

POSIBILIDADES Y LIMITES DE EXPERIENCIAS DE PROMOCION DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ

Romeo Grompone

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 132

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Documento de trabajo N°132 Serie: Sociología y Política N° 38

POSIBILIDADES Y LÍMITES DE EXPERIENCIAS DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ

ROMEO GROMPONE

Documento de Trabajo N° 132

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Serie: Sociología y Política, 38

Este texto ha sido elaborado en el marco del Proyecto Institucional de Sociología y Política 2000-2001, auspiciado por la Fundación Ford (Donación 980-0347-1); y como parte del Proyecto "Sistematización y evaluación crítica de las principales experiencias exitosas de participación ciudadana a nivel local: ¿cuáles son y qué nos enseñan? Identificación, análisis y divulgación" realizado con el apoyo financiero del Open Society Institute (Donación 20007934).

© IEP EDICIONES

Horacio Urteaga 694, Lima 11

Telf. 332-6194/424-4856

Fax: (51 1) 332-6173

E-mail: publicaciones@iep.org.pe

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)

ISSN: 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Impreso en el Perú

febrero, 2004

500 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 1501052004-0947

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este documento por cualquier medio sin permiso de los editores.

GROMPONE, ROMEO

Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú-Lima, IEP, 2004.

(Documento de Trabajo, 132. Serie Sociología y Política, 38)

PARTICIPACIÓN CIUDADANA/ORGANIZACIONES SOCIALES/ PARTICIPACIÓN POLÍTICA/PERÚ

WD/05.01.01/SP/38

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
PERDIENDO LA INOCENCIA: LAS DINÁMICAS POLÍTICAS DE LA PARTICIPACIÓN	7
LA INEVITABLE INFLUENCIA DE LA COOPTACIÓN Y EL CLIENTELISMO	9
LA EFICACIA DEL RÉGIMEN AUTORITARIO	9
ONG, SOCIEDAD CIVIL, PARTICIPACIÓN	11
CONCERTANDO PARA EL DESARROLLO: LA DIVERSIDAD SOCIAL, SUPERANDO LOS DISCURSOS UNIFORMES	12
TENSIONES EN LA BÚSQUEDA DE NUEVAS FORMAS DE HACER POLÍTICA	14
FRACASOS DE LA CONCERTACIÓN	16
LOS CONFLICTOS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS SIN CANALES INSTITUCIONALES	17
LA LIMITADA INFLUENCIA DE LOS DIRIGENTES TRADICIONALES	19
LA PARTICIPACIÓN VINCULADA A ALIANZAS INSTITUCIONALES	20
LOS DISCURSOS PARTICIPATIVOS EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA	21
LOS PLANES DEL DESARROLLO: CUANDO EN EL MÉTODO SE INTRODUCE EL AZAR POLÍTICO	23
EXPERIENCIAS CONCERTADORAS EN UNA NUEVA SITUACIÓN POLÍTICA	25
LA PARTICIPACIÓN ASOCIADA A LA CAPACIDAD DE INNOVAR	26
DIFICULTADES EN LAS EXPERIENCIAS DE CONCERTACIÓN DE LUCHA CONTRA LA POBREZA	27
LAS PRIMERAS DISCUSIONES DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	28
ACUERDOS DE AUTORIDADES Y PARTICIPACIÓN	30
EL MEDIO AMBIENTE Y LA INTERVENCIÓN DE LA SOCIEDAD	31
LA AMPLIACIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA	32
LOS CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN ESTANDARIZADOS EN SALUD	34
PROYECTOS PARTICIPATIVOS EN EDUCACIÓN	35
LOS DISOCIADOS PROYECTOS PARTICIPATIVOS DE GÉNERO	36
LAS AUTORIDADES AUSPICIANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	37
LA INNOVACIÓN DESDE EL RESCATE DE LAS TRADICIONES LOCALES	38
OBSERVACIONES FINALES	38
ANEXO	43

POSIBILIDADES Y LÍMITES DE EXPERIENCIAS DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ

Este trabajo surge de una invitación formulada por el Instituto de Estudios Peruanos a Desco, Alternativa, el Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta (Cedisa), el Centro Ideas Cajamarca, la Representación Defensorial de Ayacucho, la Representación Defensorial de Loreto, Servicios Educativos Rurales (SER), el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca), Servicios Educativos, Promoción y Apoyo Rural (Separ) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Regional (Ceder), iniciativa que fue acogida con una disposición abierta a compartir ideas y propuestas. Cada una de estas instituciones presentaba seis experiencias de participación que consideraban exitosas y otra que estimaban fallida, siguiendo pautas convenidas por todos para favorecer una lectura comparada. La iniciativa fue auspiciada por Open Society Institute y la Fundación Ford.

El IEP me ha encomendado hacer un esfuerzo más que de sistematización de identificar algunos puntos críticos que ayuden a una discusión ojalá enconada, para que lo planteado valga la pena.

Por supuesto, no me detengo a realizar un análisis caso por caso. Sin embargo, aspiro a que en buena medida se haya logrado dar cuenta de la diversidad de estas propuestas en sus líneas de intervención y en la relación con las distintas sociedades locales en que se aplican, con sus dilemas y desafíos.

El autor de estas líneas tiene disposición a debatir ideas contrapuestas -al fin de cuentas es una de las razones que lo llevaron a ser sociólogo- pero no quisiera incurrir en un academicismo impostado. Me atrevo a cuestionar, polemizar, generar dudas e interrogantes porque la sinceridad y el rigor de los informes presentados, permiten y hasta diría que invitan a realizar este ejercicio. Este trabajo lo hago al mismo tiempo que estoy tratando de realizar una monografía sobre teorías de la participación política y sus consecuencias, tema que siento que se diversifica y amplía. Este informe es un alto en el camino y un nuevo impulso para esta tarea que estoy emprendiendo.

Los casos presentados llegan hasta agosto del 2003. Hay nuevas experiencias asociadas sobre todo a líneas de vigilancia ciudadana y de discusión de presupuestos participativos que no pudieron ser tomadas en cuenta, pero que no creo que cambien los términos aquí planteados por más acelerada que sea nuestra historia política y los aprendizajes institucionales.

Preocupados todos por extender la participación democrática, sería entre aburrido y peligroso llegar a acuerdos definitivos. Soy, en este sentido, un intérprete cómplice. Con muchos de los integrantes de estas instituciones tengo relaciones de amistad. Condicionan lo que aquí se dice, pero en el buen sentido, ya que me permite hablar con libertad. Y en

- 6 estos vínculos de afecto no puedo menos que reconocer mi preferencia por Desco porque allí trabajé cuatro años en un clima de compañerismo y creatividad que me ayudó a entender al Perú.

INTRODUCCIÓN

Este texto examina las prácticas de participación de organizaciones sociales que tratan de incidir y cambiar los estilos de hacer política en los espacios locales, que en opinión de quienes las promueven resultan más creativas que otras iniciativas realizadas en un estilo más convencional. Este trabajo no tiene pretensiones teóricas, se limita a describir algunas experiencias. Intenta dar un orden a las experiencias No persigue una clasificación que sirva con propósitos metodológicos, sino integrarlas a un diálogo social y político sobre lo que está ocurriendo en el país. El fortalecimiento de la democracia y de los principios de equidad, en todo caso, no va a surgir de la simple suma de esfuerzos con ese derrotero (idea que a veces se asume sin advertir sus limitaciones). Necesita de una discusión más áspera y difícil que articule lo local con lo nacional. Requiere, además, confrontar lo que se va logrando con pequeñas iniciativas con los referentes institucionales, políticos y sociales existentes en el espacio que se aplica y los intentos de incorporarse a ellos, de cuestionar o de ir más allá de los parámetros establecidos innovando en las expresiones organizativas que se quieren promover.

Examinar estas experiencias implica establecer puntos de partida realistas, poniendo en consideración lo que en ocasiones parece ser un consenso extendido pero poco expuesto a examen y crítica en el momento de establecer propuestas. Se señala que estamos ante una sociedad fragmentada, pero no nos hacemos cargo de las consecuencias de esta afirmación. Supone, entre otras características, una sociedad organizada en redes restringidas, desconfianza hacia los otros a quienes se considera extraño o intruso, defensa de pequeños espacios, entrelazamiento de conflictos personales, sociales y políticos sin que pueda establecerse en muchos casos una línea precisa de demarcación, dificultades en la articulación de intereses. La percepción de las brechas económicas, políticas y sociales lleva a reconocer, además, que quienes trabajan en las ONG forman parte de una élite Saberlo no significa defender que se tenga una conciencia culpable o desdichada -depende de que se tenga o no, de intransferibles opciones personales- sino ser conscientes de que cuando se trabaja con una población pobre y excluida hay problemas de comunicación. Y uno de los riesgos es caer en la autorreferencialidad armando una propuesta que trabaje sólo con sectores restringidos de los grupos que se adhieren a las iniciativas que se quieren desarrollar, y que aisle a aquellos que precisamente se quiere salvar de su condición de discriminados. O, en el otro extremo, hacer planteamientos tan genéricos como en algunas propuestas de desarrollo que en busca de una transformación general e inclusiva se pierde de vista a los sectores a los que se desea llegar, convertidos genéricamente en ciudadanos, vecinos, campesinos, comuneros.

Reconocer la decadencia del sistema político y los problemas de representación, de la que tanto se ha hablado a veces con extrema superficialidad, debe estar asociada al hecho de que las ONG que formamos parte son también poco representativas. Tenemos restringida convocatoria social, no nos conocen o hay prejuicios sobre nuestras prácticas, a veces hablamos por los otros sin haber establecido un lazo social y político legitimado, nos molesta la volatilidad de las adhesiones políticas y sociales en las comunidades en que

trabajamos. Y, finalmente, lo que podía ser un referente con el que vinculamos, los actores que tuvieron influencia en el Estado y en la política en los primeros años de la transición democrática, han perdido influencia más allá de que, afortunadamente, han establecido relaciones más duraderas y estables con su círculo de pares. Estas comprobaciones no son trabas para una acción de búsqueda de la afirmación de la democracia, indica apenas la situación en que nos encontramos en el momento de emprenderla. En la mayoría de nuestros proyectos e informes nos referimos a la presencia o a la falta de voluntad política, una idea elusiva y de difícil definición. Si no queremos que ella sea una frase que se quede en los buenos deseos y las aspiraciones compartidas, debe ser capaz de considerar instituciones, actores y procesos a los que hemos hecho alusión para entenderlos e intentar avanzar antes que ignorados o pasarlos por alto.

PERDIENDO LA INOCENCIA: LAS DINÁMICAS POLÍTICAS DE LA PARTICIPACIÓN

También creo que existe consenso acerca de que la participación no existe en estado puro, y está inevitablemente atravesada por las tensiones con la realidad a las que se enfrenta. Y que no sigue una lógica lineal en la que confluye en desenlaces afortunados la congruencia entre objetivos propuestos con resultados, salvo cuando se actúa en ámbitos muy restringidos de intervención. Un buen defensor de la participación debe tener, entre sus virtudes y competencias, la capacidad de reconocer situaciones imprevistas, a veces controlarlas, a veces sacar partido de ellas para innovar. En la única mención académica que haremos en este trabajo, conviene tener en cuenta la advertencia que realiza Rebecca Abers en torno a que la participación tiene, en la mayoría de los casos, problemas de implementación, de generación de nuevas formas de desigualdad y de cooptación que cruzan todas sus experiencias y que sólo pueden limitarse parcialmente si somos conscientes de ellas y actuando creativa y responsablemente.¹ No necesariamente me voy a atener en el desarrollo de estos aspectos a lo que es el estricto planteamiento de la autora.

La participación tiene problemas de implementación, entre otras cosas, porque van a existir, desde el Estado y aún de quienes promueven estas experiencias desde el campo de la sociedad civil, necesidades burocráticas en el sentido de procurar alcanzar fines que sean rápidos de cumplir en términos de tiempo y dinero. Ellos son difíciles de acoplar con los períodos necesariamente más extensos que requiere la movilización de aquellos a quienes pretendemos involucrar en una experiencia de participación. En segundo lugar, porque predomina en quienes actuamos desde las ONG la idea del Estado como un actor monolítico o en cierta manera plano, y no somos capaces de advertir que hay distintas agencias que compiten entre sí y que no asumen en todos los casos un mismo discurso en lo relativo a la participación de los ciudadanos en sus políticas. De la misma manera que no resultan sencillas de conjugar las preocupaciones de las ONG que trabajan con una misma población, a lo que se agrega el entrecruzamiento con las prioridades de las agencias de cooperación internacional, que siguen a menudo pautas estandarizadas de intervención siguiendo patrones internacionales y que no realizan, y a veces son extremadamente

¹ Rebecca Abers «Inventing Local Democracy, Grassroots Politics in Brazil». Lynne Rienner Publishers - Boulder London.

8

renuentes a hacerlo, a analizar los distintos contextos en que actúan, lo que supone nuevas exigencias que sus funcionarios no les interesa asumir. O que a veces ni siquiera tienen atribuciones para hacerlo por depender de directivas que no están en condiciones de corregir.

Por otro lado, es inevitable que nos encontremos con grupos que actúan por fuera de cualquier sistema establecido de negociación, tratando de imponer sus prioridades por encima de lo que se quiere alcanzar recurriendo a una lógica participativa. Más que denunciar estos procedimientos, por lo general informales, se trata de conocerlos. La aspiración a la absoluta transparencia no sólo es inalcanzable. Si no tiene inadvertidamente rasgos autoritarios que evocan la idea de un control social sin resquicios. Y una velada aspiración, entre elitista y moralista, a pretender que son mejores que el resto. Lo cierto es que van a tratar de superar escollos institucionales tanto grupos de negocios y medios de comunicación como quienes prevemos en nuestros proyectos realizar actividades de «cabildeo». El acceso a la toma de decisiones inevitablemente se encuentra con filtros. Los dirigentes de los sectores populares lo conocen bien y su aprendizaje político, tanto el democrático como el que no lo es, radica en saber a quién recurrir y la oportunidad para hacerlo, por lo que las experiencias de participación tienen un plano de fondo en el que se sabe que hay transgresiones y desvíos a la estrategia que se quiere emprender. El problema radica en cómo quitarles peso, ser capaz de persuadir y de incorporar a una alternativa más incluyente, y no quedarse en la pretensión que el conjunto haga un seguimiento incondicional a un guión preestablecido.

Como es sabido, la participación enfrenta también problemas relativos a la desigualdad. Sabemos que hay grupos que van a estar en desventaja: las mujeres, especialmente si son pobres; los campesinos de las comunidades más excluidas; y esto no solamente por el discurso sicologista, pero pertinente si se lo toma en sus justos términos, de la falta de autoconfianza y autoestima, sino porque los costos y beneficios de la participación son necesariamente evaluados por ellos en el corto plazo. Las exigencias de quienes afrontan la necesidad de supervivencia día tras día impiden una proyección más sostenida en el tiempo. Una propuesta participativa si quiere ser consistente debe preocuparse por ir más allá de señalar genéricamente las discriminaciones sociales, étnicas, de género o de generación, sino tratar de indagar cómo ellas se expresan en el grupo de referencia en que actúan. Y ser conscientes, además, de que aislar una sola de estas dimensiones -el género y la etnicidad, por ejemplo- quizá permite hacer un buen trabajo, pero puede desconocer los vínculos que existen entre las distintas prácticas discriminatorias, a veces con expresiones visibles, otras de modo más difuso. Otras veces con buenas intenciones los defensores de la participación sitúan las realidades estudiadas en compartimentos estancos debilitando así las bases para hacer un discurso político y social alternativo. Por lo demás, a algunas ONG no les interesa hacerlo, lo que es su derecho

En los últimos años ha surgido un conjunto de especialistas en el tema, desde funcionarios de los organismos de cooperación internacional a facilitadores que tratan de organizar la discusión en experiencias comunitarias. Más allá de las buenas intenciones de unos y otros, es inevitable que tiendan a generar sesgos, distorsiones, poca apertura a soluciones que se aparten de lo que pensaban con antelación sobre un determinado tema. Y ocurrirá con frecuencia que canalicen las demandas de la población para lo que ellos quieren en nombre del invocado consenso. Pocas veces se hace un escrutinio crítico de la receptividad que encontraron en la población a la que se dirigieron. Por esta razón se notan confusiones o perplejidad cuando los más pobres siguen a movimientos o a líderes autoritarios, y se

remite la explicación a sugerir el peso de rasgos y tradiciones culturales que formulados tan genéricamente resulta un atajo para tratar de esquivar lo que no se termina de entender. Asistimos a una suerte de contradicción de la que no somos conscientes. Por un lado, atendiendo a nuestras urgencias de trabajo renunciamos a saber la historia de las comunidades en que actuamos. A la vez le endilgamos la condición de autoritarios, tributarios de herencias coloniales, sujetos al patrimonialismo o seguidores de prácticas corporativas. A la que se opone un muchas veces confuso discurso de ciudadanía en que se mezcla un estatuto político con un vago acento en la formación de la identidad personal.

LA INEVITABLE INFLUENCIA DE LA COOPTACIÓN Y EL CLIENTELISMO

Finalmente, la participación enfrenta problemas de cooptación. Se tiende a legitimar a aquellos que son proclives a seguir las pautas participativas de acuerdo con los carriles convenidos y a demonizar a los creadores de problemas. A veces e inadvertidamente se coloca del lado oscuro a quienes integran movimientos regionales de corte más tradicional y reivindicativo. Ellos siguen lógicas de la participación, que manejan un discurso que puede ser visto como rígido y superado; por otro lado, tienden a desbordar los parámetros para la participación de aquellos que se proclaman expertos en el desarrollo y en mecanismos de resolución de conflictos. Lo cierto es que las expresiones más álgidas de movilización han discurrido por canales que no tienen que ver con nuestras tareas de promoción, se tome ello como una virtud o una insuficiencia. Los que se apartan de una nueva ortodoxia quedan fuera de lugar, cuando puede pensarse que una experiencia de participación de orientación democrática debería hacer un esfuerzo, hasta donde se pueda, de integrar a los disidentes o a los reacios a seguirla o a tener, por lo menos con ellos, canales de comunicación. Mientras ganamos nuevas lealtades, muchas veces después de un arduo esfuerzo, por los extremos opuestos se nos van los actores de los frentes de defensa o la población clientelizada por las políticas sociales del Estado.

En todo proceso de participación hay diversos grados de manipulación, acecha el clientelismo, se expresan abierta o en modo encubierto intereses particulares de los diversos actores. Es ilusorio y hasta demostrativo de falta de sensibilidad plantear que ellos no existen, es más, reconocerlos ayuda a cuestionarlos y limitarlos sin que se pueda llegar a una solución de punto final. En algunas de estas expresiones va a producirse una tensión entre los que insisten en proyectos de largo plazo, y otros que rechazan la experiencia o la tratan de llevar para sus exclusivos propósitos o beneficios. Afortunadamente así es la vida política cuando se va afirmando el pluralismo democrático. Sin quererlo, y sin ser plenamente consciente de ello, los promotores de las experiencias de participación tienden a establecer una dicotomía entre puros e impuros, contaminados e incontaminados: el buen poblador empoderado para hablar en la jerga que se emplea, y aquel apático o indiferente.

LA EFICACIA DEL RÉGIMEN AUTORITARIO

Entender los procesos de participación requiere, para establecer un punto de partida realista, reconocer dos hechos que han caracterizado a la sociedad peruana en los últimos años. En primer lugar, que fue la prédica autoritaria de Alberto Fujimori aquella que tuvo mayor capacidad de ser recogida por los sectores populares marginados de la población.

10

En segundo lugar, y esto es un hecho positivo, que la reforma que se ha emprendido hacia la descentralización, más allá de sus retrasos, incongruencias, diseños institucionales cuestionables provoca el surgimiento de un referente institucional que permite darle a la participación nuevos sentidos y en la que aparecen nuevos ámbitos en la que se puede, desde una intervención abierta y poco seguidora de diseños estrictos en sus planteamientos primeros, conseguir una mayor incidencia política.

Como se sabe, Fujimori fue capaz de concitar la adhesión de poblaciones marginadas en ámbitos urbanos y sobre todo en comunidades olvidadas del medio rural. El clientelismo se combinaba con la ejecución de obras públicas. Su presencia obraba como reconocimiento simbólico de que aquellos que estaban por fuera del sistema. Daba la impresión que trataba de incluirlos, aunque nos cueste reconocerlo. Su discurso, sus ofrecimientos cuando llegaba a comunidades apartadas y sus realizaciones posteriores hacían congruente lo prometido con lo que efectivamente se hacía. Sacó partido de la fragmentación de la sociedad civil y convirtió esa situación en una condición para la gobernabilidad política de su régimen. Distribuir los fondos hacia los alcaldes distritales a través de Foncomun, quitándole recursos y espacios de influencia a los alcaldes provinciales, era una manera de dificultar la integración de demandas colectivas, evitar que se pensara desde los espacios locales en alternativas económicas de desarrollo más integrales, y de reservar al gobierno central las decisiones finales al mismo tiempo que daba la imagen que se atendía a cada lugar en concreto con su estricta e intransferible necesidad particular. Ese sistema no aseguraba una perspectiva de desarrollo, pero sí garantizaba que la población se adhiriera a su liderazgo, que por mucho tiempo no requirió establecer el trabajoso ejercicio de intermediaciones propios de una organización política o de un movimiento social que aspire a estructurarse. Y algo debe haber quedado de esta experiencia en percepciones y expectativas de la población cuando, con una intención radicalmente enfrentada al del régimen anterior, se trabaja en la idea de presupuestos participativos siguiendo los criterios de desperdigamiento de fondos públicos con los que sustentaba sus mecanismos de control el régimen anterior.

Ante esta alternativa diligentemente formulada, que visto en perspectiva llama la atención por su congruencia, las ONG y algunos alcaldes desarrollaron el discurso de la concertación en torno a la definición de alternativas de corto y largo plazo para los espacios locales, además de tareas de seguimiento de la gestión de las autoridades locales. Constituyó un esfuerzo sostenido, bien intencionado, que motivó en algunos casos un sentido compromiso de distintos promotores para tratar de combatir en parte el clientelismo establecido por el gobierno y procurar, quizá idealistamente, abrir un presunto espacio público democrático. Hablaremos con mayor detenimiento de este proceso más adelante. En todo caso, teniendo en cuenta las características del régimen autoritario, los logros y fracasos que se dieron en esta experiencia de participación no consiguieron modificación alguna en la situación política. Las sociedades locales siguieron actuando con las mismas pautas. Aunque cueste reconocerlo, no motivaron siquiera la preocupación del régimen autoritario de denunciarlas, enfrentarlas, hacerles perder vigencia. Quizá también nosotros nos habíamos acostumbrado a pensar en respuestas fragmentadas y dispersas. Estábamos sujetos a las premisas del mismo razonamiento que queríamos combatir.

En los primeros años, Fujimori recurría a un liderazgo plebiscitario; luego, cuando empieza a perder parte de su popularidad, utiliza a intermediarios políticos ligados a distintas agencias del Estado que iban construyendo adhesiones a favor del gobierno. Visto en

perspectiva, eran más eficaces que nosotros en movilizar organización, recursos y vincular Estado y sociedad civil. Esta desventaja no es resultado de una mayor capacidad de los que actuaban políticamente a favor del régimen, aunque probablemente las visiones desencantadas tienen la ventaja de saber lo que estaba ocurriendo en las diferentes comunidades, porque perseguir inmediatos propósitos instrumentales obliga a ser objetivos al estudiar una determinada realidad. Los promotores asociados al gobierno tenían, además, a su favor disponer de referentes institucionales precisos y podían otorgar obras y servicios tangibles en beneficio de la población en la que operaban. En algunos casos privilegiaban para la ejecución de políticas sociales al CTAR y al entonces Ministerio de la Presidencia; a veces actuaban con Pronamachcs; en ocasiones se vinculaban a Foncodes, o a la Dirección Agraria; en todo caso, el gobierno definía - con una precisión mayor de la que nosotros podíamos percibir- quién era el agente estatal que permitía cooptar a los aislados sectores populares y hacia juegos complejos al interior de su aparato y en su proyección social, que fuimos renuentes a examinar con detenimiento.

ONG, SOCIEDAD CIVIL, PARTICIPACIÓN

Las ONG trataban de sustituir a los partidos políticos y hasta parcialmente, y en algunos temas, lo que presuntamente debiera hacer el mismo Estado. La mayoría de ellas lo asumía como una práctica necesaria debido a las circunstancias a enfrentar, pero no la pensaban como el escenario deseable a mediano plazo. Sabían de los graves problemas que acarrearía la falta de un sistema político y se preocupaban por ello. También corresponde decir que hubo quienes se recrearon en su excepcionalidad, improvisando un discurso en la que se erigían como supuestos representantes de la sociedad civil. Ello fue en cierta manera justificado porque adquirieron protagonismo dada la precariedad de los actores sociales y políticos que establecieron los acuerdos para el retorno de la democracia. Y estaba avalado, además, porque ha comenzado a ser la corriente predominante tanto desde los organismos internacionales como en la filosofía política latinoamericana la idea de la sociedad civil como una tercera esfera, distanciada de la política y del mercado, en la que se recrean nuevos lazos de sociabilidad y se da oportunidades para un estilo de participación alternativo, ajeno a temas que se entienden superados como el de la hegemonía y la disputa por el poder. ²

Las nociones de participación que manejan las ONG cuyas experiencias estamos considerando se centran en problemas parecidos a los que estamos exponiendo y su interés es el que converjan representatividad, legitimación y eficacia. Así, para Desco es importante que las propuestas aspiren a la autonomía de los agentes externos, a que confluya la participación como valor en sí mismo para afianzar una cultura democrática y construir ciudadanía y como mecanismo de toma de decisiones; a entender la replicabilidad como ampliación de experiencias iniciadas o elementos que se pueden trasladar a contextos distintos, superando así la idea mecánica de entender lo replicable, como se hace habitualmente, a la manera de una estructura modular y nómada que se traslada e instala lugar por lugar sin mayores variaciones. Desco se preocupa porque se llegue a resultados

² Discuto esta interpretación en un trabajo que se publicará próximamente sobre tensiones entre representación y participación en la teoría política y en la experiencia del país. A los efectos del presente trabajo basta lo aquí expuesto.

12

concretos conjugando eficiencia con eficacia; asimismo, que se puedan legitimar nuevos liderazgos, alternativos, interesándose, a diferencia de otras instituciones, en que estos líderes sean capaces de entrar en la disputa política por cargos representativos y no conformarse con un vago reconocimiento social. Acepta, además, que va a existir una inevitable distancia entre quienes intervienen en procesos de decisión técnicos y de establecimiento de normas y de metodologías, y aquellos que les interesa, sobre todo, expresar demandas y expectativas. Reconocer este hecho permite separar los elitismos mal asumidos de la inevitable diferencia de estilos de la participación, evitando así la idea de tomar a la población como un conjunto no diferenciado que a la larga naturaliza la brecha entre promotores y sociedad en la que se interviene.

Alternativa llega a planteamientos parecidos desde otro punto de partida, si se quiere más sustantivista, en la que importa llegar a planes de trabajo integrados, objetivos e intereses comunes y una perspectiva de desarrollo local que sea lo que integre el conjunto de iniciativas que se emprenden. Le preocupa distinguir niveles de intervención llamados micro, meso y macro, según el espacio que se interviene y las condiciones de pasaje de uno a otro. El planteamiento de la participación de Desco parece ser en este sentido más laxo y a la vez más reticente a buscar desenlaces finales. Alternativa entiende la participación asociada a la progresiva incorporación a redes y recursos más amplios, informativos, tecnológicos, políticos. En Desco hay una mayor insistencia en planteamientos más clásicos de incidencia política y de negociación entre actores. No son posiciones encontradas, pero como vamos a ver en las experiencias de participación, las diferentes ONG harán un mayor énfasis en una u otra orientación.

CONCERTANDO PARA EL DESARROLLO: LA DIVERSIDAD SOCIAL SUPERANDO LOS DISCURSOS UNIFORMES

Como se ha señalado, las experiencias de participación a las que se les ha asignado mayor importancia son aquellas asociadas a la concertación para el desarrollo. En una primera aproximación impresiona que haya lenguajes y hasta metodologías comunes para extensos barrios de Lima, ciudades intermedias, centros poblados de la sierra y de la costa con muy diferente historia social, caseríos. Sin embargo, y es un mérito de las ONG que han participado en este trabajo, después de una primera y distendida exposición de objetivos nos describen sociedades conflictivas, dificultades de acceso al Estado, acceso a tomas de decisión que no se atienen a procedimientos democráticos aunque se tuviera una primera intención de recurrir a ellos, cambiantes comportamientos y estrategias de los alcaldes, deserciones y fracasos.

Ya la vez experiencias exitosas que surgen por una trabajosa labor de llegar a consensos nunca dados de antemano entre participantes que fueron capaces de ordenar y darle direccionalidad a sus expectativas o que surgen de una amenaza o una oportunidad que hace razonable que los diferentes actores desplieguen un intenso y generalizado compromiso. Existen distintas razones que llevan a la participación y los métodos empleados, para bien o para mal, se distorsionan y refractan en cada sociedad local. Ello no impide establecer algunas conclusiones, ocurre simplemente que ellas se resisten a la aplicación de criterios técnicos y políticos que se presten a fáciles generalizaciones y a afirmaciones definitivas.

Algunas experiencias de desarrollo hacen coincidir sin proponérselo una propuesta integrada de gestión pública y privada, una vasta red de actores involucrados y un enunciado de objetivos en los que no se da cuenta de las dificultades que inevitablemente tienen que encontrarse en una propuesta de estas dimensiones. Daría la impresión que es tributaria de un estilo de presentación de ideas en que la metodología empleada da cuenta de la realidad, pero no dialoga con ella, dejando sin saber al lector los alcances de los logros encontrados. Este es el caso del proyecto de Gestión Concertada para el Desarrollo sostenible en el Valle del Mantaro. Se busca promover el desarrollo de la pequeña y microempresa industrial y de servicios turísticos en cuatro provincias de la zona. La aspiración es llegar al cumplimiento de estos propósitos desarrollando capacidades empresariales, logrando alianzas estratégicas entre municipalidades, empresas privadas y ONG, identificando oportunidades de mercado y localizando nuevas experiencias exitosas en agroindustria y turismo. Participan de este proceso la Municipalidad Provincial de Huancayo, la Cámara de Comercio, Agricultura, Producción e Industria de Huancayo, la Cámara de Turismo y un conjunto de ONG, CIED, Edpyme, Cesem y Separ. Cada una de estas instituciones tienen responsabilidades específicas y todas ellas han aprendido y mejorado en sus capacidades durante el desarrollo del proceso, según se señala. Se han obtenido resultados, de acuerdo con lo que se manifiesta en concertación, apertura a mercados, concertación y liderazgos. Los únicos problemas encontrados, pese a un complejo organigrama de gestión, son que debe buscarse que la municipalidad provincial mantenga su capacidad de articulación para que no se fragmente la propuesta en un conjunto de iniciativas particulares (no lo dicen en estos términos, sino con un lenguaje más técnico); y se preocupen por las dificultades que provoca la continua rotación de funcionarios públicos que debilita los compromisos contraídos.

El problema de una propuesta planteada en estos términos es que se apoya en una relación de confianza con el lector de la experiencia. La participación es un dato preestablecido, algo así como un atributo que va por sí mismo en cualquier propuesta de desarrollo y que, por lo tanto, no es necesario discutirlo en sus alcances. En buena medida, este rasgo, aunque por cierto de manera no tan pronunciado, está presente en el relato de otras experiencias, poniendo en riesgo su alcance interpretativo.

Esta perspectiva también influye en el proyecto del Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma que busca orientar la actividad turística a la zona y el dinamismo económico que está surgiendo por la presencia de trabajadores del proyecto Majes en Arequipa. Hay municipalidades provinciales y distritales que participan de la experiencia, organizaciones sociales de base y ONG comprometidas en una experiencia concertadora que se realiza a través de asambleas, comisiones técnicas y tareas de capacitación. Sin embargo, en una lectura atenta aparecen resquicios en un discurso estructurado. Señalan que como ocurre con frecuencia en las sociedades regionales, los grupos empresariales más influyentes, en este caso formado por comerciantes y hoteleros no se integran a la experiencia, entendiéndolo que es «un factor no previsto inicialmente». Y resaltan que la planificación, tal como está planteada, «parece más un ejercicio metodológico que una guía de funcionamiento», y que se siente el contraste entre las responsabilidades que se quieren asumir y los recursos de los que se dispone. Y según creo entender, la ambigüedad de las reivindicaciones sociales entre perspectivas frustradas, aspiraciones renovadas de articulación de intereses y la búsqueda de una perspectiva más integradora. Dos lecturas de la participación discurren

14

en el texto. Una de ellas, normativa. Otra que alude a la innovación y al desborde establecido por procesos sociales que no se alcanzan a identificar en sus rasgos principales.

TENSIONES EN LA BÚSQUEDA DE NUEVAS FORMAS DE HACER POLÍTICA

El Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte es una propuesta apoyada por Alternativa, como parte de la preocupación, que ya anotamos, de esta institución por un desarrollo local que debe ubicarse, en sus palabras, a un nivel meso, articulando las redes distritales y llegando a niveles más ambiciosos de decisión comprendiendo el conjunto del espacio político y social del Cono Norte. Y a partir de ellos, respetando la autonomía alcanzada, negociar con el alcalde provincial de Lima, atendiendo los problemas políticos y administrativos que caracterizan a Lima como una megaciudad. Participan en esta experiencia concertadora, cuyos fines son amplios y diversificados, el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Municipalidad de Lima, regidores de Comas y Los Olivos (no se menciona a otros distritos, lo que probablemente limite su impacto político) y diversas ONG.

Encontramos una razonable preocupación por definir una perspectiva de cambio y disputas y enfrentamientos propios de una experiencia participativa que involucra una numerosa población y organizaciones, que como suele ocurrir no alcanzan un punto de equilibrio entre preocupaciones de llegar a acuerdos de amplio alcance y reivindicaciones particularistas, ambas direcciones, a nuestro parecer, igualmente legítimas. Alternativa describe con lucidez estos dilemas; a diferencia del autor de estas líneas, es más optimista sobre sus perspectivas de superación. Los empresarios, por ejemplo, reconocen la necesidad de vincularse al municipio y la importancia de desarrollar proyectos integrados en la zona ya la vez desconfían de las autoridades. Las ONG compiten entre sí por la defensa de cada una de sus perspectivas y sus énfasis de trabajo y por la búsqueda de vías de acceso a las decisiones políticas (quizá el término recelo para explicar estas posiciones encontradas subjetiviza y atenúa estos antagonismos que en buena parte obedecen a razonables diferencias de entender como actuar en un barrio popular unido a disputa por intereses y competencia por recursos). Por su parte, las autoridades políticas despolitizan, si cabe la contradicción en los términos, al condicionar que las decisiones se tomen por consenso, prescindiendo de cualquier instancia de votación. En mi opinión, ello no obedece a la defensa de la participación unida a principios deliberativos sino a que, como sucede con frecuencia en organismos corporativos, no hay manera de validar el peso de cada una de las representaciones. No existen criterios para saber cuánto vale lo que decide un alcalde frente a otro, de éstos con relación a un funcionario de algún sector del Estado, de todos ellos respecto a las ONG. Y si se entiende que se está planteando el desarrollo económico de varios distritos de una gran ciudad, el sistema para ser efectivo tiene que ser complejo y comprender una vasta gama de decisiones. Si sobre ellas no se producen discrepancias o una vez que éstas emerjan no hay procedimientos para resolverlas el proceso no puede discurrir con la eficiencia y la legitimación que necesitaría. Quizá estas situaciones en la que en lugar de contrapesos institucionales existen situaciones de mutuo bloqueo, hacen que las propuestas de concertación en gran escala estén constantemente redefiniendo sus esquemas institucionales.

En el caso del Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte se plantea, por ejemplo, si tiene que ser una instancia meramente deliberativa o de ejecución de acciones, si

permanece en su formato actual o se integra y en buena parte es desplazada por el Conorte, Consejo de Alcaldes del Cono Norte. A su vez, los acelerados cambios en la legislación descentralista probablemente incidirán en establecer nuevos marcos institucionales en la que con frecuencia se establecen los principios generales, pero hay deficiencias o retrasos en su reglamentación. El planteamiento de Alternativa tiene el mérito que sugiere algunos de estos problemas y deja preguntas abiertas, lo que no ocurre con frecuencia en otras experiencias de participación. El compromiso con una propuesta no rehúye atender a sus dificultades.

En otra experiencia que analiza Alternativa, la Mesa de Concertación para el Desarrollo del Cono Norte, se siente la tensión entre una propuesta orientada a un proyecto integrador de vastos alcances y un abigarrado conjunto de organizaciones estatales, de los gobiernos locales y de la sociedad que se movilizan por intereses de corto plazo o que expresan situaciones de competencia política que ambiguamente se hacen sentir en esta instancia y a la vez las desbordan. Esta propuesta que aspira a constituir, en sus palabras un distrito ordenado, seguro, transparente, democrático y participativo, afronta propósitos que no se articulan entre sí, pero, como demuestra Alternativa, son inevitables. Es una instancia de oposición al gobierno municipal, al mismo tiempo que en teoría necesitaba de su intervención si se quería cumplir los propósitos inicialmente previstos. Busca relacionarse con la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y a la vez no se consigue definir las atribuciones de cada uno de estos espacios de decisión. Existe una separación, en parte por razones técnicas, en parte por razones políticas entre el Comité Técnico que se reúne regularmente y el conjunto de organizaciones sociales. Siguen existiendo situaciones no resueltas entre municipio, demandas de algunas organizaciones sociales y ONG que promueven esta experiencia. Se entiende que en la actualidad ha perdido convocatoria social como para constituirse en un referente para darle contenido al proceso de descentralización.

El Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador tiene problemas similares al del Cono Norte. En la presentación de este proyecto, realizada por Desco, llama la atención el contraste entre la amplitud de propósitos que se enuncian y los resultados relativamente modestos que se aspiran conseguir finalmente, mejora de calles y alamedas, limpieza, formación de nuevos liderazgos y elaboración de un presupuesto participativo, tema éste al que nos referiremos más adelante. Los actores del proceso son la municipalidad, la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES), la Asociación de Pequeños y Microempresarios de Villa El Salvador (Apemives). Daría la impresión que en esta experiencia las ONG no se asumen como actores del mismo nivel que el resto en el proceso de negociación, sino que cumplen tareas de asesoramiento y promoción. Se señala como ventaja que la población tiene una vasta experiencia organizativa que incluye, entre otras, las asociadas a la elaboración de planes. Existe uno realizado por la CUAVES, otra realizada por la Apemives, finalmente una tercera acordada entre la municipalidad y los vecinos. Quizá el problema es saber si se puede hacer una historia lineal en que se va avanzando paso por paso a escalones más altos en lo que a participación se refiere. De haber ocurrido las cosas de esta manera un caso hubiera servido de precedente al otro. Probablemente en el contexto de la agitada historia política y social del país y del distrito haya habido discontinuidades y rupturas, momentos de auge en el involucramiento de los vecinos y períodos de desmovilización, a lo que se agrega la volatilidad de las opciones cuando se trataba de elegir autoridades nacionales y municipales. En todo caso, Desco

- 16 destaca preocupaciones que van más allá de validar la participación en sí misma, entre ellas la importancia de la realización de referéndums para validar decisiones estratégicas, las preocupaciones por renovar los liderazgos existentes y el cuestionamiento de rutinas institucionales que invocan la participación, pero que son poco eficaces y democráticas.

FRACASOS EN LA CONCERTACIÓN

Los planes de desarrollo participativos en un significativo número de casos han fracasado si nos atenemos a las experiencias recogidas por ONG que se han comprometido con estas iniciativas. Las razones que precipitaron este resultado responden a veces a conflictos políticos que no se consiguieron canalizar adecuadamente, otras se debe a deserciones de las instituciones de cooperación internacional que apoyaban a ONG que impulsaban estos procesos o hasta conflictos de poder entre ONG y autoridades políticas, finalmente puede ocurrir que los actores con los que se procuraba afirmar este proyecto no estaban en condiciones de asumirlo en el marco de una debilitada sociedad civil.

La Mesa Departamental de Desarrollo de Huancavelica surge en 1998 en un contexto de activa movilización social promovida por las autoridades municipales. Se propuso elaborar planes de desarrollo participativos y concertados y constituir, más allá de esta propuesta concreta, mesas de concertación donde confluyeran las instituciones públicas, el sector privado, los colegios profesionales y las llamadas organizaciones sociales de base. A su vez, se planteaba como una instancia de presión y de negociación al gobierno central reclamando mayores fondos para los municipios, desarrollo expansivo de políticas económicas y sociales de lucha contra la pobreza unida al rechazo de la privatización de la Central del Mantaro.

Tal vez una intensa experiencia de participación en el marco de una sociedad civil debilitada provoca dinámicas centrífugas antes que instancias de articulación. Lo cierto es que en el planteamiento del SER se atribuye el fin o quizá la lenta agonía de esta experiencia a la búsqueda de protagonismo político de los actores principales: el alcalde Federico Salas, que se acerca al fujimorismo hasta llegar a ser primer ministro ya en la terminación del régimen; Martín Soto, que establece vínculos con Perú Posible: la estrategia confrontacional del MNI que controlaba el Frente de Defensa. Concluye esta institución que lo fallido de esta experiencia se debe, entre otras razones, a la «permanencia de una cultura y práctica política personalista y partidarizada». Si forzáramos de mala fe este razonamiento, lo opuesto sería una cultura y práctica política comunitaria y sin instancias estructuradas de mediación política. No es, por cierto, lo que se quiere proponer. Ocurre que de alguna manera todavía estamos sumergidos en el contexto de despolitización que impuso el fujimorismo y que formó parte de nuestro clima cultural e intelectual.

La personalización de la política responde a múltiples razones que no es del caso desarrollar aquí, pero en el país se debe fundamentalmente a la ausencia de referentes institucionales, entre ellos los partidarios, que permitirían construir referentes que no queden expuestos a los vaivenes de cada coyuntura. En este ambiente las aspiraciones políticas aparecen como una trasgresión y muchas veces lo son efectivamente, ya que no hay perspectivas de desarrollar carreras políticas ordenadas ni tiene mayor sentido establecer compromisos de largo plazo. Tanto en la política como en la sociedad predominan las lealtades circunscritas y resulta más realista, aunque sea condenable, actuar tomando en

cuenta estos supuestos, que ir contra la corriente planteando una organización alternativa o intentando democratizar las existentes. El estilo autoritario de la década de los noventa promovía conductas oportunistas que por lo menos en el corto plazo funcionaban. La exposición pública a que quedó sometida Huancavelica propició estos comportamientos.

En otro plano, cabe reconocer que el gobierno de transición con el impulso a las llamadas Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza creó en muchos casos una instancia de superposición con otras experiencias que no podían articularse fácilmente apelando a la ingeniería institucional o a la buena voluntad de personas y organizaciones. En Huancavelica sucedió que una mesa para el desarrollo desgarrada por su conflictividad interna no pudo articularse con una mesa de concertación de lucha contra la pobreza que actuaba con un considerable margen de improvisación. Visto en perspectiva lo que estaba más allá de cualquier previsión razonable es que ambos esfuerzos de participación encontraran un punto de confluencia.

En la actualidad los promotores de lo que fuera un ambicioso proyecto de desarrollo en el departamento más pobre del país no saben si realizar actividades de seguimiento y fiscalización de los planes y asignaciones de fondos previstos para la zona o asumir una lógica reivindicativa más cercana a los criterios con los que se moviliza un frente de defensa. Mientras tanto, el apoyo de la cooperación internacional ha disminuido significativamente y algunas ONG que estuvieron comprometidas con esta experiencia se retiran de la zona.

En Churcampa, una de las provincias de Huancavelica, se producen disputas políticas que no llegan a los niveles de confrontación irresolubles que estaban ocurriendo por el mismo período a nivel departamental, pero que cuestionan el plan de desarrollo que se había convenido ejecutar pensando en el mediano plazo. En el conjunto de la experiencia hay una tensión entre los alcaldes distritales y el alcalde provincial, hecho que ocurre con frecuencia en las sociedades locales del país, con desenlaces que cambian rápidamente de logros participativos de significación con retrocesos o desvíos respecto al derrotero que se había convenido seguir. Actualmente la trama organizativa queda limitada a quienes viven en la capital de provincia dejando al margen caseríos y comunidades. Además, se elige un alcalde provincial poco dispuesto a asumir experiencias participativas y desvinculado de las iniciativas que en años anteriores iban en esa dirección. Un sesgo en la interpretación de estos procesos frecuente en las ONG es que se cuestione que los actores de la concertación participen por separado en distintas listas. Ya que si se está hablando de concertación se parte del reconocimiento que existen distintas opciones y preferencias que significa establecer acuerdos y no una propuesta impositiva de cohesión social.

LOS CONFLICTOS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS SIN CANALES INSTITUCIONALES

Algunas experiencias de concertación para el desarrollo buscan apoyarse en una alianza precaria entre un alcalde distrital y un conjunto de ONG que le prestan su apoyo, sin que en el proceso se vaya ganando en enraizamiento social. Para usar los términos al uso en los proyectos sobre estos temas, es participativo pero no sustentable. Quizá la mesa de concertación en el distrito La Encañada, en Cajamarca, vaya en esta dirección. El proceso es parte de 17 iniciativas que se realizan en Cajamarca entre 1996 y el 2002, y en el caso

18

que aquí se expone se basa en el acuerdo con dos gobiernos locales y un conjunto de ONG (Aspaderuc, ITDO, Prisma y CARE, entre otras). Llama la atención que la experiencia gira en una suerte de vacío social, ya que a nivel de organizaciones sólo participa la Asociación de Productores Agropecuarios de La Encañada. A su vez, en la medida en que se establece un plan de desarrollo y se desprenden ejes temáticos de discusión sobre recursos naturales y producción, salud población y familia, y educación y cultura, se logra generar un espacio de articulación de demandas sociales que hace que intervengan en el proceso instituciones del Estado como el Ministerio de Agricultura, Pronamachcs, INIA, el centro de salud de la zona y el Ministerio de Pesquería. Para el centro IDEAS, esta incorporación de instituciones del gobierno traba las potencialidades de esta experiencia por su tendencia a darle un manejo burocrático al proceso. Situados ahora en un gobierno democrático, este planteamiento suscita un dilema difícil de resolver: si no intervienen las instituciones estatales, las propuestas pierden eficacia, salvo que ellas se muevan en un plano solamente reivindicativo; si por el contrario ellas se incorporan, introduce sesgos a lo que es una limitada experiencia de participación social.

La resolución de este problema es finalmente política, depende de las capacidades de movilización que puedan articular las autoridades locales, las organizaciones sociales y las instituciones de promoción. En el caso de La Encañada, un abrupto desenlace final se anticipa al despliegue de este proceso. Accede ya iniciado el proceso de descentralización un alcalde ajeno a esta iniciativa y algunas de las ONG se retiran de la zona o restringen el alcance de sus proyectos. La práctica dirigida a la participación, en la que contradictoriamente se habla muy poco de actores sociales, no tiene condiciones para proseguir.

Otras experiencias de concertación para el desarrollo fracasan porque hay un directo enfrentamiento político entre responsables de ONG, que probablemente en distritos rurales se constituyan en notables locales, y las autoridades municipales. Parece ser que esto es lo que ha ocurrido en una experiencia de concertación para el desarrollo con relación a un tema concreto, la atención a la infancia que fundamentalmente se orientaba a la capacitación del personal docente y la formación de promotores de salud en la provincia de Cajabamba, en Cajamarca. En una primera etapa, que va de 1994 a 1995, se inicia el proceso presidido por el alcalde y con acuerdos con instituciones estatales y de promoción. Entre 1996 y 1998 la dirección de este proyecto participativo es asumida por el director de una ONG. Es el período a la vez con mayor despliegue de iniciativas y de obtención de nuevas fuentes de financiamiento y conjuntamente con ello más confrontacional porque la autoridad municipal pugna por liderar esta mesa de concertación y se le desconoce competencias y capacidades para asumir esta responsabilidad. En la elección de nuevas autoridades de este Comité la dirección pasa al sector salud y la rotación de funcionarios impide que el espacio participativo creado tenga mínimos niveles de continuidad. Finalmente, un nuevo alcalde y una nueva ONG que llega a la zona crean otro proceso que se preconiza concertador. La iniciativa primera es dejada de lado. Las situaciones conflictivas no canalizadas llevan a un curso institucional errático.

En algunos casos ocurre que las ONG invocan un discurso participativo en la que no se tiene prevista la intervención de la sociedad, sino en un momento posterior a la plasmación misma del proyecto. La experiencia del programa de gobernabilidad democrática para la provincia de Loreto, en opinión de la representación de la Defensoría del Pueblo en Iquitos, fracasa porque se busca fortalecer instituciones y actores, promover el reconocimiento de la heterogeneidad cultural y aprovechar responsablemente los recursos naturales, sin que

la población haya tenido intervención alguna en el diseño de la propuesta. Por lo que consigo apreciar se parte de un encargo de un organismo de cooperación a consultores desvinculados de la zona que señalan que el proceso participativo se basa en que «la información recogida de los actores tiene igual o mayor peso que la información secundaria». Las etapas posteriores tienen que ver con constitución de equipos multidisciplinarios, «trabajo de gabinete» y discusión, construcción de una visión de futuro y un ajuste final en el que la intervención de la comunidad y las autoridades consiste en transferencia de documentos, señalamiento de roles, edición de folletos de divulgación para públicos diferenciados y programas en la radio en los que se informa de lo realizado. Probablemente este particular estilo de intervención sea un caso límite. De alguna manera, distorsiona y exagera lo que está presente en otros proyectos que dicen basarse en la participación y que tiene que ver con un razonamiento normativo acerca de lo que debe hacerse y un autoritarismo entre benévolo y paternalista en el que cada actor social tiene que ocupar el papel que se le ha asignado.

LA LIMITADA INFLUENCIA DE LOS DIRIGENTES TRADICIONALES

Otras propuestas fracasan porque se aspira a recuperar espacios de participación que tuvieron reconocimiento en años anteriores, pero que han perdido capacidad de intervención en un nuevo escenario. La recuperación de la dimensión política no puede ser el intento de volver a una situación pasada. Los actores que en períodos de vigencia de partidos y organizaciones tuvieron capacidad de incidencia no siempre están en condiciones de adaptarse al contexto actual. Ello parece haber ocurrido con el plan de desarrollo José Carlos Mariátegui, en Villa María del Triunfo, que Deseo califica como una experiencia no exitosa. El intento se centraba en hacer que el II Congreso Ordinario de Villa María del Triunfo fuera la oportunidad no sólo para renovar la directiva, sino enlazar esta elección con una propuesta que orientara las acciones de las nuevas autoridades. Deseo interviene asumiendo tareas de asesoría y capacitación. Se prepararon desde la redacción y aprobación del reglamento hasta mesas temáticas de debate de la situación de este asentamiento humano. Lo cierto es que se sustituye una directiva asociada al autoritarismo con otra de orientación más contestataria, pero la dinámica que se produjo no pareció ir más allá de este cambio. Los dirigentes tradicionales pensaban que había llegado una segunda oportunidad para su protagonismo, vigilaban los criterios de elección, ponían vetos implícitos para llamar a otras organizaciones sociales de base. En su análisis, Deseo señala que la conducción del mencionado congreso fue metodológicamente correcta, pero políticamente conduce a la instalación de una nueva junta directiva que pierde rápidamente legitimidad.

Cabe preguntarse, sin embargo, si podía plantearse otra alternativa. Deseo señala con acierto que algunos problemas no son sencillos de superar por más disposición al desarrollo de lógicas participativas que se tenga. Los jóvenes, debido a la desatención en la formación de nuevos dirigentes, pero también a nuevas preocupaciones generacionales que no se acoplaban a referentes institucionales que consideraban superados o que les eran indiferentes, no estaban dispuestos a asumir compromisos estables con una asociación y preferían movilizarse solamente en coyunturas ocasionales. Villa María del Triunfo tiene 140 nuevos asentamientos. Se han acostumbrado a seguir políticas asistencialistas que, por lo demás, como se señaló al principio de este trabajo, fueron eficaces y a negociar con el municipio sin requerir para ello alentar una experiencia participativa. El autoritarismo y

20

la violencia de 15 años anteriores le da consistencia a esta opción. Los cambios en la cultura política y las actitudes no siguen ni la misma velocidad ni la misma lógica que la que orienta algunos proyectos de cambio. Como surge de lo que indica Desco, pensar de modo iluminista y prescriptivo sobre lo que puede ocurrir dentro de 10 años vuelve más distendidos y laxos los compromisos inmediatos. Y si antes la autonomía frente al gobierno local podía ser ocasionalmente una ventaja, en las circunstancias actuales el rechazo del alcalde provoca el distanciamiento respecto a esta propuesta de desarrollo de otras organizaciones, en el caso que estamos comentando, el de los comités del Vaso de Leche.

Según Desco, se debe «evitar el autoengaño» de entender como experiencia de participación masiva aquella que se basa en eventos sociales, la posibilidad de acceder a regalos y donaciones, y en el extremo contrario asistencias que se basan en el temor a que se imponga a las personas multas y sanciones si no acuden a una asamblea o a una reunión.

LA PARTICIPACIÓN VINCULADA A ALIANZAS INSTITUCIONALES

Una experiencia exitosa es la de la planificación y gestión concertada del desarrollo local en el distrito de Santo Domingo, en la provincia de Morropón, Piura. Es una zona que tiene 10.000 habitantes, 87 de procedencia rural en una zona que cuenta con diversos pisos ecológicos. Los comicios municipales de 1999 permiten la llegada de un alcalde que plantea propuestas vinculadas al desarrollo sostenido, a la institucionalización de la participación ciudadana, a establecer prioridades de inversión sobre la base de acuerdos con la comunidad ya fortalecer la capacidad técnica y operativa del municipio. Las etapas del proceso son también ordenadas con claridad, la planificación estratégica, la convocatoria a los vecinos en un esquema de participación definiendo sus marcos institucionales de manera que se fortalezca la organización, la realización de un Plan Operativo Municipal y criterios de gestión concertados sobre las inversiones que se van a hacer.

El alcalde tiene la capacidad de negociar con ONG que le prestan su asesoría como es el caso de CIPCA, establecer redes con otros municipios que le confieren mayor alcance a sus propuestas y con la cooperación internacional. En este contexto se vuelve relativamente más sencillo lograr la intervención del Estado sin que éste imponga sus criterios y sin que se sienta demasiado que algunos de los sectores dejen de participar. Así, concurren junto a la parroquia el frente de defensa y las rondas campesinas, la agencia agraria, el centro de salud y el instituto superior tecnológico del lugar. El problema que plantea esta experiencia es que la personalización del poder afecta tanto a líderes democráticos como autoritarios, por las razones que ya hemos explicado. Preocupa, entonces, que CIPCA señale «que la reelección del alcalde se constituye en una fortaleza para la continuidad y sostenibilidad del proceso y consecuentemente el empoderamiento por parte de la sociedad civil.»

Los casos de la provincia de La Unión y del distrito de Omate, en la provincia de Sánchez Cerro, ambos en el departamento de Arequipa, son experiencias de participación exitosas porque surgen estructuras de oportunidad que cambian la situación anteriormente existente y, en cierta manera, precipitan a la población a involucrarse en un compromiso comunitario.

En La Unión, una zona extremadamente pobre, se plantea la perspectiva de un Plan de Desarrollo Sostenible siguiendo la Agenda Local 21 por haber sido considerada la zona un área natural protegida, reconociendo la biodiversidad existente y el atractivo de la existencia del cañón de Cotahuasi. Los diagnósticos y proyectos de cada uno de los 11

distritos, la Casa de Cultura que se constituye en la zona y los institutos tecnológicos y colegios secundarios orientan el conjunto de sus actividades al turismo, la hotelería, la agricultura sostenible y la artesanía. Los vecinos entienden que pueden ser administradores de un cambio que desde este punto de partida inicial deriva en otras iniciativas que dan mayor proyección a lo propuesto desde la preocupación por la exportación de productos orgánicos y agroecológicos hasta en otro plano entender que ahora se tiene capacidad para lograr que se contemplen otras demandas como la electrificación o la instalación de sistemas de agua y desagüe.

Si en el caso señalado la participación surge de un cambio auspicioso, en Omate los vecinos se reúnen para enfrentar una amenaza, la llamada mosca de la fruta que puede arruinar la producción frutícola de la zona.

Surge la experiencia participativa del asesoramiento pedido por los exportadores de fruta y se llega a involucrar en tareas de consultoría del Servicio Ganadero y Agropecuario de Chile. Se puede establecer una estrategia coherente de intervención en que cada uno de los actores tiene bien definido lo que les corresponde hacer por su cuenta y aquello que les corresponde coordinar con los demás. El Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) se ocupa de evaluar si se está logrando resultados en la erradicación de la mosca de la fruta y autorizar y certificar las acciones que se emprendan con este propósito. El municipio acondiciona el centro de acopio y financia parte de la mano de obra necesaria para enfrentar esta amenaza. Los exportadores negocian con Chile. La ONG Ceder brinda asistencia técnica en la cosecha y con posterioridad a ella.

La participación de la población se hace necesaria porque una actitud prescindente le provocaría pérdidas económicas y porque necesita coordinar criterios técnicos de intervención a la vez que observar lo que está ocurriendo en sus campos.

En el proceso se produce el reemplazo del cultivo de frutales privilegiando aquellos más rentables y menos expuestos a ser huéspedes de la mosca de la fruta, se incrementa el ingreso familiar y se utiliza una tecnología más adecuada.

Ceder entiende que una de las ventajas de la experiencia, además de sus costos de inversión relativamente bajos y sus métodos sencillos de aplicar, es que «se ha trabajado respetando los marcos institucionales existentes y la autonomía de cada actor». Si bien la experiencia de participación surge de una circunstancia excepcional, que en cierta manera la población se siente conminada a ella y al Estado a propiciarla, tiene el mérito de no hacer innovaciones organizativas que, como hemos visto en otros caos, sólo responden a las preocupaciones metodológicas y los intentos de innovación social y política de agentes externos.

LOS DISCURSOS PARTICIPATIVOS EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Las experiencias de concertación tratan de pisar terreno firme, tomar un nuevo impulso y definiciones más precisas durante el gobierno de Valentín Paniagua, y luego con la reforma descentralista que inicia de manera improvisada Alejandro Toledo. Se ingresa en una nueva situación política que ayuda a pensar nuevas vías para la participación al mismo tiempo que se trata de recoger lo mejor de lo aprendido de las experiencias anteriores. En algunas situaciones el énfasis va a ser la de promover la negociación entre alcaldes distritales

Con frecuencia, y como consecuencia misma de la afirmación de la experiencia democrática, lo previsto en la concertación va a estar sujeto (así como veremos más adelante a las reformas políticas de la descentralización) a lo que son las expectativas de las nuevas autoridades regionales, provinciales y municipales. Ellos van a tener propuestas que no necesariamente van a seguir lo que presuntamente se resolvió en un acuerdo con autoridades anteriores, algunas élites ocales y algunas organizaciones de la sociedad civil. Si estuviéramos en una sociedad en la que existen burocracias constituidas y de carrera en la administración pública en cargos de responsabilidad, técnicos que por largos años siguen una gestión de gobierno en distintos sectores especializados en actuar localmente, organizaciones sociales estables y con capacidad de propuesta, los márgenes de previsión serían mayores. No podemos atribuirles, en cambio, las virtudes de la congruencia a actores que sabemos que no son estables y que tienen comportamientos que convenimos en caracterizar de erráticos. Quizá hasta puede ser positivo que se abran espacios de innovación en acuerdos y negociaciones. Ellas van a sustituir iniciativas sin asidero, apoyadas solamente en buenas voluntades o pequeños intereses mientras la vida cotidiana de la comunidad va por otro lado

No podemos esperar en estados débiles y sociedades precarias, continuidades artificialmente construidas. Estas dificultades sólo podrán resolverse fortaleciendo primero las representaciones políticas para que a la vez la participación tenga un sentido innovador de ampliación de la discusión pública. Así, quienes interpretan la experiencia de los planes estratégicos de desarrollo señalan, siendo conscientes de las limitaciones que enfrentan, que las distintas autoridades comprometidas, las ONG y las organizaciones sociales, los abandonan por períodos, y los asumen nuevamente con nuevas funciones de acuerdo con la coyuntura política. Por otra parte, se tiende a confrontar inadvertidamente y sin darse cuenta de las consecuencias del razonamiento esgrimido, el esperado funcionamiento regular de las mesas de concertación con los momentos perturbadores en que hay elección de autoridades a nivel de Congreso y Presidencia de la República o en comicios regionales y municipales. Las elecciones suponen confrontación, candidaturas opuestas, distintas alternativas. En este sentido, pareciera que quienes afirman una sincera convicción democrática rechazan la apertura de espacios pluralistas en su pertinaz vocación busca de un consenso que como ya vimos está restringido a una minoría de interesados. Se increpa, además, que un alcalde elegido se oponga al plan estratégico de desarrollo, dándole mayor peso a una participación virtuosa, pero poco representativa que lo que ha sido la libre decisión de los ciudadanos de elegir una autoridad que tiene sus propias prioridades o intereses. En otras ocasiones se considera como un hecho positivo la reelección sucesiva por varios periodos de un alcalde que continúa las estrategias de los planes de concertación, al mismo tiempo que se señala la necesidad de renovar las élites políticas y sociales. Los agentes promotores del desarrollo señalan como un defecto de las mesas de concertación que ellas no sean conocidas por el conjunto de la población y se preocupan de que, por lo general, los más enterados son las personas provenientes del medio urbano contrastando con el desconocimiento o la indiferencia en comunidades rurales. A la vez, se increpa o se lamenta que aquellos que no conocen esas experiencias tomen sus propias opciones. Se habla de la necesidad de forjar una cultura democrática, pero la política de confrontación de ideas y la postulación política de personas con diferentes alternativas e intereses se toma como la irrupción de un visitante inoportuno. Más grave aún en lo que tiene que ver con la mecánica misma de los procesos de concertación se señala como un rasgo de debilidad

que no siempre se toman las decisiones por consenso cuando el hecho que una propuesta se someta a votación, y se siga lo que opina la mayoría con la aceptación de todos, indicaría más bien que estamos ante una sociedad civil fuerte y un sistema político relativamente estructurado.

25

EXPERIENCIAS CONCERTADORAS EN UNA NUEVA SITUACIÓN POLÍTICA

Comenzado el proceso de transición democrática, los acuerdos sociales en el ámbito local procuraron conducirse por el lado de las mesas de concertación del desarrollo y las mesas de concertación de lucha contra la pobreza. Ahora se enfrentan a una reforma institucional descentralizadora en la que se crean nuevas autoridades, presidentes y consejos regionales por un lado, consejos de coordinación regional integrados por el presidente regional con sus regidores, parte de los alcaldes provinciales y la sociedad civil, y consejos de coordinación local en la que participa el alcalde provincial, el conjunto de los alcaldes distritales y los representantes de la sociedad civil. Al margen de las críticas que se le puede señalar a esta reforma institucional, lo cierto es que abre un espacio para la intervención de la política de modo participativo, porque allí se discutirán, entre otros temas los planes anuales de desarrollo y los presupuestos participativos de modo consultivo a nivel regional, provincial y distrital.

En los nuevos procesos de reforma política descentralista daría la impresión que algunas expresiones organizativas que pudieran haber tenido sentido en el proceso de transición política han perdido su razón de ser. Esto ocurre especialmente en el caso de las llamadas mesas de concertación de lucha contra la pobreza. Si bien quienes difunden las virtudes de esta experiencia señalan que ella está expandida en el conjunto del país, es notoria para quien se aproxima a las distintas sociedades regionales, su notoria debilidad. Esta situación de por sí no es grave porque las personas parecen estar demandando formas de representación y de participación más abiertas con referentes institucionales más sencillos de identificar. Las mesas de concertación de lucha contra la pobreza se proponen concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad de género, lograr mayor eficiencia en la ejecución de los programas comprendidos en la lucha contra la pobreza, institucionalizar la participación de la ciudadanía del diseño, la toma de decisiones y la fiscalización de la política social del Estado, y propiciar la transparencia e integridad de los programas de lucha contra la pobreza.

Si lo que queremos es construir instituciones fuertes y una sociedad civil representativa y con capacidad de presión y de negociación, es a las diversas instancias de decisión y deliberativas de los gobiernos regionales, provinciales y distritales a los que se debe transferir esa responsabilidad. La experiencia de las mesas de concertación de lucha contra la pobreza no es sencilla de entender para quienes no están involucrados en esta experiencia, desde investigadores a vecinos de una provincia o de un distrito., Tampoco existen estudios explicativos de esta iniciativa lo que dificulta que sea considerada como un caso de participación a tomar en cuenta para los que tienen preocupaciones en este tema que va por otras direcciones. Hasta donde se consigue entender, ellas actuaban como una suerte de organización para la aplicación de políticas y sociales que ayudara a contrarrestar la falta de coordinación entre sectores del Estado y como instancia sustitutiva de otras mediaciones ante las debilidades del sistema político y las urgencias de promover cambios sociales con una orientación democratizadora.

26

Este propósito primero ya ha perdido parte de su razón de ser y ahora está, más bien, sujeto a rutinas mal definidas. Mientras el capítulo de reforma constitucional ya aprobado sobre descentralización y las distintas normas que regulan esta reforma institucional crean organismos relativamente bien definidos en su integración y atribuciones, las mesas de concertación de lucha contra la pobreza con su ambiguo estatuto jurídico entre la sociedad y el Estado son situadas en el marco de las disposiciones transitorias, complementarias y finales de la Ley 27867 que norma sobre la organización de las regiones. Cabe presumir, entonces, que su inclusión es resultado de la solicitud de un grupo de interesados que no se adaptaban a los nuevos cambios institucionales. Aparece como un añadido mal hilvanado y es sencillo demostrar que no fue una instancia que se tuvo en cuenta en el momento de pensar las distintas fuerzas políticas, esta vez sí concertadamente, en los espacios que regulaban la toma de decisiones y las áreas de intervención ciudadana.

Los que están preocupados con un respetable sentido de compromiso por defender esta experiencia de las mesas de concertación de lucha contra la pobreza advierten que hay que superar una actitud aferrada al pasado reciente. Se preguntan si esta instancia debe limitarse a cumplir funciones de asesoría y capacitación a la gestión municipal, lo que de paso lleva consigo la aceptación del hecho que ya no les toca cumplir las tareas que inicialmente le fueron previstas para la promoción del desarrollo y la equidad. En todo caso, si mantienen vigencia en algunos departamentos, provincias y distritos son atribuibles a las opciones abiertas en los estilos de asociarse y no a la superposición de competencias y de niveles de representación respecto a otras instancias políticas descentralizadas.

LA PARTICIPACIÓN ASOCIADA A LA CAPACIDAD DE INNOVAR

Afortunadamente, y aun cuando se está en las primeras etapas de la reforma institucional, lo cierto es que desde las organizaciones sociales más enraizadas en la comunidad, y las ONG más creativas y menos sujetas a marcos dados por sus particulares intereses -muchas veces bien inspirados y otros sugeridos y tomados sin crítica por los organismos de cooperación internacional- están surgiendo nuevas formas de acceso al sistema político.

En algunos casos el nuevo marco institucional y la elección por primera vez de los gobiernos regionales ha permitido establecer relaciones directas con los alcaldes provinciales, en otros ha hecho posible utilizar a los regidores como medios de presionar a un alcalde distrital o a un alcalde provincial renuente a recoger las iniciativas de poblados urbanos o rurales; en ocasiones el presidente regional se convierte en un mediador frente a un alcalde poco dispuesto a discutir proyectos de desarrollo o recoger demandas de alguna comunidad; ocurre también que los alcaldes provinciales son los que presionan al presidente regional. La Defensoría del Pueblo por su parte en diversas instancias, y cumpliendo con sus responsabilidades jurídicas puede constituirse en un canal de acceso para que los ciudadanos se enteren y a veces cuestionen las decisiones de poder político. Habrá también espacios locales en las que serán las juntas vecinales las que intervendrán. En ocasiones se puede utilizar a los presidentes regionales para exigir cambios en una política sectorial del Estado; en otros casos, el sector salud, por ejemplo, participando de acuerdo con algunas organizaciones sociales puede modificar las orientaciones de los gobiernos regionales y provinciales.

Los mecanismos de mediación pueden ser de muy diverso tipo, en algunas comunidades campesinas son los grupos de desarrollo comunal, los consejos de coordinación vecinal apoyados por federaciones campesinas, los consejos de desarrollo comunal, mesas temáticas que abarquen diversos temas, que van desde la seguridad ciudadana a la violencia familiar; y un entramado de organizaciones de diverso rango y capacidad de convocatoria desde gremios de maestros y de la construcción que tienen rasgos más tradicionales, a las juntas de regantes, las organizaciones vecinales, las asociaciones preocupadas por el medio ambiente, o bien experiencias que recogen con realismo e imaginación lo que preocupa a las mujeres o a los jóvenes, superando los planteamientos exclusivamente normativos que dicen orientar acerca de lo que debiera hacerse con estos grupos.

DIFICULTADES EN LAS EXPERIENCIAS DE CONCERTACIÓN DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Un caso ilustrativo de las llamadas mesas de concertación de lucha contra la pobreza es la del cono sur de Lima. El comité está formado por un representante de la municipalidad, uno de los organismos públicos que operan dentro de la zona, uno de las ONG, dos representantes de las organizaciones sociales, uno de las iglesias y las instituciones confesionales, uno de los gremios empresariales y, finalmente, uno de las agencias de cooperación internacional. Desco entiende que esta experiencia ha servido para capacitar en hacer diagnósticos y en conocimiento de políticas sociales a quienes intervienen en esta experiencia. Anota, sin embargo, un conjunto de problemas. Uno de ellos es que a las organizaciones sociales que estuvieron marginadas por el autoritarismo - no es que fueran dejadas de lado, sino que habían perdido capacidad de convocatoria- les preocupa obtener resultados de corto plazo, lo que no corresponde a los propósitos de esta instancia de concertación. Otras organizaciones que han perdido legitimación o nunca la tuvieron buscan un espacio que es cuestionado por otras instancias de la comunidad. Como vimos que ocurre también con las mesas orientadas al desarrollo, se teme que la participación en esta entidad sirva de promoción de candidaturas políticas, lo que de hecho ocurrió en el 2002. Otra vez se hace sentir en las dificultades para asumir el pluralismo y el conflicto y relacionado -reconociendo niveles de intervención que le son propias a cada espacio o instancia social y política- con la inevitable irrupción de lógicas partidarias. Desco entiende también que un problema, a su criterio metodológico, pero que puede convertirse en político es que algunas ONG sean percibidas por líderes populares y organizaciones sociales de base como queriendo asumir directamente la representación y la dirección de estas mesas.

La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en Puno se sustenta desde su creación en el apoyo de la Vicaría de la Solidaridad de Juli y de la Coredes, que intenta vincular organizaciones sociales con ONG y buscar coordinar fondos de cooperación internacional que lleguen al departamento. Participan de esta experiencia el frente de defensa, la federación campesina, la asociación de mujeres y el colegio de ingenieros. En la experiencia se hace sentir la tensión entre un modelo institucional con competencias mal definidas y los enfrentamientos o distanciamientos de la mayoría de los actores inicialmente comprometidos. A veces en esta instancia se improvisa procurando ir más lejos que lo que las rutinas o la lógica de toma de decisiones en el sector público lo permite. Así se aprueba un presupuesto participativo en un taller con 600 asistentes priorizando tres proyectos, para encontrarse después que el Ministerio de Economía y Finanzas entiende

28

que lo resuelto no está en concordancia con su plan nacional de inversión. Foncodes y Pronamachcs no coordinan entre sí ni con esta instancia. El nuevo presidente regional no está interesado en seguir adelante con este proceso. En la mesa compiten dirigentes sociales y autoridades municipales y a veces hay por parte de éstas intentos de cooptación y clientelismo. Como señalamos, a nuestro entender estos conflictos son propios de la mayoría de las experiencias de participación y el problema es cómo tratar con ellos, rescatando que los conflictos puedan finalmente manifestarse, buscando a la vez las vías para que puedan canalizarse.

SER destaca que esta experiencia no puede entenderse sin la intervención de la iglesia católica y «su particular visión del desarrollo, de la ética y de la política». Señala que esta institución paradójicamente invoca el consenso, pero no está decidida a convocar al gobierno regional y a los partidos políticos. En la interpretación del SER se entiende que hubiera sido preferible la mesa de concertación de lucha contra la pobreza que los consejos de concertación regionales y locales para discutir planes y presupuestos, pero el marco legal vigente le otorga facultades a estas dos últimas instituciones. Las mesas deben buscar nuevos objetivos. Uno de ellos es limitarse a ser un ente coordinador de políticas sociales. Otra alternativa es emprender más acuciosamente tareas de vigilancia y educación ciudadana. De lo expuesto daría la impresión que esta iniciativa ha perdido capacidad de convocatoria y hasta las razones mismas que justifican su permanencia.

LAS PRIMERAS DISCUSIONES DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

En las nuevas condiciones se disponen otros ámbitos para la intervención ciudadana como, por ejemplo, la discusión de los presupuestos participativos. Se trata de aprender de iniciativas en esta dirección realizadas en otras sociedades y al mismo tiempo advertir las particularidades del contexto peruano. No existen en la mayoría de nuestros espacios regionales partidos políticos fuertes, dirigentes locales o municipales con amplios márgenes de legitimación salvo contadas excepciones no se cuenta con una red de organizaciones de la sociedad civil articulada, representativa y eficiente. Tampoco parece haber todavía instituciones que desde el Estado conjuguen capacidades técnicas con disposiciones a la participación social, por lo que curiosamente a la misma burocracia supuestamente sujeta a mandatos impersonales se la personaliza, confiando para promover iniciativas innovadoras en la buena disposición de un funcionario colocado en un cargo estratégico y no en las disposiciones que establezcan responsabilidades y derechos para los sectores de la administración pública y para los ciudadanos.

Un nuevo marco legal e instructivas del Ministerio de Economía y Finanzas inicia una etapa cuyos alcances no estamos en condiciones de evaluar. Hasta pocos meses atrás lo que se entiende por presupuesto participativo, salvo experiencias fallidas como la ya mencionada de Puno, se ha limitado a iniciativas de algunos alcaldes distritales de distribuir los fondos de los que dispone y que no están destinados a gastos ordinarios. Para la asignación de los recursos, la población decide cuáles deberían ser las primeras y segundas prioridades en su distrito.

Puede haber irregularidades porque un distrito que tenía 10 juntas ahora las desdoblan en 11 o 12 como consecuencia de la estrategia de un grupo que pretende sacar ventaja sobre el resto. Esta situación ha ocurrido en la zona urbana de Celendín, en Cajamarca,

irregularidad que pudo finalmente ser contrarrestada. En la valoración del Centro Ideas se señala que en la experiencia sólo se han involucrado algunos dirigentes y no ha podido extenderse la propuesta a los caseríos rurales. Probablemente se afirman algunos liderazgos con el proyecto, pero no necesariamente se extiende la trama asociativa.

Por otro lado, se nota en los planteamientos sobre el tema una manifiesta contradicción entre aceptar la participación social y criticar los resultados a los que se llega. Así, la población puede decidir construir un local comunal o reparar el techo de la iglesia cuando quizá lo recomendable hubiera sido, según los evaluadores de esta propuesta, resolver problemas de infraestructura. A la vez se señala que el presupuesto participativo tiene como objetivo no la optimización del gasto, sino fortalecer las organizaciones de la sociedad civil. Y se critica que el alcalde de Celendín le otorgue mayor importancia a la construcción de un mercado con los contados fondos que se dispone en lugar de consultar con las justas vecinales a las que a su vez se reconoce como poco representativas. Parece estar oscilándose entre lo que es prioritario hacer y aquello que resulta democrático, aspirando a que ambos procesos se encuentren, pero definiendo confusamente los caminos para lograrlo.

La previsión de decidir de modo participativo algunos rubros del presupuesto supone, lo que es positivo, que la población se involucre en el destino de lo que se invierte en lo que debiera ser para su beneficio. Para que el debate gane en profundidad se requiere formar técnicos sensibles a las necesidades y las aspiraciones de la comunidad, y una sociedad que sea a su vez capaz de discutir con buenos argumentos con las autoridades representativas y con los funcionarios del Estado evitando caer en una visión estrechamente localista, parroquial. Aún en el presupuesto participativo de Porto Alegre, que se toma como experiencia piloto, técnicos legitimados por responder a un sistema político consolidado tienen capacidad de observación y de veto; por ejemplo, si algunos proyectos no resultan posibles de ser realizados tal como los participantes demandan, como establecer un sistema de agua potable en un vecindario, cuando para ello hay que conectar previamente otra zona para que el servicio pueda habilitarse. O bien porque algunas obras pueden ser económicamente prohibitivas y los cálculos que hacen de sus costos quienes deciden emprenderla no han sido hechos con el suficiente rigor. En otras ocasiones, existen criterios sobre planificación urbana que interfieren en las necesidades inmediatas de un pequeño espacio vecinal. Por último, a veces se presentan barreras legales que impiden que determinadas obras o iniciativas se cumplan. En todo caso, estas experiencias de presupuesto participativo debieran evitar el riesgo tanto de asumir un modelo exitoso en otros contextos sin hacer un esfuerzo de adecuación tomando en cuenta a la sociedad local a la que se va a aplicar como incurrir en la actitud directamente opuesta y quedarse detenido en las particularidades de la zona donde se está trabajando. De lo contrario, se improvisa, se crean organizaciones sobre la marcha del proceso, desatendiendo su representatividad, al suponerse que se trata del «gobierno de la sociedad civil por ella misma», lo que no sólo tiene que ver con la forma en que se toman las decisiones sino que, además, está muy relacionado con un sesgo antiinstitucional y antipolítico en el marco de un discurso que quiere apelar a la democratización.

En todo caso, hay un margen amplio de discusión acerca de la manera de promover estas nuevas experiencias, las estrategias para que los consejos de coordinación regional puedan convertirse en una verdadera instancia consultiva, los modos de hacer llegar a la población la información pertinente, los criterios para ejercer una vigilancia razonable, las vías para aproximar a los técnicos a las autoridades locales y a la comunidad. Hasta

30 ahora el que se hayan tomado en cuenta todos estos aspectos ha dependido de la buena voluntad de algunos funcionarios en el Ejecutivo -particularmente, en el Ministerio de Economía y Finanzas- o de la disposición de algunos alcaldes provinciales o distritales que desean promover una discusión democrática de políticas sociales y de desarrollo.

La responsabilidad que se presenta ahora es que este proceso sea menos aleatorio, que se ordenen los procedimientos y se promuevan nuevos estilos de intervención, conjugando la iniciativa ciudadana con la rigurosidad. Daría la impresión que ni las organizaciones sociales ni las ONG están preparadas todavía para actuar en este nuevo espacio, lo que puede provocar incongruencias, malentendidos o simplificaciones. Esta situación no es preocupante si es que se tiene conciencia de que recién se está en los inicios de un nuevo estilo de intervención. Lo grave sería suponer que son suficientes buenos marcos regulatorios y bien intencionados proyectos de promoción para adelantar etapas y situarnos en poco tiempo ante una situación radicalmente distinta y más auspiciosa en lo que a participación se refiere.

ACUERDOS DE AUTORIDADES Y PARTICIPACIÓN

En un contexto de debilidad institucional como el que vive el Perú, es una experiencia exitosa a nivel local propiciar las relaciones entre instancias representativas. Tanto la Ley Orgánica de Municipalidades de 1982 como las disposiciones que regulan la presente reforma descentralista prevén bajo diferentes modalidades instancias de coordinación, antes entre alcaldes provinciales y distritales, ahora entre presidentes regionales y alcaldes provinciales y de provinciales con distritales, con intervención también de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en pocos casos ha logrado cumplirse con lo que la ley dispone, lo que sería un primer paso para pensar en criterios estables y legitimados de participación.

Sacar partido de lo que establecen las normas y a partir de ellas abordar tareas que van más allá de lo previsto en el marco regulatorio en términos de definición de políticas es lo que ha logrado la Asamblea de Alcaldes distritales de la Provincia de Morropón. De hecho, y si bien puede reconocerse precedentes recién cobra vigencia esta instancia de coordinación en 1998. El acuerdo alcanzado permite descentralizar la inversión evitando en buena medida criterios clientelistas o de lealtad política, ya que los fondos se asignan atendiendo a criterios de población, pobreza y niveles de desarrollo. Y permite encarar en conjunto soluciones a problemas que afectan a varios distritos, desde apoyo en obras de infraestructura a talleres participativos a nivel de subcuencas en que intervienen los alcaldes con otras organizaciones sociales. Una iniciativa que ha surgido de las municipalidades soluciona parte de los problemas de legitimación y hace posible ordenar con criterios compartidos por todos - a diferencia de lo que ocurre cuando sólo se invoca la sociedad civil- desde los criterios de evaluación de ejecución del gasto como el establecimiento de normas internas de funcionamiento. En este contexto, las ONG, en este caso CIPCA, tienen mejor definido su estilo de intervención y están en mejores condiciones para articular el asesoramiento técnico con el trabajo con actores de la comunidad.

Una experiencia que parece ir en la misma dirección es la asociación de municipalidades de la provincia de Angaraes Sur, en el departamento de Huancavelica. Se ubica en una zona que fuera afectada por la violencia política y que tiene a la mayoría de su población

en condición de pobreza y de pobreza extrema. La coordinación ha facilitado la electrificación de comunidades, la gestión del riego, fortalecer las capacidades de negociación ante la cooperación internacional y conocer otras experiencias participativas por sus vínculos con el consorcio de ONO que se integra en la Red Perú. Quizá por las precarias condiciones económicas y sociales del conjunto del departamento, la posibilidad de hacer duradera esta experiencia depende de su relación con sectores del Estado, especialmente aquellos que controlan entidades encargadas de ejecutar políticas sociales. El conflicto político en la zona se entremezcla con antagonismos personales, y a diferencia de lo que vimos que ocurre en Piura, no tiene canales estables de mediación que permita ordenarlos. Tal vez por esta razón SER entiende que las ONO no sólo deben cumplir tareas de asesoramiento, sino controlar el manejo de la administración de los distintos alcaldes, evitando que se contrate a asesores poco calificados y tratando que las autoridades se comprometan en lograr mayores niveles de capacitación para encarar responsablemente su gestión.

EL MEDIO AMBIENTE Y LA INTERVENCIÓN DE LA SOCIEDAD

Los proyectos que afrontan temas relativos al medio ambiente exigen atender a criterios de participación de la comunidad. Para poder llevarlos adelante necesita de ciudadanos informados y comprometidos, ya que a diferencia de lo que sucede cuando se trata de afrontar otros temas, una actitud indiferente provoca costos que se van a sentir a corto o mediano plazo. La intervención del conjunto de actores sociales es una exigencia que se cumple con distintos niveles de rigurosidad de acuerdo con los diferentes contextos en los que se aplica y la capacidad de convocatoria de autoridades de distintos sectores del Estado, los municipios, las ONG y las agencias de cooperación internacional. En algunos casos hay que tomar en cuenta intereses contrapuestos, en la que las instituciones gubernamentales no pueden limitarse a arbitrar, sino deben tomar decisiones que van a afectar a algunos de los actores enfrentados en una disputa por el control de recursos económicos o de ejercicio de poder. No es del caso detallar las características de cada una de estas experiencias de participación. Señalamos sólo algunas.

En contextos urbanos como el caso del Comité Defensa del Valle de Lurín que comprende los distritos de Lurín, Pachacamac y Cieneguilla algunas autoridades y organizaciones sociales se enfrentan a una Ordenanza Territorial del 2001 que cambia el uso de los terrenos agrícolas en el Santuario de Pachacamac, autoriza obras de infraestructura que crearían nuevas urbanizaciones en zonas protegidas y permitía vías, malecones y edificaciones en la ribera del Río Lurín. El Comité de Defensa del Valle comprende un conjunto de asociaciones que agrupan fundamentalmente a campesinos y a profesionales, los primeros sensibles a proteger lo que su fuente de ingresos, los segundos preocupados por los problemas de contaminación y de calidad de vida. La iniciativa probablemente se oponga a intereses de algunas autoridades, de las urbanizadoras, de traficantes de terrenos, de pobladores en situaciones de marginalidad y, como señala Deseo, buena parte de su legitimación radica en el apoyo de la iglesia católica, expresado en el compromiso del obispo de la zona. En esta línea, el trabajo de las ONG puede contribuir a crear instancias de negociación, fortalecer capacidades de los actores locales y prestar asesoría técnica.

En la Amazonía algunas experiencias participativas surgen por una amenaza que precipita a los actores sociales a preocuparse por los problemas ambientales. Así en el Comité

32

Ecológico de Urahuasha, en Tarapoto, en una zona cercana al Cerro Escalera y a la vertiente de diferentes ríos, donde un conjunto de agricultores explotaban pequeñas parcelas, el compromiso surge por el temor a que sea declarada área protegida por las autoridades. Los parceleros acuerdan criterios de uso del suelo delimitando las áreas agrícolas de aquellas zonas protegidas. Deciden, además, erradicar sembríos de coca y negocian con comunidades lamistas reubicando algunas de ellas.

En otras experiencias relativas a la conservación del medio ambiente los estilos de participación que se han previsto para la población parecen ordenados, en el conjunto de sus etapas, por los organismos de cooperación internacional, como es el caso del Grupo Regional de Manejo del Bosque, iniciativa que comprende a todo el departamento de Loreto y en la que intervienen, además, organizaciones sociales de base, autoridades regionales, empresarios y ONG. La experiencia que destaca la Representación Defensorial de Loreto afronta dificultades pese a su importancia estratégica, debido a dificultades de las asociaciones de la comunidad para entender las políticas que se van a aplicar. Y en otro plano, la presencia de lo que estiman «lobbies unilaterales», probablemente de grupos vinculados a la explotación maderera. El problema en este caso es saber si, como espera la Defensoría, pueden superarse las desconfianzas recíprocas llegando los diferentes comprometidos en esta iniciativa a una actitud de diálogo que permita posteriores consensos, o quizá esta concertación tenga límites estrictos, por intereses radicalmente contrapuestos y más bien se requiera que haya un momento de decisión por parte de las autoridades.

En otros casos surge una estructura de oportunidad comparable a la experiencia que hemos visto de la provincia de La Unión, en Arequipa. La participación involucra a comunidades pobres cercanas a la laguna El Dorado y a la reserva nacional Pacaya Samiria. Se plantea la perspectiva de desarrollar el turismo ecológico capacitando a la población en este tema y en el manejo de ecosistemas frágiles. Las ONG de cooperación permiten que la población oriente sus acciones para obtener una certificación ISO 14001 que contribuye a difundir y evaluar esta experiencia. La población está entre obligada y dispuesta a diseñar planes participativos, saber de servicios turísticos y de gestión administrativa, construir refugios y tambos, acostumbrarse a visitas de reconocimiento e intervenir para cumplir con los requisitos que se le exigen sabiendo que ellos convergen con sus intereses personales. La participación es aquí una estrategia que los pobladores están casi conminados a emprender, pues no tienen otra alternativa de desarrollo que no suponga un sostenido compromiso social.

LA AMPLIACIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA

Otro vasto espectro de experiencias de participación tiene que ver con la administración de justicia. En algunos casos procuran el acceso ciudadano a una dimensión universal de la ley como las Demunas. En otros se atiende a criterios de una llamada justicia alternativa, como es el caso de las rondas campesinas. El tema ha sido ampliamente estudiado y aquí nos limitamos a tres experiencias. El proyecto de las defensorías comunitarias parte de la idea de que la capacitación de mujeres de la comunidad en derecho de familia es necesaria para que las afectadas se atrevan a denunciar los casos de violencia doméstica, establecer las vías para atenderlas, hacer un seguimiento y ampliar la cobertura hasta las zonas rurales. En esta experiencia están comprometidos el Centro Ideas, la Unicef y la Municipalidad de la Provincia de San Marcos. Lo importante en este caso radica en la capacidad de

articulación en redes para que el sistema sea efectivo, prevenir, asumir lo que se está en condiciones de resolver y tener, en otros casos, capacidades de derivar y que las situaciones sean consideradas de modo apropiado por la policía y la justicia. La elaboración de un estatuto interno y de normas de procedimiento como la capacitación asegura no sólo el compromiso de las interesadas, sino también la aplicación de criterios uniformes. Esta experiencia de participación sobre bases realistas permite desde afrontar casos de violencia familiar, como resolver problemas de filiación y preocupaciones de que los niños asistan al colegio. Supone un mecanismo de diálogo fluido y de responsabilidades compartidas entre población, ONG, gobierno local y Estado. La participación en estos casos parece ser la mejor alternativa.

El caso de las rondas campesinas es mucho más complejo. Surgidas como una organización «natural» que aplica el derecho consuetudinario -concepto por demás discutible, pues supone una suerte de inexorable determinismo cultural, y en ocasiones confunde la producción autónoma del derecho con la alternativa obligada ante las insuficiencias de la administración estatal-combatieron primero el abigeato y la delincuencia, intervinieron en la vida política de sus zonas y, como se sabe, en algunas regiones se involucraron en la lucha contra la subversión vinculándose a las Fuerzas Armadas. En los casos que vamos a considerar, las rondas campesinas de la provincia de Bambamarca en Cajamarca y la central de rondas de Carabaya en Puno el enfrentamiento a Sendero Luminoso no ha sido parte de su experiencia.

En el caso de Bambamarca hay un proyecto político integrador que va más allá de los propósitos originarios. De acuerdo con IDEAS, las rondas se proponen luchar no sólo contra «los ladrones chicos» sino contra «los ladrones grandes» que están vinculados al «imperialismo y a las clases opresoras». Esta opción arrastra conflictos de propuestas entre sus integrantes, en parte por la influencia de lo que queda de los partidos de izquierda y del APRA en la organización, que lleva a discrepancias que no pueden procesarse coexistiendo contradictoriamente con un cerrado discurso comunitarista -promovido, además, por agentes externos- que encuentra en cada opinión diferente una inconsecuencia. Existe también un carácter compulsorio de la participación para hombres y mujeres de entre 17 y 60 años, a la vez que se invoca un discurso democratizador.

La Central Provincial de Rondas de Carabaya es apoyada por la iglesia a través de la Vicaría de Solidaridad de Ayaviri y el SER. En la zona ha existido una situación conflictiva por años, debido a que al ser una zona que no fue afectada de modo significativo por la violencia política, cuando las Fuerzas Armadas pugnaron por constituir las en Comités de Autodefensa, los ronderos rechazaron este modelo, incluso se negaron a aceptar las armas que le ofrecía el cuartel. A un estilo ya de por sí compulsivo de participación se superponía el intento del Estado de imponerles responsabilidades que no querían asumir. Uno de los problemas que deben afrontar, y que no es por cierto de fácil resolución, es actuar en diversos planos, administrar justicia, realizar acuerdos con los jueces de paz, denunciar a aquellos que consideran corruptos e incompetentes, afrontar acciones de los magistrados que interponen recursos por delitos de tortura, secuestro y usurpación de funciones y derivar para que se sigan los procedimientos ordinarios por los delitos de terrorismo, narcotráfico, violación y homicidio. Para quien no conoce esta experiencia de cerca resulta difícil discernir cómo se pueden resolver al mismo tiempo este conjunto de tareas que tienen, además, parcialmente contenidos contradictorios. Y no consigue advertirse las razones por las que las rondas, como se propone, deben progresivamente orientarse a la vigilancia

34

de la gestión municipal. La reforma descentralista tiene entre sus propósitos afianzar la institucionalidad local, extenderla, hacerla más representativa, auspiciar formas innovadoras de intervención de la sociedad. La presencia de las rondas en este plano quizá promueva una suerte de poder dual más que un legítimo mecanismo de control. Una experiencia participativa, a la vez obligada por las circunstancias y con pretensiones democráticas, al tratar de que se amplíen sus contenidos puede distorsionar sus propósitos originarios y trabar cambios institucionales que buscan afirmar las relaciones entre el estado, los gobiernos locales y la sociedad.

LOS CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN ESTANDARIZADOS EN SALUD

Preocupa que haya experiencias que tienen bien definido su esquema de participación y que no consigan o no se interesen por establecer vasos comunicantes con los problemas de la localidad en su conjunto a los que debiera vincularse para hacer más influyente su intervención. Es como si estas iniciativas estuvieran cerradas y empaquetadas. Ocurre particularmente en el caso de la salud. En este sector hay una convivencia del sistema tradicional con el de las llamadas CLAS (Consejos locales de administración de salud) en que participan siete miembros: tres representantes de organizaciones de la comunidad, tres de la dirección de salud y uno que es el jefe del establecimiento principal de salud de la zona. Daría la impresión que, en este caso, hay una dinámica de desarrollo de proceso que puede ser exitosa en la atención específica de los problemas inmediatos, pero no se asocian con temas asociados al medio ambiente o que tienen que ver con el desarrollo comunal. Y es que quienes promueven políticas relativas a la salud ignoran buena parte de lo que ocurre con el desarrollo económico y social de la provincia y el distrito en el que actúan. A su vez, quienes se preocupan por el desarrollo provincial y distrital no toman en cuenta estas experiencias particulares en su potencial integrador. Sucede curiosamente que cuando una experiencia de participación está demasiado codificada por políticas seguidas por un sector (en este caso, salud) o siguen estrictamente pautas impartidas por los organismos de cooperación internacional pueden tener resultados inmediatos en el corto plazo, pero no se comunican al conjunto y pierden buena parte del impacto buscado.

Hay intentos de superar estas limitaciones. Uno de ellos es el del Comité Multisectorial de Salud en Los Olivos (Comusa). Se aspira a la planificación concertada con la intervención del gobierno local, de otros sectores del Estado, organizaciones sociales de base y ONG. El consejo directivo de esta entidad está formado por un presidente, que es el representante del Ministerio de Salud; un representante del gobierno local; una secretaria que había sido elegida por la red de promotoras de salud del distrito; Alternativa, que se ocupaba de la secretaría de economía; la secretaria de organización que también provenía del Ministerio de Salud, y como fiscal una persona que procedía de la Central de Comedores Autogestionarios (Cepoca). Esta iniciativa ha encontrado problemas que ilustran las dificultades ya anotadas. Las políticas de salud en el momento de su aplicación son cambiantes, a lo que se agrega la rotación de los responsables en el distrito. La municipalidad busca intervenir activamente, pero esa actitud es vista como una competencia indebida por parte del Ministerio de Salud. La instancia proclama su condición multisectorial; sin embargo, otras instituciones del Estado no se muestran interesados en el proyecto. El Comusa no tiene instancias de coordinación con la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza. Y como anota Alternativa, la cooperación internacional no está interesada

en proyectos participativos que vayan más allá del enfoque sectorial, lo que resulta poco congruente cuando a la vez se reclama la necesidad de un enfoque integral.

PROYECTOS PARTICIPATIVOS EN EDUCACIÓN

Las experiencias de participación en educación parecen tener problemas parecidos a los ya vistos en salud. Cuenta a su favor con estudios antropológicos que estudian los problemas de comunicación entre maestros, alumnos, padres de familia y comunidad en zonas postergadas urbanas y rurales. Por nuestra falta de conocimientos no podemos tocar el tema sino tangencialmente. Daría la impresión que los proyectos en esta área está en manos de expertos que tienen una visión circunscripta de la participación, y en ello probablemente tengan influencia los criterios de los organismos de cooperación internacional, las metodologías aplicadas por las entidades estatales, el relativo aislamiento de las ONG especializadas y su despreocupación por establecer vínculos más amplios.

Por lo demás, las experiencias que intentan articular la educación con el conjunto de políticas sociales de una zona se enfrentan a dificultades. Un ejemplo en este sentido es el caso de la Mesa de Educación en Villa El Salvador que busca atender el problema de la baja calidad educativa y la desvinculación de la escuela de la comunidad. En el proceso que busca expandir las competencias y conocimientos de los maestros y de los vecinos participan docentes, dirigentes juveniles, representantes de la municipalidad y las ONG. Se tiene la ventaja de una participación sostenida de la mayoría de las partes involucradas. Se afronta, como hemos visto que pasa con otras iniciativas, con el frecuente cambio de autoridades en la Unidad de Servicios Educativos del distrito y del Ministerio de Educación. El proyecto está entorpecido también por conflictos que lo anteceden como el enfrentamiento entre las organizaciones sociales de base y las autoridades. Desco ha señalado que se ha avanzado en la elaboración de propuestas de mediano o largo plazo y que para que las mismas puedan tener una efectiva vigencia tiene que ejercerse una presión política en la que se comprometan el conjunto de actores sociales interesados.

Una experiencia parecida es el de la Mesa de Educación y Cultura del distrito de independencia vinculada al Plan de Desarrollo del distrito e integrada por docentes, gremios, la municipalidad distrital, ONG y la Universidad Cayetano Heredia. Quizá por lo complejo del tema y por ciertas rutinas de trabajo e institucionales los expertos en el tema se agruparon en un equipo técnico que, a criterio de Alternativa, no era ni una instancia representativa ni participativa como tampoco formaba parte de un diseño institucional preciso, y tendieron a separarse del conjunto de la comunidad. La búsqueda de la eficiencia fue en detrimento en este caso de la participación cuando el propósito inicial era buscar la convergencia.

Las ONG e instituciones estatales no vinculadas estrictamente a la educación auspician, algunas veces, iniciativas de participación que parecen salirse de criterios convencionales y promueven nuevas alternativas. Así, la representación defensorial de Ayacucho destaca el caso de los municipios escolares en 11 provincias del departamento. Participan en el proyecto la dirección regional, ONG, docentes, directores y los propios alumnos. Se busca que en lo que se denomina aprendizaje ciudadano, los estudiantes conozcan sus deberes y derechos, discutan sobre los problemas de gestión de sus colegios, formulen reivindicaciones y sean sensibles a temas como el de la discriminación de género. Se crea, además, instancias representativas como las delegaturas de aula, la asamblea de delegados y el Consejo Estudiantil Escolar. La experiencia trata de hacer congruentes las tareas de

36

apoyo y asesoramiento con el respeto a la autonomía de los alumnos. Por lo menos en sus enunciados se intenta propiciar la participación sin una actitud dirigista, lo que es particularmente valioso para un grupo al que se le ha considerado tradicionalmente como destinatario de políticas, pero no se ha pensado en darle un protagonismo más directo.

La representación defensorial de Iquitos destaca otra propuesta participativa que articula el sistema educativo con la comunidad: el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (Formabiap). Intervienen instituciones del Estado, organizaciones indígenas, ONG y organismos de cooperación internacional. La difusión y convocatoria de postulantes son realizadas por las federaciones indígenas que forman parte de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Amazonía Peruana (Aidesep). Estos grupos tienen la responsabilidad de identificar a personas que conozcan el idioma, la cultura y la historia de sus pueblos. Ellos forman parte del grupo que define el programa y elabora los textos didácticos. La experiencia está obligada a improvisar en la medida en que se aparta de los parámetros tradicionales. La participación es la base para que se pueda innovar y a la vez dar cuenta y sistematizar los logros que se van obteniendo. Parece existir una preocupación de articular un proyecto educativo eficaz con el involucramiento de los pueblos indígenas en el proceso, distante tanto de la protección tutelar como de la discriminación.

LOS DISOCIADOS PROYECTOS PARTICIPATIVOS DE GÉNERO

En las ONG más interesadas en los temas de participación notamos pocos proyectos que trataran directamente o tomaran en cuenta la dimensión de género. Da la impresión de que en este tema se enfrentan limitaciones, como consecuencia de una excesiva especialización y de un conocimiento que se quiere reservar para unos pocos. Mientras se proclama la necesidad de la atención transversal del enfoque de género en el conjunto de dinámicas asociativas, la mayoría de los proyectos que contemplan esta tema suelen propiciar la creación de organismos *ad hoc* para la participación de la mujer al margen del entramado institucional de una determinada localidad. Ya su vez, otro grupo de proyectos que no son realizados por ONG especializadas en esta problemática no toma en cuenta esta dimensión. Una primera aproximación sugeriría que este aislamiento no se debe únicamente a una insensibilidad de incorporar los problemas de la discriminación, sino resulta consecuencia de una estrategia cada vez más desenfocada de las organizaciones preocupadas por los derechos de la mujer que tienden a una creciente especialización, y que cautelan celosamente los fueros que atribuyen a sus competencias intelectuales y profesionales.

Uno de los efectos de esta situación es que el potencial emancipatorio de la discusión de género que vincula lo privado con lo público se está perdiendo. Por un lado, lo político se remite a discusiones sobre algunas agendas discutidas por las élites de las organizaciones feministas como la ley de cuotas, reclamo pertinente pero en el que no se nota una preocupación por indagar con alguna acuciosidad sobre el contexto cultural que explica la poca predisposición de las organizaciones sociales y políticas para atender ese requerimiento. Por el otro, algunos temas de obligada consideración en una agenda democrática se mueven trabajando aisladamente con mujeres de los sectores populares mientras son otras las portavoces como ocurre con las políticas de salud reproductiva o contra la violencia familiar. La histórica aspiración de hacer que las mujeres participen en

el espacio público en términos de igualdad es un tema que parece extraviado entre una preocupación exclusivamente centrada en las incidencias de la llamada «alta política» (por decirlo así) o un planteamiento que privilegia la aproximación en el pequeño grupo. La reivindicación de un movimiento social que amplía los espacios de la política está siendo crecientemente sustituido por una orientación tecnocrática que administra el tema de las diferencias sin demasiada preocupación por cambiar las reglas del juego político en los espacios nacionales locales. A ello se agrega un empobrecimiento del debate en este tema en términos filosóficos y políticos, que hace que las proclamas radicales terminen acomodándose a una práctica condescendiente con todas las trampas de lo políticamente correcto, asépticamente aceptadas. Se proclama la incorporación de la mujer y se alienta una participación segmentada.

LAS AUTORIDADES AUSPICIANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La participación puede en algunos casos surgir de la iniciativa de una institución estatal, pero no necesariamente por esta circunstancia expresarse en marcos rígidos y poco abiertos a la innovación. Las Juntas Vecinales de Chorrillos para la Seguridad Ciudadana surgen de la iniciativa del comisario de policía del distrito. Esta autoridad y los vecinos comparten una preocupación común que tiene que ver con el auge de la delincuencia y la alta conflictividad que expresaban las pandillas juveniles. Se trataba de combatir el delito y a la vez establecer un diálogo con los jóvenes pandilleros que se agrupan sobre todo en los asentamientos humanos de los cerros aledaños, que agrupan el 70% de la población del barrio. Esta iniciativa le otorga nueva vigencia a las juntas vecinales ya que los que viven en el distrito comprenden la ventaja de asociarse. Es cierto que un grupo reducido es el que tiene una intervención sostenida en el proyecto, pero si existe un problema grave en la comunidad se llega a convocar hasta a 500 pobladores y en el conjunto del distrito se sabe del trabajo que se está haciendo.

Esta vez la coordinación, a diferencia de otras experiencias participativas, se realiza mes a mes y no busca establecer proyectos de largo plazo que, como vimos, en muchos casos son de difícil aplicación, alienta falsas expectativas y desmoviliza porque los cambios que se quieren promover no son visibles en la vida cotidiana de las personas. La policía y las juntas vecinales comienzan a reconocerse y colaborar y ONG, como en este caso Descos, encuentran un espacio para asesorar que tiene un marco institucional bien definido y a la vez flexible. La propuesta ha tenido logros. Algunas pandillas se han integrado a actividades de la comunidad. La red de juntas vecinales se ha expandido en número de organizaciones y convocatoria, y algunas de ellas trabajan en zonas donde se comercializan drogas, haciendo campañas de prevención y coordinando con la policía para ubicar y detener a los infractores. Los niveles de delincuencia han disminuido y los vecinos dicen sentirse más seguros. Y como ocurre a veces en los procesos de participación, aquellos que no estarían particularmente comprometidos en un proyecto, pero que perciben su condición de vulnerabilidad jurídica, intervienen en el proceso para tener buenas relaciones con autoridades y habitantes de la zona, como ocurre con los mototaxistas y los «jaladores» de la zona». Aun en las experiencias de intervención de la comunidad más abiertas hay quienes se involucran por razones estrictamente instrumentales, lo que finalmente enriquece la experiencia y la hace más sostenible que aquellas que apelan genéricamente a la buena voluntad o los sentimientos de identificación con una comunidad. Las limitaciones de este proyecto de seguridad ciudadana surgen, una vez más, de las dificultades de hacerlo

38

multisectorial y la inestabilidad que provoca la rotación de funcionarios, públicos, en este caso de los comisarios del distrito. Y como ocurre también con frecuencia un espacio institucional que se abre, provoca el cierre de otro. En este caso, las juntas vecinales no han podido establecer acuerdos de colaboración, a veces se ubica en situaciones de competencia con el alcalde distrital y sus regidores.

LA INNOVACIÓN DESDE EL RESCATE DE LAS TRADICIONES LOCALES

Los proyectos de concertación y desarrollo requieren que los vecinos se sientan involucrados en la experiencia. En muchas ocasiones se apela al sentimiento de pertenencia a la comunidad, la que por lo general remite vagamente a tradiciones compartidas, la cultura en general invocada con infatuación y poco asidero. Algunas propuestas participativas, menos de lo que se debiera si se atiende a la insistencia con que se encara el tema, logran escapar de esta retórica. Dos de ellas se encuentran en San Martín. El Festival del Sabor Regional Amazónico de Moyobamba es un proyecto que procura mejorar ingresos de las mujeres de un barrio popular de esta ciudad. Desde el 2002 organizan el último domingo de cada mes una feria de comidas preparadas en Zaragoza, un barrio popular de la ciudad. La dirección de Salud se comprometió enseñando criterios de manipulación de alimentos y otorgando el carné sanitario, la municipalidad con publicidad radial y televisiva y el Senati dictando curso de gestión empresarial. Quizá no se logre algún flujo turístico hacia la zona, probablemente la iniciativa no pueda ser sostenida en el tiempo, pero una asociación organizada con criterios abiertos, sin una pesada carga de responsabilidad que a veces otros les asignan, probablemente se encuentre en condiciones de abrir creativamente otros espacios para incidir en políticas públicas.

Picota es una provincia de San Martín, en el Huallaga, que ha recibido un sostenido apoyo de la cooperación internacional, y en los resquicios de un plan estratégico de desarrollo que compromete al alcalde y a las organizaciones sociales se ha previsto un festival de pesca artesanal del mijano, cuando este pez va a desovar a mediados de año, río arriba. Los pobladores lo hicieron desde siempre y suena excesivo que las autoridades tengan que institucionalizarlo como si se requiriera de una habilitación burocrática. En cambio, si es que no se va a ir demasiado lejos con los afanes planificadores en donde con una mentalidad impositiva cualquier actividad tiene que encajar con las otras la municipalidad puede ayudar promoviendo desde concursos de danzas a la celebración de «santos patronos» que se encargan de organizar el evento. Y ya que existen dificultades de encargárselo a determinadas personas pasa de una subcomisión a otra. En todo caso, es una actividad que puede establecer una relación distendida entre autoridades, vecinos y ONG que esta vez no se encuentra abrumada por la necesidad de exhibir logros tangibles en términos de cumplimiento de objetivos y ayuda a establecer lo que, por lo general, se suele llamar, «tejido social», triste destino de una metáfora cuando se vuelve un lugar común.

OBSERVACIONES FINALES

Hasta donde consigo percibir en el auge del discurso participativo se superponen abigarradamente distintas tradiciones de pensamiento. Se hace sentir la preocupación neo liberal de descargar de atribuciones al Estado, en un movimiento que va desde la

privatización de sus empresas al desmantelamiento de sus instituciones de protección social. Encuentran su lugar en este discurso empresarios defensores del libre mercado, municipalistas consecuentes y defensores de la justicia alternativa. Probablemente esta orientación es la que gravita en algunas agencias de cooperación internacional.

Incide también la influencia del comunitarismo que cuestiona la idea de que la identidad personal tenga un momento deontológico anterior a la definición de sus fines e intereses y cuestionan que la política se defina en términos de pactos fundacionales sustentados en el individuo. Gravita en el discurso participativo una noción de bien común que supone que existen definiciones sustantivas sobre el buen gobierno a las que debe llegarse. Y privilegian el consenso frente a aquellos más preocupados por los procedimientos a establecerse y que destacan el carácter no concluyente y a veces hasta aleatorio de los resultados a los que puede llegarse finalmente. Si bien esta corriente tiene vastos referentes filosóficos creo que su influencia en esta sociedad se debe al peso de la iglesia católica como matriz de propuestas intelectuales y como actor político y social.

Por otro lado, algunos defensores de la participación piensan en la vigencia de un espacio público que rechaza la estructura vertical del poder y que entiende que la dignidad de la política tiene que ver con un ciudadano comprometido en discusiones compartidas, rechazando las relaciones de mando y obediencia. Hay también una idea de la ampliación de la democracia, en algunos casos por la influencia de vertientes de izquierda todavía mayoritarias en el país que entienden que hay una democracia sustantiva que remueve los aspectos elitistas de la democracia formal. Finalmente, para no seguir con la lista, los propugnadores de la participación parecen seguir la concepción predominante en estos días en la que se le da una relevancia espacial a las ONG en la afirmación de la sociedad civil que se aleja de la tradición clásica de estudios sobre el tema.

Personalmente, no estoy de acuerdo con ninguna de estas corrientes, lo que al fin de cuentas resulta irrelevante. Me preocupa, en cambio, si quienes están involucrados en esta defensa de la participación consiguen integrar estas perspectivas encontradas o tienen con claridad las opciones que se tienen que tomar. Quizá lo hayan logrado. Pienso, sin embargo, que hay dos problemas. El primero es que dado que por lo general estas diversas concepciones discuten entre sí se oscila inadvertidamente de una posición a otra, a veces motivado por los diversos énfasis entre el formato de una propuesta participativa de acuerdo con los criterios establecidos por una agencia de cooperación y lo que quisieran hacer los ejecutores de un proyecto. La segunda dificultad es que no es sencillo trasladar reflexiones que surgen de preocupaciones filosóficas a la aplicación de políticas concretas, lo que hace que muchas veces las interpretaciones sobre el tema deriven en un razonamiento normativo en la que se contrasta precipitadamente lo que debiera ocurrir con lo que efectivamente sucede.

Por razones que desconozco no se sustenta la participación en la defensa de la creación de un espacio público no estatal, idea que tampoco comparto, pero que me parece daría mayores bases para un discurso alternativo. Dicho en términos generales, parte de la idea de que la estructura burocrática del Estado ha ingresado en una acelerada obsolescencia y que es posible trasladar a organizaciones de servicio público no estatales la ejecución de algunas políticas, entre ellas salud, educación, cultura y otras de atención y superación de los problemas de pobreza. Esta aproximación se complementa con la preocupación de una mayor intervención ciudadana en el diseño y ejecución de propuestas e introduce una dimensión republicana que se asocia a nociones de control. Esta percepción tiene la ventaja,

40

además, de situarse con planteamientos bien sustentados en temas que tienen que ver con la reforma del Estado, en la que tanto los académicos y técnicos que tienen opciones críticas al orden existente como las ONG, atentos al funcionamiento de la institución estatal, tienen sólo algunas intuiciones frente a un conocimiento más elaborado y consistente de parte de quienes defienden posturas conservadoras y neoliberales.

Y es precisamente el Estado el gran ausente en nuestros distintos planteamientos participativos. Como surge del relato de las experiencias le exigimos al Estado, pero no lo conocemos en sus lógicas de funcionamiento, protestamos cuando interviene con criterios impositivos y estamos condicionados a las buenas relaciones con funcionarios bien intencionados más que a la identificación de las potencialidades y las limitaciones de las políticas públicas. Por otro lado, hay un conjunto de experiencias participativas promovidas por el Estado que escapan a nuestro campo de observación, y que, sin embargo, concita la atención y son tomados como referentes por las personas con las que trabajamos. Dependemos en nuestras acciones del funcionario sensible como en otro plano del alcalde con buena disposición a vincularse con la población. Es ilusorio suponer que en ésta como en cualquier otra sociedad se puede evitar el personalismo; el problema es que estemos sujetos a las intervenciones azarosas más que a la construcción de garantías institucionales.

Me parece un ejercicio tedioso resumir lo que se ha expuesto en el desarrollo de este trabajo, quizá porque tengo esperanza de que este texto a través del relato de las distintas experiencias vaya estableciendo un diálogo con el lector. Lo que ya he dicho no lo quiero recapitular.

Quiero llamar la atención en que hemos perdido la capacidad de describir las sociedades locales para conocer qué terreno estamos pisando. Por lo general, nos limitamos a mencionar a las organizaciones sociales que forman parte de nuestros proyectos sin que ello esté acompañado de una descripción de su vida orgánica, sus dirigentes, su capacidad de convocatoria. Y preconizamos acuerdos participativos que involucran al conjunto de la población y no nos interesa entender las razones por las que en un distrito o en una provincia compiten siete o más partidos y movimientos locales, y el ganador con frecuencia es una persona que ha sido distante - por lo general, indiferente antes que opositor- respecto a las iniciativas que tratábamos de llevar adelante.

En mi experiencia he podido comprobar que quienes estamos preocupados por promover estas experiencias de participación conocemos mejor de lo que lo expresamos en nuestros escritos sobre estas sociedades fragmentadas y conflictivas. Describirlas es también un criterio de establecer un diálogo con nosotros mismos, entender sin damos fáciles concesiones, poder actuar después con realismo y con voluntad de promover cambios.

Estamos interesados también por atender los problemas de exclusión, procurando que a través de la participación reconozcamos las diferencias y la vez integremos. La tarea no es sencilla. No basta para ello reconocer las brechas de clase (últimamente un tanto desacreditadas en nuestros discursos políticamente correctos), étnicas, de género, generacionales, de lugar de procedencia. Se trata de saber cómo ellas se expresan en cada lugar en que actuamos. Los más pobres van a tener dificultades para integrarse a una experiencia de participación. Podemos, sin embargo, informarles de lo que estamos haciendo y en ocasiones interesarlos. Y establecer alianzas con quienes tienen relación con ellos. Creo entender que esta línea de trabajo no puede ser prevista de antemano en ningún proyecto con la necesaria acuciosidad. Va a depender de las zonas. Las personas influyentes

pueden ser el alcalde de un centro poblado, un dirigente de la comunidad, el teniente gobernador, alguna iglesia, un representante de los ronderos, algún integrante de una familia tradicional en la zona, un caudillo. A ellos tenemos que llegar liberándonos de una dicotomía que manejamos, en ocasiones un tanto arrogantes, que separa a los clientelizados de los que son autónomos, las personas dispuestas a colaborar de aquellos que se perciben como conflictivas. Y salir de algunas prédicas enclaustradas como me parece que está ocurriendo, por lo ya explicado, en la atención de los problemas de género.

Las razones que llevan a la participación han sido motivo de discusiones en las ciencias sociales, algunas de ellas que valen la pena tener en cuenta, otras áridas e improductivas. En todo caso, cualquiera sea la posición que adoptemos, podemos convenir que la participación está asociada a una estructura de oportunidades que la favorecen y requiere, entonces, de un adecuado manejo del tiempo político y social. A veces ella va a estar favorecida por una política social del Estado, autoritaria o inclusiva. En ocasiones, surgirá un conflicto entre élites, cada una buscando apoyo social para imponerse en la contienda. Otras veces la población rechazará una política del Estado que siente que va a afectados como sucede con la resistencia a las privatizaciones en el conjunto de América Latina y no sólo en el Perú, al margen de que esta propuesta tenga buenas razones, lo que nos coloca en una discusión distinta. Una situación de amenaza, por ejemplo, una plaga, una epidemia, la necesidad de satisfacer exigencias ambientales para no ser despojados de sus tierras, lleva a la gente a involucrarse en las decisiones públicas. Algunos cambios no previstos colocan a la sociedad local en un nuevo escenario que obliga a respuestas creativas, una explotación minera, un cultivo que puede ser exitoso, perspectivas realistas de promover el ecoturismo, entre tantas otras alternativas.

No basta, sin embargo, que surja esta estructura de oportunidades ni tenemos que condenarnos a esperar que ellas surjan. Una debilitada sociedad civil puede dejar pasar situaciones que las favorezcan porque la indiferencia puede prevalecer sobre una impuesta racionalidad. En las autoridades, en las personas, en nuestra capacidad de iniciativa pueden salir también ideas que ayuden a que la población se involucre en propuestas que lleven a su intervención activa y promueva alternativas de cambio. Sospecho que el trabajo en esta dirección no puede depender solamente de metodologías adecuadas si bien reconozco que el autor de estas líneas tiene una actitud de rechazo hacia algunas de ellas en que se mezclan razones, Ignorancia y prejuicios.

Vivimos inmersos en la contradicción de reclamar un Estado más democrático, conviviendo con una actitud de desconfianza cuando desde esta institución se abren espacios participativos. Por ejemplo, en la reciente reforma descentralista se han abierto instancias de consulta con la sociedad civil, con los consejos de coordinación regional y los consejos de coordinación local. Sabemos que en muchos departamentos y provincias esta convocatoria ha sido manipuladora o, por lo menos, desprolija. No nos hemos tomado el trabajo de describir lo que ha sucedido. Para bien o para mal, debido a que las opiniones difieren, mucho de la participación va a discurrir por estas vías. Debemos pensar seriamente en este nuevo marco institucional.

Otro tanto ocurre con los presupuestos participativos que crean un nuevo referente, auspicioso por cierto pero que no soluciona las desventajas de una sociedad desarticulada. Habrá que saber combinar instancias técnicas con demandas de la comunidad, tratar de persuadir con nuestras propuestas de desarrollo y saber que en ocasiones lo que le interesa a la población tiene poco o nada que ver con lo que consideramos necesaria para ello, sin

42

dejarnos caer en una actitud de benevolente despotismo ilustrado, cuestionando severamente lo que se aparta de aquello que queremos. Debemos propiciar audiencias públicas previstas en la legislación y en otro plano saber que los llamados institutos de democracia directa, revocatorias, referéndums, iniciativas legislativas son de una aplicación extremadamente compleja y en ocasiones conducen a divisiones y entrampamientos que van en la dirección contraria de lo que nos proponemos. El tema amerita un análisis que todavía no hemos emprendido.

Algunas instancias participativas pueden haber sido útiles en una determinada etapa y posteriormente perder vigencia. Afortunadamente, la vida política y social es cambiante. Confieso que no hubiera querido detenerme tanto en este trabajo para analizar las experiencias de concertación en temas de desarrollo y de lucha contra la pobreza. Al final de cuentas, la respuesta no tiene que ser rígida. Si en algunas sociedades locales se logra convocar a funcionarios del Estado, organizaciones sociales, alcaldes, ONG, y toman decisiones que son atendidas, vale la pena seguir con ellas. Si nunca han llegado a constituirse con una convocatoria extendida o en otros casos ahora languidecen, no existen argumentos para seguir sosteniéndolas. En otro plano, si con buenas intenciones o con atendibles criterios de incidencia política se convoca a ONG y organizaciones sociales en una institución como la Conades, que ninguno de los proyectos que hemos considerado lo toma como referente, sus propulsores tienen el derecho y la libertad de continuar con esta convocatoria. Me parece irresponsable, en cambio, que se diga que es el foro de la sociedad civil.

Creo notar en la discusión sobre el tema de la participación un aire solemne acompañado por el intento de construir instituciones con marcos rígidos para la intervención ciudadana. Un poco de desorden no caería mal. Participar es también formar parte de las fiestas de la comunidad o un pueblo, ayudar a construir una alameda, demandar a un alcalde que se repare el techo de la iglesia o que se ilumine una plaza. También de esta manera se construyen sentimientos de pertenencia y valores ciudadanos, a veces más que en algunos de nuestros proyectos desperdigados que no se comunican entre sí ni con espacios regionales ni nacionales más amplios.

Me parece, además, que es necesario discutir con los organismos de cooperación internacional y sus contrapartes locales, que en ciertas experiencias que me ha tocado vivir son más oficialistas que los directivos de la propia institución a la que representan. En algunos casos creo que pueden examinarse vías alternativas de participación que no respondan punto por punto a patrones estandarizados, sin por ello provocar cambios en los propósitos políticos, sociales y técnicos que inspiran la intervención. Ganaríamos en esta discusión todas las partes. Tengo la impresión de que es una preocupación compartida, pero que produce aprensiones tomar la iniciativa.

A pesar de las dificultades por las que atraviesa, la reforma descentralista está creando nuevos ámbitos para la representación y para la participación. La sociedad, gradualmente y con contratiempos, se va interesando cada vez más en la vida política. En mi imaginación, o en mi imaginario como está al uso decir, está fijada la dignidad republicana del representante popular electo por los vecinos de una zona y el pueblo interviniendo y discutiendo sobre los asuntos que le conciernen, si bien lo pienso de manera más descentrada y abierta que la idea del ágora. No estaría mal pensar, a la vez, en las virtudes de la democracia representativa y la importancia de la participación política y social, en lugar de que estas dos construcciones institucionales corran por separado.

ANEXO

Relación de experiencias de promoción de la participación ciudadana consideradas para la realización del presente informe

INSTITUCIONES	EXPERIENCIAS
SER	<hr/> <p>Cabildo Abierto en Congalla, Huancavelica</p> <hr/> <p>Asociación de Municipalidades de Angaraes Sur (AMAS), Huancavelica</p> <hr/> <p>Central Provincial de Rondas de Carabaya, Puno</p> <hr/> <p>Mesa de Concertación de Churcampa, Huancavelica</p> <hr/> <p>Mesa Departamental de Desarrollo de Huancavelica</p> <hr/> <p>Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Puno</p>
Cedisa	<hr/> <p>El Consejo Ejecutivo Provincial del Medio Ambiente, San Martín</p> <hr/> <p>Festival del Sabor Regional Amazónico, Moyobamba, San Martín</p> <hr/> <p>Comité Ecológico Urahuasha</p> <hr/> <p>Festival del Mijano en Picota</p> <hr/> <p>Mesa de Concertación para la Competitividad de las Pymes en San Martín</p>
Ideas	<hr/> <p>Juntas Vecinales y Presupuesto Participativo en Celendín, Cajamarca</p> <hr/> <p>Defensorías Comunitarias en Cajabamba, Cajamarca</p> <hr/> <p>Juventud Sin Fronteras de San Marcos, Cajamarca</p> <hr/> <p>Rondas Campesinas de Bambamarca, Cajamarca</p> <hr/> <p>Mesa de Concertación del distrito La Encañada, Cajamarca</p> <hr/> <p>Mesa de Concertación de Cajabamba, Cajamarca</p>
Defensoría Ayacucho	<hr/> <p>Los municipios escolares en Ayacucho</p> <hr/> <p>El sistema de los Varayuq de la Comunidad Campesina de Quispillaccta, Ayacucho</p> <hr/> <p>Coordinadora de Trabajo con Mujeres en Ayacucho (Cotma)/ Red Nacional de Promoción de la Mujer (RNPM), Ayacucho</p> <hr/> <p>Red Local de Educación de la Niña Rural de Ayacucho (Renira)</p> <hr/> <p>Instituto de Investigación y Desarrollo Andino - Parwa (Alfabetización Intercultural Bilingüe y Educación Bilingüe Intercultural)</p>

INSTITUCIONES	EXPERIENCIAS
	<p>Comunidad Campesina de Silva, distrito de Acoria, Huancavelica</p> <hr/> <p>Grupo de Voluntarios Unión de Laicos Dominicos / Hermanas Misioneras Dominicadas del Rosario, Ayacucho</p>
Cipca	<p>Asamblea de Alcaldes Distritales de Morropón, Chulucanas, Piura</p> <hr/> <p>Oder Chalaco: «Un aporte al desarrollo económico local», Piura</p> <hr/> <p>Proceso de Planificación y Gestión Concertada del Desarrollo Local en el distrito de Santo Domingo, Morropón, Piura</p> <hr/> <p>Experiencia de Formación de Lideresas y Fortalecimiento Organizacional en el distrito de Vice, Sechura, Piura</p> <hr/> <p>Desarrollo Productivo de la Mujer Campesina del distrito de Santo Domingo: Experiencia desde el Programa de Vaso de Leche, Piura</p>
Alternativa	<p>Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte (Codecon)</p> <hr/> <p><u>Comité Multisectorial de Salud de Los Olivos (Comusa)</u> Mesa de Educación y Cultura del distrito de Independencia</p> <hr/> <p>Mesa de Concertación para el Desarrollo del distrito de San Martín de Porres</p> <hr/> <p>Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza del Cono Norte de Lima</p> <hr/> <p>Frente de Instituciones Unificadas del distrito de Puente Piedra (FIUPP)</p>
Ceder	<p>Agenda Local 21. Plan de Desarrollo de la provincia de La Unión, Arequipa</p> <hr/> <p>Proceso de Desarrollo Organizacional de Micro y Pequeños Empresarios de Paucarpata, Arequipa</p> <hr/> <p>La experiencia de la provincia de Caylloma: El Consejo de Desarrollo de la provincia de Caylloma, Arequipa</p> <hr/> <p>Desarrollo Frutícola: La experiencia del distrito de Omate, Moquegua</p> <hr/> <p>Experiencia de desarrollo urbano con participación popular en el Cono Norte</p> <hr/> <p>El desarrollo de la agroindustria láctea: La experiencia de la provincia de Condesuyos, Arequipa</p>

INSTITUCIONES	EXPERIENCIAS
Defensoría Iquitos	<u>Consortio Rumbo al Dorado</u>
	<u>Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (Formabiap)</u>
	<u>Grupo Regional del Manejo del Bosque (GRMB)</u>
	<u>Encuentros Multisectoriales de Autoridades de la provincia de Loreto, Loreto</u>
	<u>Programa de Gobernabilidad Democrática para la provincia de Loreto, Loreto</u>
Desco	<u>Centro de Servicios Empresariales de Loreto (Cesem)</u>
	<u>Plan de desarrollo de A. H. José C. Mariátegui, Villa María del Triunfo</u>
	<u>Juntas Vecinales de Chorrillos</u>
	<u>Codevalle Lurín</u>
	<u>Mesa de Educación de Villa El Salvador</u>
<u>Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador</u>	
<u>Mesa de Lucha Contra la Pobreza del Cono Sur</u>	
Separ	<u>Gestión Concertada para el Desarrollo Sostenible en el Valle del Mantaro, Junín</u>
	<u>Consolidación Organizativa y Participación Política de Mujeres en el Valle del Mantaro, Junín</u>
	<u>Actoría Social de la Asociación de Migrantes Quechuas «Jatariy Ayllu», Junín</u>
	<u>Gestión para el Desarrollo Local en Huaribamba, Huancayo, Junín</u>
	<u>Gestión Hídrica Participativa en la Microcuenca del río Chanchas, Junín</u>
	<u>Desarrollo Local y Fortalecimiento Institucional en la localidad de Quilcas, Junín</u>

**Posibilidades y límites de experiencias de
promoción de la participación ciudadana en el Perú**

Se terminó de imprimir en febrero de 2004

en los Talleres Gráficos de

SINCO EDITORES

Jr. Huaraz 449 - Breña

Telefax: 433-5974

E-mail: sincoeditores@yahoo.com

Lima - Perú