



Experiencias participativas y brecha institucional

Narda Henríquez

Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales e investigadora del Cisepa – PUCP

Noviembre, 2005

Síntesis: La participación puede ser considerada como un instrumento o un fin en sí misma, pero en sociedades desarticuladas, con Estados ineficientes, alta conflictividad y procesos desordenados, es una necesidad. La participación es un derecho ciudadano fundamental: el derecho a tomar parte en las decisiones de la comunidad, a estar informado y ejercer la fiscalización. Las Mesas de concertación y participación son importantes experiencias, sin embargo aún falta evaluar su impacto en la calidad de vida de los habitantes.

Cuando el Perú se encontraba agobiado por el conflicto armado interno, algunos municipios distritales y provinciales llevaron a cabo innovadores procesos de participación en torno a iniciativas de desarrollo local, a pesar de los escasos recursos con los que contaban. La continuidad de las experiencias de participación habla de la legitimidad de dichas prácticas, pero no disponemos de información precisa sobre su impacto en la calidad de vida de la población. Posteriormente, se ampliaron las atribuciones de los municipios, y, con la regionalización en marcha, también los recursos, de modo que el escenario local se convirtió en un lugar de disputa política.

La concertación como capacidad de lograr acuerdos estaba también en la agenda de algunas fuerzas políticas, pero ésta no parecía viable en un país polarizado social y políticamente. Una experiencia que logró captar la atención pública fue la del Municipio Provincial de Cajamarca. En los noventa, este municipio logró congregarse a diversos sectores en torno a una propuesta de desarrollo local. Las experiencias participativas locales aparecieron como un modo de acercar la función pública a la población local, y la concertación fue un modo de tomar acuerdos entre sectores que representaban intereses diversos.

La transición política abrió la oportunidad para el diálogo político y se constituyó en un contexto favorable para otras iniciativas. Es así que se conforma, durante el gobierno de Valentín Paniagua, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP). Hasta entonces sólo el Consejo del Trabajo, de composición tripartita, se había puesto en marcha, y los representantes de la sociedad civil sólo participaban en algunas comisiones de temas específicos. La MCLCP por lo tanto es la primera experiencia del gobierno central que involucra a todos los niveles de gobierno y que se sitúa en el marco de las decisiones de la macropolítica.

Participación y concertación

La participación, puede ser considerada como un instrumento o un fin en sí misma. Es una práctica que ha sido tema de complejos debates debido a las repercusiones que tiene como marcador de la democracia ya que ésta hace alusión a la tensión que se produce entre representación y participación. Todo ello está en juego, pero aquí nos parece fundamental subrayar otra dimensión: la participación como un derecho ciudadano fundamental, el derecho a tomar parte en las decisiones de la comunidad, a estar informado y ejercer la fiscalización.



En sociedades desarticuladas, con Estados ineficientes, alta conflictividad y procesos desordenados, la participación que facilita consensos es también una necesidad. En este sentido, podemos adelantar que el enorme despliegue de energías en experiencias participativas locales como en la participación en las mesas de concertación de lucha contra la pobreza, a nivel nacional, da cuenta de la brecha institucional causada por el vacío de Estado. Con brecha institucional aludimos a las diversas modalidades, normatividad y marcos de referencia cognitivos con que actúa la población para restituir formas institucionales allí donde no hubo Estado, o donde se produjo interrupción de la institucionalidad pública.

La concertación o la participación no resuelven por sí mismas los complejos problemas de construcción institucional de la democracia, o aquéllos referidos a la necesaria reforma del Estado, pero son parte de ella y por lo tanto hay que valorarlas y analizarlas sin autocomplacencia. Las experiencias participativas locales han sido materia de fáciles entusiasmos, pero también de duras críticas. A ello se suma la poca convicción de un sector de la clase política respecto del valor de la participación y de la concertación, como se observó cuando se puso a debate en el Parlamento el proceso de regionalización en marcha.

En torno a estas experiencias participativas surgen diversas interrogantes, algunas se vinculan a la calidad de la participación, al tipo de relación que se establece entre autoridades y población destinataria (Ballón 2003), a la efectividad de la misma. Otras aluden al significado de la participación en contextos de fuerte legado autoritario, o a los problemas para lograr la participación de aquellos en situaciones extremas, para quienes esta participación tiene altos costos. Podemos decir como Tanaka (2001) que la participación tiene “un valor intrínseco y educativo” pero depende del contexto y del grado de complejidad de la comunidad en cuestión. Otro estudio, realizado por Arroyo e Irigoyen (2005) analiza la experiencia de “Municipios Participativos”, distinguiendo los pioneros y precursores de los institucionalizados de los noventa en los que se cuenta con normativa y en algunos casos con contextos favorables derivados de la descentralización en marcha.

Desde mi punto de vista, las experiencias participativas de iniciativa local, como aquéllas generadas por la regionalización (Consejos de Coordinación Regional -CCR-, Consejos de Coordinación Local -CCL-), y la MCLCP, deberían ser evaluadas y consideradas hitos constitutivos y articuladores de una reforma de Estado tendiente a generar o restituir el tejido institucional allí donde se fracturó. Asimismo, debe apuntar a reformar el ejercicio de la función pública, allí donde primó el vacío o la ineficacia.

Estas experiencias están más cerca del diseño de las reformas institucionales de la gestión pública y de la relación entre el Estado y los diversos circuitos y sectores de la sociedad civil, que de resolver los problemas del sistema político como tal. Por ello, en esas instancias no se resolverán los dilemas de la representación. Los problemas en las relaciones existentes entre algunas autoridades de los gobiernos regionales y los representantes de las mesas expresan sólo en parte dicha tensión.

Las Mesas, un doble mandato y un compromiso ético**

La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza surgió como parte del esfuerzo de algunos sectores de la sociedad civil por colocar la lucha contra la pobreza en la agenda

** Las referencias a la MCLCP se basan en el estudio realizado con apoyo de la MCLCP y de GTZ, publicado como Red de Redes para la Concertación (Lima 2005).

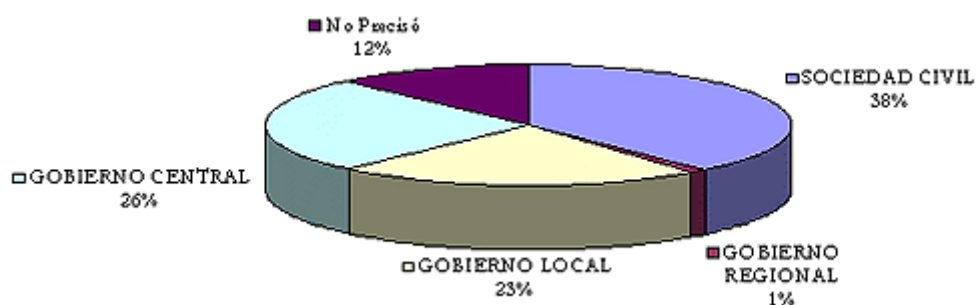


de la transición. Esta iniciativa encontró acogida en el gobierno anterior y unió a dicho objetivo el mandato de la concertación. El gobierno actual reitera el respaldo a la Mesa aunque la prioridad que ha recibido la lucha contra la pobreza ha sido puesta en cuestión. La Mesa es la primera experiencia de carácter nacional que involucra el compromiso activo del gobierno central abriendo la “caja negra” de las políticas públicas. En este sentido, la concertación supone la posibilidad de una relación horizontal entre autoridades y representantes de la sociedad civil para tomar acuerdos.

Cuando se constituyó la Mesa habían diversas y múltiples experiencias locales de concertación. Ello era un signo del interés de la población por buscar canales para plasmar sus propuestas, pero también era evidencia de la dispersión de los esfuerzos, y de que la noción de “concertación” era difusa. Para el Estado fue una prueba más de la necesidad de acercarse a la población y de que muchas poblaciones dedican tiempo y trabajo a solucionar sus problemas.

En la actualidad existen más de mil doscientas Mesas y cuatro mil miembros. Es necesario destacar que los representantes de los Municipios constituyen el 23% de todos los miembros pero están como coordinadores en la mitad de las Mesas provinciales y distritales. Participan en las mesas representantes de las ONG, las Iglesias, las organizaciones sociales, la cooperación internacional y en menor medida gremios y empresarios.

Composición de miembros de las mesas a nivel nacional



Por otro lado, de los miembros de la sociedad civil, un 23% pertenece a organizaciones sociales (980), de las cuales, una cuarta parte proviene de comunidades campesinas. Se trata de autoridades comunales, delegados de juntas de regantes, comités de productores, ronderos, etc. Las mesas permiten que las ONG potencien sus capacidades técnicas, que las políticas públicas logren mayor legitimidad y que las organizaciones sociales ‘visibilicen’ sus agendas. Sin embargo, esta ‘visibilización’ no tiene aún la proyección esperada. Entre los sectores que más participan en las mesas a nivel nacional están los comuneros campesinos y las organizaciones de mujeres, pero sus agendas no son ejes de trabajo a nivel nacional.



Total de miembros de las mesas, a nivel regional, provincial y distrital			
Fuente: Base de datos MCLCP a diciembre de 2003			
No.	Sectores	Miembros	% Total
1	SOCIEDAD CIVIL	1636	38.44
	Organizaciones sociales	980	23.03
	ONG's	159	3.74
	Iglesia	297	6.98
	Otros Subsectores de la Sociedad Civil	200	4.70
2	GOBIERNO REGIONAL	46	1.08
3	GOBIERNO LOCAL	960	22.56
4	GOBIERNO CENTRAL	1091	25.63
	Educación	238	5.59
	Salud	162	3.81
	Agricultura	102	2.40
	Interior	152	3.57
	MIMDES	54	1.27
	FONCODES	26	0.61
	Justicia	35	0.82
	No precisó	217	5.10
	Otros subsectores del Gobierno Central	105	2.47
5	No Precisó	523	12.29
		4256	100%

La presencia de las mujeres -20% de miembros- no se restringe a organizaciones de mujeres, aunque es mayor en organizaciones sociales como el “vaso de leche”, los “club de madres” y los “comedores populares”. Por otro lado, si bien el peso de las ONG y de las Iglesias es reducido, éstas han sido un soporte importante para el funcionamiento de las mesas.

Las Mesas movilizan el compromiso personal e institucional, promueven buenas prácticas de diálogo y concertación, y aunque han avanzado en iniciativas concertadas con carácter vinculante, su institucionalización no está asegurada. Luego de más de cuatro años, se trata aún de una experiencia poco conocida. Existen algunos estudios de caso pero sus logros y resultados son insuficientemente valorados y el sector público no ha destinado esfuerzos sostenidos a la evaluación de la experiencia.



Confrontación y conflicto

¿De qué modo coexisten estos espacios de concertación con los escenarios de confrontación y conflicto? En los últimos años han surgido más conflictos sociales, buena parte de los cuales provienen, según la Defensoría, de problemas locales, denuncias por corrupción, pedidos de vacancia de autoridades locales, etc. Por otro lado, por problemas de contaminación ambiental, recursos para inversiones o canon, en los que los protagonistas son las comunidades campesinas o poblaciones locales, se han intensificado los conflictos con las empresas mineras. Algunas son demandas administrativas que debieran tener fácil resolución, otras son demandas al Estado de más recursos, o de una efectiva mediación con otros agentes, empresas mineras, organismos de servicios públicos, etc.; pero por los mismos recursos también hay conflictos entre las propias poblaciones en pugna.

El ajuste y la violencia debilitaron los espacios de agregación de interés y de representación política. Del mismo modo, los esfuerzos autogestionarios y redes solidarias se debilitaron pero no se desactivaron. Las Mesas surgen en este complejo contexto, por ello han tenido que intervenir en diversos conflictos, como mediadores o facilitando el diálogo, sin embargo, muchos opinan que una vez desencadenado el conflicto es poco lo que pueden hacer. No ha habido un tratamiento sistemático de las Mesas sobre el rol que deben cumplir en estos casos, aunque continuamente se enfrentan a situaciones de este tipo. El Presidente de la Mesa, RP Gastón Garatea, ha tenido un papel activo en este campo (declaraciones públicas, mediación, viajes), algunas por propia iniciativa y otras como integrante de comisiones designadas por el gobierno (Arequipa, Puno). En términos generales, existe la percepción de que la labor de las Mesas contribuye a “neutralizar” el conflicto pues promueve la concertación, lo cual suscita interrogantes sobre lo que se considera “materia” de la concertación. Los coordinadores de las Mesas departamentales comparten la idea de que las mesas no tienen una función directa en resolución de conflictos pero que pueden tener un papel preventivo.

En la dinámica interna de la Mesa también se pueden presentar tensiones y conflictos derivados de la lógica del poder y las aspiraciones electorales. Por ello se ha elaborado un código de ética según el que los coordinadores deben renunciar seis meses antes de su candidatura.

Los desafíos

La Mesa enfrenta importantes desafíos: en primer lugar, mantener la lucha contra la pobreza como prioridad en la agenda nacional es una tarea central que no ha recibido atención sostenida de parte de las autoridades. Desde esta perspectiva deberá también aportar a la descentralización y a la coyuntura electoral que se avecina.

Un segundo desafío consiste en la necesidad de consolidar el espacio de concertación y los colectivos de las Mesas. Para ello se hace ineludible plantearse la pregunta referida a cómo medir la efectividad de las Mesas, en términos de resultados de la concertación, pero también en términos de las condiciones de vida de la población. Aunque en las mesas se producen debates y hay opiniones discrepantes en varios temas, se van perfilando también marcos comunes de acción, orientaciones y prácticas concertadoras, así como elementos básicos del enfoque de desarrollo humano, estableciendo las conexiones entre política económica y social. A ello se suman otras tareas vinculadas a la incorporación de los sectores excluidos, al aporte a visiones de futuro, al fortalecimiento de las capacidades de los actores sociales.



En el período 2003-2004 las Mesas entraron en campañas específicas vinculadas a la movilización por la infancia y por el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad Asimismo, en la actualidad continúan apoyando los planes concertados y han participado en debates sobre el plan multianual y sus orientaciones retomando visiones de futuro y orientaciones estratégicas programáticas. A ello se suman las actividades desplegadas este año en torno al proceso de descentralización y la integración regional, y una nueva línea de trabajo con enfoque de género en los presupuestos participativos.

Como conclusión podemos señalar que las Mesas mantienen vigencia, como organismo centralizado aportan en la construcción de la agenda nacional, así como permiten deliberar y tomar decisiones en prioridades sociales para la gestión pública a nivel macro. Asimismo, han abierto canales para el involucramiento de las poblaciones en diversos escenarios de gobierno (local y regional). En estos años se ha avanzado significativamente en decisiones de carácter vinculante, pero ello no está explícito en el marco legal y por tanto hay vacíos en la normatividad. Finalmente, aunque existe incertidumbre respecto del futuro de las Mesas en la medida en que depende de las decisiones de los gobiernos, no puede haber duda sobre la importancia y urgencia de la tarea en un país con acuciantes problemas de desigualdad y exclusión.

Fases, objetivos y funciones de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza

* La breve pero densa trayectoria de la Mesa puede resumirse en las siguientes fases:

1. **Período inicial: del mito a la realidad** (enero – julio de 2001) Esta fase va desde su creación hasta la constitución de las mesas departamentales y algunas provinciales. Denominamos así este período porque varios han aludido al “mito de la concertación” que se hizo realidad. Otros han aludido a una experiencia que rompió el mito respecto de la relación con el Estado, demostrando que era posible trabajar entre Estado y sociedad civil. Este período constituye también una demostración del potencial movilizador de la sociedad civil pues el decreto de creación (D.S:001) de la Mesa no había previsto una estructura descentralizada, de tal modo que en este caso la práctica excede a la norma, experiencia que luego será recogida en el D.S.014. Poco después el gobierno de Alejandro Toledo ratificó la designación del R.P. Gastón Garatea como Presidente de la Mesa.
2. **Fase de expansión y crecimiento: el aprendizaje de la concertación** (agosto de 2001 a fines de 2002). Se observó una expansión sustantiva a nivel provincial y distrital. Este crecimiento de las mesas en número también se refleja en la progresiva incorporación de nuevos sectores, pero sobre todo en la multiplicación de demandas a las mesas, de escenarios en los que participa y de iniciativas que se elaboran. Está en marcha un proceso masivo de aprendizaje sobre la gestión pública y modos de llegar a acuerdos consensuados. Entre estos hay que destacar la elaboración de planes concertados y presupuestos participativos, los aportes al Acuerdo Nacional, los acuerdos de gobernabilidad a nivel regional, la participación en la Comisión de Descentralización del Congreso.
3. **Fase de reajuste y tensiones** (fines de 2002 hasta fines de 2003). Este período estuvo marcado por el proceso electoral que puso en marcha los gobiernos regionales, se trató de un contexto cambiante debido sobre todo a la descentralización pero también a la poca prioridad que el gobierno le dio a la lucha contra la pobreza así como a la inestabilidad política y el desgaste gubernamental. A su vez, en este período se percibe una recarga de trabajo que contrasta con los pocos recursos y algunos sectores dudan de la efectividad de sus esfuerzos. A pesar de ello, en este período las Mesas lograron mayor organicidad, se reafirmaron las orientaciones programáticas sobre el desarrollo humano y se retomaron las visiones de futuro.

4. **Período actual** (2004 a la actualidad). Esta es una fase de consolidación institucional y de posicionamiento respecto del mediano plazo. A pesar de las tensiones, las Mesas han continuado, y sus niveles ejecutivos nacional, departamental (ahora regional) y provincial entran en un período de consolidación, lo mismo ocurre con un número importante de distritales que agrupan a más de cuatro mil personas. Hay dudas sobre la efectividad de la concertación y el futuro de las mesas, pero también hay reafirmación sobre la necesidad de las mesas en un país de alta conflictividad. Mientras, se elaboran estrategias para incorporar sectores excluidos y se ponen en marcha iniciativas para lograr mayor efectividad en lucha contra la pobreza.

* Entre los objetivos de la Mesa se encuentran: a) concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y de género; b) lograr mayor eficiencia en la ejecución de los programas comprendidos en la lucha contra la pobreza: c) institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado; y d) lograr la transparencia e integridad en los programas de lucha contra la pobreza

* Asimismo se le asignan funciones tales como: a) promover un diálogo nacional para alcanzar la articulación coherente de los esfuerzos del Estado, sociedad civil y el sector privado destinados a la lucha contra la pobreza; b) lograr la transparencia, eficiencia y sistema de información veraz y oportuna sobre la inversión social pública, en el marco de los objetivos sociales establecidos; y c) servir de instancia de consulta para la formulación de planes nacionales, departamentales y locales referidos a políticas de desarrollo y promoción social, así como en la definición de las prioridades presupuestales.

Bibliografía

Arroyo, Juan e Irigoyen Marina, Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización, DFID, Lima 2005

Ballón, Eduardo, “Participación ciudadana en espacios locales, notas para un balance”, En Cuadernos Descentralizados No. 10 , Grupo Propuesta, Lima 2003, p. 9-44

Henríquez, Narda, Red de Redes para la Concertación, la experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, MCLCP- GTZ, Lima 2005

Tanaka, Martín, Participación Popular en las políticas sociales, cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario. CIES-IEP, Lima 2001