locales gobernados y gestionados a través de municipios de menor escala, y la participación organizada de las municipalidades en el proceso de descentralización y regionalización del país. La idea central que sostiene a esta área de acción es que, además de otras iniciativas, la gestión del proceso de políticas públicas es viable a través de la construcción del asociativismo y la cooperación intermunicipal como un mecanismo de innovación en la gestión pública local.

La REMURPI ayudó a formar muchas mancomunidades como la mancomunidad del Alto Piura, del Andino Central y otras, hay un apoyo técnico, somos conscientes de las limitaciones presupuestales también, pero si no hubiera sido por REMURPE no habríamos avanzado lo que hemos avanzado, nos falta mucho por hacer pero por algo se comienza, hay un apoyo muy sincero, muy realista y hay incidencia política (Nelson Mío, Alcalde del Distrito de Matanza y Presidente de la Mancomunidad Municipal Vicus, Piura).

El *fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional de los gobiernos locales*, entendido como el proceso de desarrollo de habilidades y potencialidades de los actores y agentes locales para el proceso de gestión de las políticas públicas en sus ámbitos, este proceso se implementa a través de un programa de desarrollo de capacidades que consiste en la ejecución de acciones de información y formación, basados en el sistema de inter-aprendizaje: cursos y talleres de capacitación, encuentros e intercambios de experiencias, conferencias, seminarios, diplomados y otros, que se realizan ya sea de manera presencial o virtualmente. Este programa de información y formación de la REMURPE se desarrolla como respuesta a un vacío de políticas del Estado orientado al fortalecimiento de capacidades técnicas de gestión hacia los subniveles de gobierno.

No solo era importante pedir, sino plantear, no solo era un problema de salir a las calles y protestar, sino también saber cuál era nuestro carácter de proposición como REMURPE, entonces ahí planteamos tener espacios de desarrollo de capacidades, y no solo de capacidades de autoridades municipales sino también de técnicos institucionales y de la propia población, de ahí que nacieron tres sistemas. Uno es el municipio-escuela que tiene para todo nivel; el segundo, son los diplomados y especializaciones que están dirigidos a autoridades y funcionarios municipales, y el otro que es la conferencia anual de municipalidades rurales que tiene un espacio más grande (Wilbert Rozas Beltrán, Ex-presidente y fundador de la REMURPE).

La puesta en marcha de todas estas acciones de información y formación han contribuido significativamente en el mejor desempeño de aquellos actores y agentes locales en el proceso de gestión de las políticas públicas locales —aunque para algunos la REMURPE haya sido considerada como un ente filantrópico—, en todo caso ha significado un aporte muy importante para los gobiernos locales en el proceso de descentralización que se va dando de manera paulatina en el país. Así, en la medida que los gobiernos locales, ya sea individual o asociativamente, posean las habilidades y competencias necesarias para la gestión de políticas públicas y demás acciones de carácter público, estarán en condiciones de gestionar el desarrollo socioeconómico local, de manera participativa y coordinada con los diferentes actores inmersos en sus ámbitos de acción. Asimismo, podrán asumir sin mayores dificultades las funciones y competencias provenientes como producto del proceso de descentralización del Estado.

Cada ONG nos invita, y como no tenemos mucho conocimiento en cuestiones de gestión, entonces nosotros vamos participando en los talleres (...). Casi en la culminación de la gestión que tuvimos, creo que algunos hermanos u organizaciones han quedado satisfechos, yo creo que con eso ha tenido mucho que contribuir REMURPE a sus necesidades... No será tanto productivo pero si nos imbuimos de conocimientos (Lucio Ccopa Mamani, Ex-alcalde del Distrito de Pichacani-Laraqueri, Puno).

No obstante, a pesar del esfuerzo invaluable que realiza la REMURPE en torno al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales, quizá el *talón de Aquiles* de sus acciones se sitúe en que todo el programa de formación está dirigida a los actores institucionales —autoridades y funcionarios municipales—, quienes debido a la naturaleza y condiciones de sus cargos son poco perdurables, y no estarían traduciendo los conocimientos y aprendizajes adquiridos, en la transformación de sus realidades locales, es decir, en el impulso del desarrollo socioeconómico local y en el bienestar social. Todo ello, además se debería a la no inclusión de los actores sociales locales en las acciones de formación y empoderamiento, o en todo caso a la inexistencia de un mecanismo o instrumento de seguimiento de las acciones y resultados en los propios ámbitos locales; aunque en algunas zonas se está impulsando *redes de técnicos locales*, quienes darían sostenibilidad a las acciones emprendidas y experiencias desarrolladas.

REMURPE se esfuerza bastante para apoyar a los gobiernos locales rurales, pero pienso que los alcaldes todavía no están entendiendo qué es lo que quiere REMURPE, ahí lo que falta es trabajar con autoridades y población, y generar un proyecto político y técnico. El malo ahí no es REMURPE, sino las autoridades que cuando están capacitados y van al terreno no logran pasar la valla, es como si hubiera una barrera entre lo cotidiano y lo nuevo, y entonces lo nuevo no logra trascender lo cotidiano (Senon Choquehuanca, Coordinador de la Asociación SER en Puno).

*La gestión sostenible de los recursos naturales y promoción del desarrollo económico local*, entendido como el uso, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales en

salvaguarda de la identidad y las necesidades básicas de las poblaciones locales donde se sitúan dichos recursos, tiene su sustento en el enfoque de desarrollo socioeconómico local, que implica la constitución de actores individuales y colectivos con capacidad de interacción y *articulación horizontal* con los diversos actores (públicos, privados y sociales) a nivel urbano y rural, y *articulación vertical* con el sistema nacional y global, y con capacidad de negociar problemáticas, demandas e intereses divergentes en torno a un proyecto político local y/o regional.

De acuerdo con lo anterior, mediante las experiencias de REDCIM, los actores locales han impulsado iniciativas de desarrollo socioeconómico local aprovechando sus recursos y potencialidades locales, con el apoyo financiero de entidades de cooperación internacional, donde ha incidido el rol promotor de la REMURPE. En algunas regiones, a través de las asociaciones y mancomunidades municipales se han impulsado experiencias interesantes de desarrollo socioeconómico local, donde los propios actores y agentes locales son los protagonistas del proceso. Y este proceso se viabiliza en la medida que hay voluntad, dinamismo y liderazgo político de las autoridades locales, el apoyo técnico, y la participación de los actores sociales en dicho proceso; este es el caso de las experiencias desarrolladas en la zona norte del país y no así en el sur.

La Mancomunidad del Corredor Andino Central ha presentado iniciativas de proyectos que han sido aprobados, ya desde la gestión anterior, proyectos de equidad de género liderados por la ONG Flora Tristán de la cooperación española y que hoy tiene un proyecto en ejecución que se llama Justicia Climática y Mujer Rural, trabaja con 40 mujeres productoras de Piura, de nuestra mancomunidad, y 40 mujeres productoras del Cusco ( Esguar Rodríguez, Alcalde del Distrito de Santa Catalina y Presidente de la Mancomunidad del Corredor Andino Central, Piura).

### **Instrumentos de gestión institucional**

Dado el *estatus jurídico privado* de la REMURPE y su composición por actores públicos locales, la gestión institucional está influenciada significativamente por el enfoque de la “nueva gestión pública”, enfoque que está basado en la búsqueda y el logro de resultados mediante la eficiencia y la eficacia, y a su vez mediante el uso y aplicación de la planificación estratégica y la medición de resultados. Estos valores e instrumentos de gestión son propios de la economía de mercado. De esta manera, tanto la matriz de planificación como el flujograma del proceso de planificación, monitoreo y evaluación de la REMURPE, reflejan en buena medida el uso y aplicación de aquellos valores e instrumentos de gestión. Sin embargo, la filosofía institucional de la Red hace que en el proceso haya una complementariedad entre estos elementos de la nueva gestión pública y los principios comunitarios de organización rural-

andina que dieron origen a la Red, cuyos miembros o actores participantes en gran medida provienen de estos ámbitos en la actualidad.

Como parte de la reproducción, desarrollo e innovación de aquellos principios comunitarios, y dado que el desarrollo de capacidades de gestión de los actores municipales es uno de los ejes centrales de las acciones de la Red, a lo largo de los últimos diez años, se han implementado metodologías e instrumentos de gestión del conocimiento basados en la cooperación y la reciprocidad andina, tales como el “sistema de inter-aprendizaje”, cuyo sustento básico es el “municipio-escuela”. Según REMURPE (2007a), el Municipio Escuela se define como una experiencia alternativa de aprendizaje, porque promueve una estrategia independiente de los sistemas formales de capacitación municipal, el principal capital docente lo constituye la propia experiencia de los municipios asociados a REMURPE. En el mundo rural, donde principalmente opera REMURPE no existe separación entre aprender y vivir la experiencia *in situ*. El Municipio Escuela recoge esta característica del mundo andino para construir sobre esa base su estrategia metodológica de capacitación vivencial en respuesta a las necesidades de los municipios rurales.

Metodologías e instrumentos de gestión similares a lo expuesto se han desarrollado e innovado a partir de principios y experiencias comunitarias que dan sustento a la Red, las que sin embargo, con el paso del tiempo se estarían viendo opacadas, si no dominadas, por los valores e instrumentos de gestión propugnadas por la economía de mercado; lo que sin duda vendría a subsumir el sustento y la filosofía fundacional de la Red.

Yo creo que al principio el trabajo comunitario de los municipios rurales ha sido importante, ahora yo creo que cada vez más se está diluyendo, aunque estamos en un ciclo donde el tema de identidad está floreciendo, pero yo sigo pensando que la penetración de otros patrones culturales en las sociedades andinas como que diluyen el tema colectivo y solidario (...). Entonces, si bien en la base todo esto es beneficioso, pero también se cruza con otros procesos que han ido diluyendo este aspecto tan rico de la cultura peruana, la cultura andina, de la reciprocidad, del compromiso colectivo y el ayni, *los patrones individuales también han hecho mella de todo esto*, estamos en este juego. Así, entre las dos culturas se generan un espacio así como medio de limbo (Eduardo Barzola, Secretario Técnico Nacional de la REMURPE).

Ante este panorama, en aras de la preservación e innovación justa de los principios y valores comunitarios de la cultura andina que dio sustento a la Red, es relevante que la gestión de las acciones institucionales no pierda de vista su filosofía fundacional, esto a pesar de que los principios y valores de la economía de mercado hayan ganado terreno en el proceso de gestión y desarrollo de la organización. Porque, como sostienen Arellano y Cabrero (2005), en la medida que la eficiencia sea el impulsor de las organizaciones públicas y la meritocracia orientado a resultados sean los principales valores organizacionales, se estarían proporcionando todos los elementos necesarios para crear un gobierno bueno y racional y, por tanto, moral. Dicho de otra manera, en la medida que diseñemos buenas instituciones y

organizaciones que sigan las reglas del mercado, será racional actuar moralmente y la captura será evitada, porque está en los propios intereses egoístas de los actores el evitar ser capturado. Este argumento se sustenta en la idea de que “los seres humanos deben ser dueños de sí mismos (*self-ownership*) como el único medio para crear una sociedad justa”. Sin embargo, esta idea ha demostrado y está demostrando ser insostenible e infructuoso en el tiempo.

### **Proceso de toma de decisiones y relaciones de poder: conflicto y cooperación**

El modelo de toma de decisiones adoptado por la Red consiste en un modelo híbrido, a saber el “modelo de planificación racional-estratégica” propuesto por Quispe (2011), o el “modelo de exploración combinada” de Etzioni (1996). Según el primer modelo el proceso de toma de decisiones en torno a la adopción de políticas públicas se desarrolla multilateralmente, que es lo mismo decir de manera participativa; de ahí que éste modelo incluso puede ser asumido como el “modelo de planificación racional-participativa”, buscando de esa manera la complementariedad entre los dos modelos clásicos de toma de decisiones: “actor racional” y “racionalidad limitada o incremental”. En esta orientación es que, precisamente, se presenta el “modelo de exploración combinada”, donde se toma en consideración de manera complementaria, tanto los planteamientos selectivos del incrementalismo como el maximalismo del actor racional, considerando el elemento de la complejidad en el proceso de las políticas.

Ahora bien, en la medida que se concibe la REMURPE como una red de políticas públicas locales, desde su origen y hasta la actualidad ha tenido su sustento en el enfoque participativo para su configuración institucional y para la adopción de decisiones de políticas, y dependiendo de la naturaleza de la política pública participan diversos actores públicos —diferentes instancias de los gobiernos local, regional y nacional—, privados —ONGs y agencias de cooperación internacional— y sociales —CCP, CNA y algunas organizaciones de la sociedad civil— con información, formación, intereses y preferencias diferentes, las que se someten al proceso de negociación en diversos espacios establecidos tanto formal e informalmente. Así, sostenemos que de acuerdo con el modelo adoptado para la toma de decisiones expuesto más arriba, la Red ha implementado y desarrollado un enfoque “democrático-participativo y centralizado” en el proceso de toma de decisiones. Este enfoque responde a su estructura de organización y a los principios y valores democráticos y participativos de los actores integrantes.

Por su cobertura de un número significativo de municipalidades a nivel nacional —individualmente o a través de las diversas REDCIM—, la Red establece mecanismos

graduales o jerarquizados de participación de los actores municipales asociados y no asociados, directivos y técnicos en el proceso de toma de decisiones, en la definición de la agenda de actuaciones y en la construcción del sistema de planificación. Lógicamente y en todos los sentidos, la tendencia del proceso es hacia la centralización y concentración del mismo en los actores estratégicos y claves de la Red. Así, desde la perspectiva de Marsh y Rodes (1992), la REMURPE como una red de políticas públicas no es exclusiva ni es exhaustiva. *No es exclusiva*, porque dentro de ella coexisten otras redes específicas o comunidades de políticas configuradas, de un lado, por asociaciones, mancomunidades y redes regionales de municipalidades; y de otro lado, por temas específicos relacionados con las áreas estratégicas de acción de la Red. *No es exhaustiva*, porque hay redes centrales y periféricas. La red central estaría configurada por aquellos actores estratégicos y claves de la organización que constituyen el ápice estratégico: la junta directiva nacional y la secretaría técnica nacional. Y las redes periféricas estarían configuradas por las asociaciones, mancomunidades y redes regionales de municipalidades.

Nosotros como secretaría ejecutiva nos relacionamos a nivel nacional, como una red tenemos redes regionales, algunas con mayor fuerza que otras, por ejemplo en Cusco, Piura, Puno, Cajamarca se podrían decir que son redes regionales de REMURPE, pero también nos relacionamos con otras regiones donde no hay redes de municipalidades, con asociaciones y mancomunidades municipales, por ejemplo con la AMRESAM en San Martín, la AMUZCEH en Huancavelica. Donde no hay red regional hay otro nivel de ramificación, y estos a su vez son autónomos porque tienen sus propios equipos técnicos, con quienes nos relacionamos para implementar acciones en las regiones. Cada red y asociación regional tiene sus propios asociados, estos vienen a ser automáticamente socios de REMURPE; mayormente en nuestras asambleas ampliadas participan los presidentes de redes regionales o mancomunidades, pero cuando es para junta directiva sólo quienes son afiliados a REMURPE. (Yolanda Collatón, Secretaria Técnica del área DEL de la REMURPE).

En la medida que los diferentes actores integrantes de la Red disponen de recursos o capacidades diferentes, esto condiciona la dinámica de las relaciones de poder entre ellos, tanto dentro como fuera de la organización. Ahora bien, si el poder radica en la posesión de dichos recursos o capacidades, desde la perspectiva del ARS, la participación y el comportamiento de los actores, ya sean individuales o colectivos, estarían determinados por esos recursos socialmente adquiridos (Lozares, 1996). Dichos recursos sociales se derivan de las redes de relaciones sociales desarrolladas por individuos y colectivos. En términos de Lomnitz (2002), el comportamiento político de los actores responde a la cultura política, que consiste en la estructura de las redes sociales que tienen relación con el poder.

Los actores participantes en la REMURPE a nivel de las redes regionales y a nivel nacional tienen características y condiciones muy diversas, aunque tengan características similares por el aspecto de la ruralidad de los gobiernos locales. Esta característica heterogénea de los gobiernos locales ha hecho que, en su mayoría, vean su participación en la REMURPE como una estrategia de conseguir incrementar su presupuesto municipal a través de la cooperación

nacional e internacional. En este sentido, algunos de los pequeños gobiernos locales han actuado, en la REMURPE, bajo una racionalidad instrumental, a quienes llamaríamos *pragmático-particularistas*. De otra parte, habría existido un grupo de gobiernos locales más centrado y orientado en la articulación y cohesión institucional para reivindicar sus características y derechos de gobierno, a quienes llamaríamos *reivindicativo-municipalistas*. Finalmente, existiría un grupo de gobiernos locales o asociaciones municipales, cuyo propósito es desarrollar y fortalecer sus capacidades técnicas de gestión y representación política, quienes participarían en la REMURPE con el fin de responder apropiadamente a sus necesidades prácticas e intereses estratégicos desde un espacio organizativo e institucional, a quienes llamaríamos *estratégico-visionarios*.

Yo tengo esta idea, hay un sector de alcaldes y/o representantes que considera que la REMURPE es un actor gremial y un espacio de reivindicación para sus necesidades: municipios pobres y apuestan 100% por la red, siempre hay alcaldes que vienen de una formación política y un compromiso político de cambio, en el sur andino hay mucho de ellos, quienes forman parte de la directiva, están Wilbert Rozas, Carlos López, o Paucar. Un segundo sector que dicen que la REMURPE es una institución que me ayuda a estar cerca de las instituciones y autoridades, dicen que todas estas cosas que veo aquí las aprovecho. Y un tercer sector que dice proyectos, plata, se acercan porque van a conseguir fondos de la Unión Europea, junto con ITDG ahí si quieren inscribirse al toque (Eduardo Barzola, Secretario Técnico Nacional de la REMURPE).

Todos los fundadores de la REMURPE y aquellos actores relacionados con su funcionamiento desde el inicio, sostienen que la Red nació como un espacio de articulación e intercambio de recursos o capacidades: replicabilidad y generación de experiencias de gestión alternativa a nivel local y la reivindicación de los derechos e intereses de los gobiernos locales rurales. En este sentido, a lo largo de la última década se ha construido redes de intercambio tanto de carácter simétrico como de carácter asimétrico, dando lugar a la configuración de relaciones de poder, relativamente, horizontal entre los gobiernos locales rurales y de pequeña escala: las mancomunidades, asociaciones y redes municipales, esto dentro de la Red<sup>3</sup>; asimismo, se ha configurado relaciones de poder vertical fuera de la Red, esto en las acciones de incidencia en los procesos de adopción y formulación de políticas públicas a nivel regional y nacional. Estas redes de relaciones que se establecen entre los diferentes actores y a distintos niveles se explican por las pautas de interacción que guían a las organizaciones, pautas de interacción defendida por la “teoría sociológica-organizacional”, a saber: la interdependencia y la cooperación. Sin embargo, en el proceso de interacción organizacional, tarde o temprano, se producen conflictos de preferencias e intereses como una condición necesaria e inevitable, sostenida por la “teoría del conflicto social”.

---

<sup>3</sup> Las relaciones de poder “relativamente” horizontal entre los actores dentro de la Red, consiste en el trato más o menos igualitario entre los actores municipales que participan, ya sea individual o colectivamente, en la Red.



En suma, en la medida que la REMURPE se desempeña como una red en cuyo interior interactúan redes específicas o comunidades de políticas públicas basada en relaciones de poder relativamente horizontal; y además, como Red interactúa con otros actores o redes del entorno meso y macro, basada en relaciones de poder vertical, que responde a la lógica de interacción de la jerarquía estatal, podemos sostener que existe una relación dialéctica tanto entre los actores dentro de la Red como entre las diversas redes fuera de la Red.

### **Dinámica de configuración de las REDCIM**

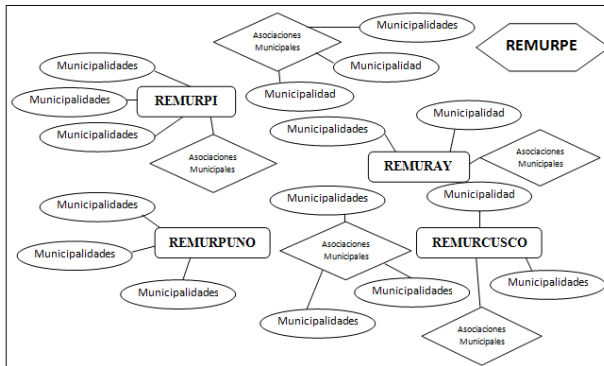
La dinámica y lógica de configuración de las REDCIM que se han desarrollado a través de la REMURPE en el Perú ha sido variada y heterogénea, esta heterogeneidad es propia de los gobiernos locales rurales, quienes, en mayor medida, constituyen las REDCIM a nivel local y regional, y que a través de estas forman parte de la Red nacional.

Las REDCIM que se configuran dentro y en torno a la REMURPE son de tres tipos básicos: asociaciones, mancomunidades y redes regionales de municipalidades. De acuerdo con las planteamientos de Cravacuore (2006), Díaz de Landa (2007), Pérez (1998) y Marquéz (1981), podemos clasificar dichas REDCIM de la siguiente manera: primero, por el origen de las iniciativas de cooperación intermunicipal ya sea local o extralocal: voluntaria y consensuada, inducida y condicionada, impuesta y regulada, o formas mixtas. Segundo, por los objetivos que persiguen: fortalecimiento de capacidades de gestión y representación institucional, gestión compartida de servicios públicos municipales, y desarrollo territorial micro-regional o interregional. Tercero, por su cobertura territorial: iniciativas de cooperación intermunicipal de cobertura interdistrital, interprovincial, interregional e internacional. Cuarto, por su reconocimiento socio-institucional: bajo, mediano y alto grado de reconocimiento y legitimidad socio-institucional.

Si analizamos cada una de las REDCIM que integra la REMURPE, podríamos clasificar o tipificar, en función de sus características, en algunas de las modalidades de cooperación. Análisis que escapa de los propósitos de este trabajo. Sin embargo, lo que a groso modo podemos dar cuenta es de la tendencia que han tenido las REDCIM que participan de la REMURPE para tener una idea o representación clara de la lógica y dinámica de configuración de las mismas. La gran mayoría de estas REDCIM han tenido su origen por iniciativa voluntaria y consensuada de los propios actores municipales interdistritales e interprovinciales o en combinación entre ambas; la voluntad y el consenso entre estos actores se da en torno a objetivos y fines compartidos: el fortalecimiento de sus capacidades de gestión y representación institucional, y el desarrollo territorial micro-regional o regional. Mientras que su grado de reconocimiento y legitimidad socio-institucional es variado, fluctuando entre los tres grados: bajo, medio y alto,

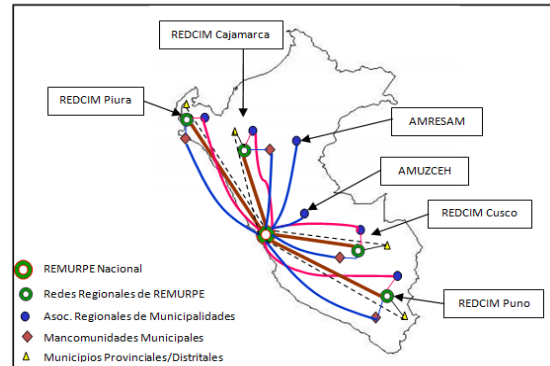
lo que se debería a la antigüedad y al grado de contribución en las acciones de desarrollo socioeconómico de sus ámbitos de referencia.

Gráfico 1: Estructura asociativa de la REMURPE



Fuente: Elaboración propia con base en REMURPE, 2007.

Gráfico 2: Diagrama de Red dentro de la REMURPE



Fuente: Elaboración propia.

### Construcción e implementación de un modelo de gobernanza local en red

Dado el carácter deficitario de los sistemas democráticos en América Latina (Merkel, 1999), donde aun se producen rupturas institucionales y en muchos países aún se mantiene el carácter patrimonialista del Estado, el modelo de gobierno está basado en patrones de relación vertical y jerárquico, donde además las decisiones en torno a la adopción e implementación de políticas públicas se desarrollan de manera unilateral, incluso de manera autoritaria, y en algunos casos con la participación de determinados grupos de interés, a pesar de la implementación formal de mecanismos de participación y concertación entre los diferentes actores gubernamentales, privados y sociales. Esta lógica de gobierno centralizado y jerárquico genera la ingobernabilidad del sistema político-democrático<sup>4</sup>, modelo que aun se ha mantenido vigente en el Perú durante la última década. En este contexto, y para afrontar dicha situación es que los actores políticos locales han ideado la construcción e implementación de una alternativa de gestión gubernamental desde lo local, a través de la REMURPE, que sería definido como la construcción e implementación de un nuevo modelo de gobierno y gestión pública local basado en la articulación e intercambio de experiencias, recursos y capacidades entre los diferentes actores a diferentes niveles. Lo que en términos de Peters (2007), y Fernández y Mota (2009), sería concebido como el proceso de “gobernanza local en red”, cuya lógica se sustenta en un proceso complejo mayor de “dirección y control”. Los procesos

<sup>4</sup> La afirmación de la ingobernabilidad del sistema político-democrático, se basa en el argumento de que las decisiones y acciones unilaterales y verticales del gobierno nacional generan inestabilidad política, económica, social e institucional en la sociedad, debido a la exclusión e insatisfacción de los diferentes sectores sociales, a pesar de su inclusión en los procedimientos formales de decisión y adopción de políticas públicas.

de dirección y control de las decisiones y acciones de desarrollo socioeconómico de las sociedades locales implican la articulación e interacción entre los diferentes actores a nivel local, regional, nacional e internacional.

Con la construcción e implementación de la gobernanza local en red, lo que se busca y propone es reformar las relaciones entre Estado y sociedad, donde, por un lado, el Estado encarnado en los diferentes niveles de gobierno juegue el rol de dirección o liderazgo político en las decisiones y acciones de desarrollo y bienestar social, y por otro lado, la sociedad juegue el rol de control y vigilancia social en todo ese proceso. En este sentido, la gobernanza local en red no significa sólo la inclusión de actores público-estatales y privado-empresariales en el proceso de las políticas, sino también de los actores sociales organizados, distinguiéndose con ello de los modelos de gobernanza local europea y anglosajona, cuyo sustento radica principalmente en la teoría del régimen urbano (Stone, 1993).

Los mecanismos o espacios clave, utilizados por la REMURPE, para la construcción e implementación de la gobernanza local en red han girado, principalmente, en torno a la Conferencia Anual de Municipalidades Rurales (CAMUR) y las diversas acciones de incidencia en la adopción de políticas públicas locales. La CAMUR es el espacio cumbre de la Red que congrega a diferentes actores públicos, privados y sociales; se difunden las demandas, intereses y propuestas de los actores locales; espacio donde interactúan y concertan los diversos actores; y se define en buena medida la agenda de actuaciones de la Red.

La actividad de mayor impacto para la REMURPE siempre ha sido la CAMUR, porque esta es la actividad que refleja todo lo que hemos hecho en todo el año y en todas las líneas de trabajo (...). Te digo, porque tu juntas a todos, tienes en primera instancia a los representantes que toman decisiones a nivel nacional, tienes ahí las experiencias municipales que has estado apoyando en sus diferentes líneas y las muestras, damos propuestas desde abajo, mostrando lo que se ha logrado para que la gente de arriba conozca qué se está haciendo en los municipios, tienes a los directivos que tienen un rol muy protagónico porque son los que están sentados ahí proponiendo, pero al final de la CAMUR se define una agenda muy concertada y participativa. Pero, más allá de ser un evento que congrega a más de 500 personas, *la idea ahí es articular con los otros niveles de gobierno*, socializar y desarrollar la agenda de incidencia anual (Yolanda Collatón, Secretaria Técnica del área DEL de la REMURPE).

De esta manera, si bien el proceso de gobernanza local en red tiene su punto de inflexión en la CAMUR, sin embargo, se construye e implementa en los procesos de incidencia, adopción e implementación de las políticas públicas locales como producto de la interacción entre los diferentes actores gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil. En la medida que las acciones de incidencia están dirigidas, en función a temáticas diversas, hacia diversos organismos públicos de diferentes niveles de gobierno, y por el modelo jerárquico y centralizado de gestión gubernamental implementado en el país, las acciones de incidencia están dirigidas en mayor medida hacia los organismos del gobierno nacional. Esta propuesta de gobernanza local en red desarrollada por la REMURPE, a través de acciones de incidencia en

el proceso de las políticas y la CAMUR, se presenta como un modelo complementario/alternativo a la vigente que, tanto en el pasado como en el presente, ha socavado y socaba las necesidades, demandas e intereses de las sociedades locales, y que además es inapropiado para afrontar la creciente complejidad sociopolítica, económica y cultural que vive la sociedad.

## **CONCLUSIONES**

Dada las características de los actores impulsores de la REMURPE, durante la última década se ha generado un modelo organizativo de carácter participativo y relativamente horizontal y centralizado, cuya peculiaridad destacable radica en que la gestión organizativa cuenta con una claridad en la distinción y complementariedad de las funciones y competencias entre los actores participantes e integrantes en la gestión técnica y en la dirección o liderazgo político. El proceso de toma de decisiones está basado en el modelo de “planificación racional-participativa” y en el enfoque “democrático-participativo y centralizado”, todo ello en la medida que la REMURPE es concebida como una red de políticas públicas locales. Además, concebida como tal, se constata que la Red no es exclusiva ni es exhaustiva. De esta manera, se desarrollan relaciones de poder horizontal (cooperación) y vertical (conflicto) dentro y fuera de la Red, respectivamente. Esto a su vez, da lugar a la existencia de una relación dialéctica tanto entre los actores dentro de la red como entre las diversas redes.

El desarrollo de las acciones en cada una de las áreas ha dado lugar al impulso de un modelo de “gobernanza local en red” como un modelo complementario/alternativo a la vigente relación vertical entre Estado y sociedad; configurándose para ello sistemas de interacción entre actores de diferentes niveles de gobierno en el proceso de gestión de las políticas públicas locales, lideradas por los gobiernos locales. Sin embargo, en dicho proceso habría primado el uso de instrumentos basados en los valores de la economía de mercado, sobreponiéndose a los valores andinos que fue el sustento de la Red. Esta racionalidad instrumental en beneficio colectivo se manifiesta en el comportamiento de los actores de la Red. Ahora bien, en la medida que el comportamiento de los actores locales es guiado, fuertemente, por aquellos valores como “eficiencia y calidad” propios de la economía de mercado, valores que dicho sea de paso no están reñidos con la democracia y la cooperación; entonces, podemos prever que las “redes de cooperación intermunicipal” se consolidarán, por un lado, como modelos alternativos a la privatización en la provisión de bienes y servicios públicos locales; y por otro lado, como estrategias o modelos de gestión e integración territorial micro-regional y regional.

## Bibliografía

- Albuquerque, F. (2004) *El enfoque de desarrollo económico local*. Cuaderno de capacitación No. 1. Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad. Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro. Buenos Aires: OIT.
- Arellano, D. y Cabrero, E. (2005). La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y Política Pública*, XIV(3), 599-618.
- Arocena, J. (2001). Globalización, integración y desarrollo local: Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. En O. Madoery y A. Vázquez-Barquero (Eds.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel Social. Barcelona.
- Breiger, R. L. (2004). The analysis of social networks. En M. Hardy y A. Bryman (Eds.), *Handbook of Data Analysis*, 505-526. London: SAGE publications.
- Cravacuore, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 22(64), 3-16.
- Etzioni, A. (1996). La Exploración Combinada: Un tercer enfoque para la toma de decisiones. En L. Aguilar (Ed.), *La Hechura de las Políticas*. México: Porrúa.
- Evans, M. (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Gestión y Política Pública*, II(2), 229-266.
- Fernández, M. y Mota, F. (2009). *Gobernanza multinivel en Europa. Una Aproximación desde el caso andaluz*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Granovetter, M. S. (2003). La fuerza de los lazos débiles. Revisión de la teoría reticular. En F. Requena (Ed.), *Análisis de redes sociales. Orígenes, teorías y aplicaciones*. Madrid: CIS.
- Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. J. M. Kickert, y J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks*. London: SAGE.
- Lomnitz, L. A. (2002). Redes sociales y partidos políticos en Chile. *Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 3(2). Disponible en: <http://revista-redes.rediris.es>
- Lozares, C. (1996). La teoría de redes sociales. Paper 48, 103-126. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en: <http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n48/02102862n48p103.pdf>
- Madoery, O. (2001). El valor de la política en el desarrollo local. En O. Madoery y A. Vázquez-Barquero, (Eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Marquéz, L. (1981). La cooperación intermunicipal (Intermunicipalizaciones). *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (3). México: Universidad Autónoma de México.
- Marsh D. y Rhodes R. A. W. (1992). New Directions in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21, 181-205.
- Merkel, W. (1999). *Defective Democracies*, Working Paper 132. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Navarro, C. (2004). *Democracia local y gobernanza multi-nivel*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, 2-5 Noviembre.
- Peters, B. G. (2007). *The Meta-Governance of policy networks: steering at a distance, but still steering*. Estudio/Working Paper 78. Madrid: UAM.
- Pírez, P. (1998). *Cooperación intermunicipal en el marco de la integración regional*. Foro Intermunicipal Buenos Aires sin Fronteras. Buenos Aires, 27-29 Abril.
- Poggiese, H. et al. (1999). *El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad*. Buenos Aires: FLACSO.
- Quispe, E. (2011). Comportamiento y liderazgo político local en el Perú. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, II(3), 151-172.
- REMURPE (2010). *Memoria institucional*. Gestión 2003-2010, Lima.
- REMURPE (2007a). *Municipio Escuela. Manual del Facilitador*. Lima.
- REMURPE (2007b). *Plan de desarrollo institucional PDI 2007-2010*. Lima.

- Salcedo, E. (2008). Cooperación intermunicipal: Experiencias de Asociación Municipal de la Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE. Lima: Informe de sistematización.
- Stone, C.N. (1993). Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1-28.