

POLÍTICA Y CULTURA

Política y Cultura

Departamento de Política y Cultura

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

polcul@cueyatl.uam.mx

ISSN: 0188-7742

México

2003

Javier Ávila Molero

NUEVOS DISCURSOS Y ACTORES DEL DESARROLLO SOCIAL EN EL PERÚ

Política y Cultura, otoño, número 020

Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco

Distrito Federal, México

pp. 101-116

Nuevos discursos y actores del desarrollo social en el Perú

*Javier Ávila Molero**

AUTORITARISMO Y CRISIS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Producto de la fuerte crisis de gobernabilidad que afectó al Estado peruano a fines de los ochenta (crisis económica, de representación, violencia política, colapso del sistema de partidos, gremios, etc.), el fujimorismo encontró un contexto propicio para desarrollar en torno al Estado lo que Bruno Revesz¹ ha denominado “(re)centralización política”. El proceso consistió en la acumulación de niveles inéditos de poder, capacidad de toma de decisiones y ejecución, en un reducido número de personas en Lima y en el poder ejecutivo. Para desarrollar la “(re)centralización”, desde el gobierno el fujimorismo desarticuló instancias intermedias existentes entre Estado y sociedad civil. El resultado final fue la construcción de lo que Julio Cotler y Romeo Grompone² han denominado “maquinaria política” estatal, la misma que el fujimorismo desplegó en torno a los programas sociales, el ejército y la organización política Vamos Vecinos, como principal y único mecanismo que podía trascender la fuerte fragmentación del tejido social peruano, ligando y

* Instituto de Estudios Peruanos.

¹ Bruno Revesz, “Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú”, en Bruno Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)/Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca), 1998, pp. 12-41.

² Julio Cotler y Romeo Grompone, *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, IEP, 2000.

articulando a escala nacional, mediante la coerción, el clientelismo y el consenso, las acciones cada vez más aisladas que iba desarrollando la sociedad civil.

El proceso no fue únicamente producto de la coerción. También contó con el apoyo tácito de la mayoría de los sectores populares, que le brindaron legitimidad al proceso. En ese sentido, la implementación de *la maquinaria* no encontró muchas resistencias. Por el contrario, el apoyo social le permitió al ejecutivo desarrollar con comodidad una actividad en la que, a la vez que se desarticulaba/rearticulaba a la sociedad civil dentro de sus parámetros autoritarios y verticales, también se alimentaba una antigua cultura política “plebiscitaria y delegativa”,³ que espera que todas las soluciones lleguen “desde arriba”.⁴

De esta manera, el gobierno de Fujimori contó con un sostenido apoyo en los sectores de menores ingresos del medio urbano y rural. Las explicaciones de esta adhesión se encuentran para algunas interpretaciones en el aumento del gasto social dirigido a obras de infraestructura, electricidad y saneamiento dirigidas a los sectores populares. Como ha señalado Grompone,⁵ el Estado destinó parte del dinero de las privatizaciones y de la ampliación de la base tributaria a un crecimiento importante del presupuesto nacional y a una masiva ayuda alimentaria por la cual son asistidos 42% de los hogares peruanos. Esta ayuda prestada es un paliativo ante situaciones en las que no se percibe un horizonte de cambio. Para un grupo importante de los sectores populares, lo que resolvió el fujimorismo es el límite razonable de lo que se puede esperar, y cualquier cambio suponía riesgos que no querían asumirse. Como consecuencia, se habrían revitalizado rasgos de clientelismo que ponen en el orden del día interpretaciones tradicionales sobre la sociedad peruana en la que las relaciones entre autoridades y actores sociales desperdigados permite conseguir lealtades y hasta traficar con ellas.

Este tipo de consideraciones fue discurriendo a contracorriente de quienes entendían hasta pocos años atrás que lo más relevante de la sociedad peruana era la emergencia de un mundo popular que desbordaba las instituciones del propio Estado y que establecía autónomamente sus propios criterios de legalidad y competencia, promovía relaciones económicas y culturales que prescindían de la referencia a las autoridades. Como vuelve a señalar Grompone, quizás este aparente cambio sorprenda porque se tenía una concepción simplificada y homogénea del mundo popular y especialmente de los migrantes en la ciudad, en donde

³ Carlos Parodi, *Los pobres, la ciudad y la política* Lima, Centro de Estudios de Democracia y Sociedad, 1993.

⁴ Yusuke Murakami, *La democracia según “C” y “D”*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos/Japan Center for Area Studies. [Nota del editor: en Perú, las letras “C” y “D” son utilizadas para designar a los segmentos pobres y muy pobres, respectivamente.]

⁵ Romeo Grompone, *Las nuevas reglas de juego*, Lima, IEP, 2001.

diera la impresión de que el ciclo de estudios basados en la conquista de la ciudad por las personas provenientes de los pequeños poblados y el campo ya ha llegado a su fin. Y que el desenlace del proceso es tan previsible como trivial. Se ha consolidado un proceso de diferenciación interna en la que un grupo se ha integrado a parte de los sectores medios y otros continúan en condiciones de pobreza, en los que la falta de trabajo estable los coloca sin referentes integradores. La exclusión social puede ser consecuencia de la falta de acceso a un proceso de modernización o resultado de este mismo proceso. La ausencia de partidos y de organizaciones de intereses más o menos articulados deja a cada individuo o a cada familia obligada a hacer su propia síntesis, sin un discurso que provenga desde afuera al que tomar en cuenta, ya sea en su literalidad o a filtrarlo, distorsionarlo, o acomodarlo como sea, para que se convierta en un recurso útil, de modo que las personas tengan un sentido mínimo de ubicación.⁶

Los resultados de una encuesta aplicada por el grupo Propuesta Ciudadana parecen dar la razón a la cita de Grompone. Dicha encuesta, aplicada en 1996,⁷ constata, en relación con el tema "participación ciudadana", que los niveles de repliegue de la ciudadanía activa y organizada serían, por decir lo menos, alarmantes.

Ante la pregunta de "Si participa Ud. en algún comité del Vaso de Leche", 87.3% de los limeños dijo que no; y del 11.7% que respondió afirmativamente, casi 90% declaró que nunca asistía a las reuniones de los mencionados comités. Algo semejante sucede en relación con la participación en los comedores populares. Sólo 7.6% (en el sector bajo-inferior es 13.5%) declaró que asiste; sin embargo, tanto en el plano general como en el sector más pobre, el porcentaje de los que no participan en ninguna reunión de estos comités es también, aproximadamente, de 90%. La respuesta es parecida cuando se trata de la participación en grupos parroquiales. Los porcentajes de quienes dicen participar, y dentro de éstos, los que lo hacen de manera activa, son casi iguales a los del Vaso de Leche y los comedores.

Los porcentajes de quienes no participan son aún más elevados si se trata de algún sindicato. El 96.2% no participa. Esto, como es comprensible, se debe al incremento de la economía informal. Ahora bien, el porcentaje más alto de quienes no participan en organismos sindicales se da en los sectores más pobres de la población (97.1%). Aquí, el escasísimo 2.6% que participa se ve más enflaquecido cuando se constata que de este muy reducido número alrededor de 98% no participa en las reuniones sindicales.

A los sindicatos únicamente los superan los partidos políticos: sólo 1.3% declara que participa en alguno. El 98.7% de ese número dice que nunca asiste

⁶ Romeo Grompone, *op. cit.*

⁷ Alberto Adrianzen, *Encuesta de valores y participación ciudadana*, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 1996.

a reunión partidaria alguna. Es sintomático que el sector más pobre de la población sea el más reacio a cualquier tipo de identificación política (99.2% del 0.8% que dice participar no asiste a ninguna reunión). Los comités vecinales son, en medio de la orfandad, objeto de un mayor interés de los pobladores: 24.1% de limeños afirma que sí participa en ellos. El porcentaje en los sectores más pobres alcanza 35.9%. Un 25% lo hace, además, de manera activa y en los sectores de menos ingresos, este porcentaje asciende a alrededor de 36 por ciento.

LAS MESAS DE CONCERTACIÓN:
NUEVAS EXPRESIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL PERUANA

Durante los años setenta y ochenta, era común oír hablar de que Perú tenía un amplio y denso tejido social, y que desde los sectores populares había un discurso (y sobre todo una práctica) de demandas por mayores cuotas de participación y ciudadanía. Expresiones de ese escenario habrían sido las organizaciones sociales de base, los partidos políticos (fundamentalmente de izquierda), los sindicatos, las movilizaciones y protestas sociales y, finalmente, la consolidación de Izquierda Unida (IU) como la segunda fuerza político-electoral del país, luego de que esta agrupación obtuviera el triunfo en las elecciones municipales realizadas en Lima metropolitana en 1983. Sin embargo, durante los noventa se volvió también común afirmar que ese “amplio y denso” tejido social estaba en crisis, que había desaparecido, y que lo poco que quedaba se refería a organizaciones vinculadas con actividades de supervivencia, de carácter más fragmentado y reactivo frente a las anteriores organizaciones sociales más cohesionadas y proactivas. Si hubiera que resumir lo antedicho, sería algo así como el “auge y caída” del hombre público en nuestro país. El antiguo optimismo que se fue construyendo con (y que construyó en buena medida también) el sujeto popular, revolucionario y democratizador por naturaleza, fue subsumido por una nueva perspectiva académica y política de talante más pesimista. Ahora, en torno al otrora “poderoso” sujeto popular, se observan sólo carencias y debilidades, cuando no anomía y franca desestructuración.

Por cierto, las evidencias empíricas apuntaban en esta última dirección. Para los estudiosos del caso peruano no resultaba muy difícil recoger evidencias empíricas que pudieran sustentar la mirada “pesimista” sobre los sujetos sociales en el país. Entre la crisis de los “viejos” movimientos sociales en los ochenta y el colapso del sistema de partidos durante los noventa, la dinámica contemporánea aparece encaminada hacia una crisis de gran envergadura. Sin embargo, varios autores han señalado que durante el fujimorismo se fueron desarrollando también importantes esfuerzos, desde el lado de la sociedad civil, por ampliar cuotas de ciudadanía y participación. Estudios desarrollados por Degregori,

Coronel y Del Pino,⁸ Diez Hurtado,⁹ María del Carmen Piazza,¹⁰ Sulmont,¹¹ Vargas,¹² Coronel,¹³ Joseph,¹⁴ afirman que a pesar de la decadencia de la relación entre gobierno y ciudadanía a través de partidos y gremios, también habrían surgido “desde abajo” nuevas estrategias de lucha por la participación y la democracia: las mesas de concertación.

¿Qué son las mesas de concertación? Elaborar una definición teórica exacta y precisa resulta una tarea difícil. Sin embargo, a riesgo de ser descriptivos, se puede señalar que son actividades promovidas por ONG y gobiernos locales que buscan enrolar a organizaciones sociales, entidades públicas e instituciones privadas para la elaboración, negociación y ejecución de planes sectoriales e integrales de desarrollo en una localidad (los denominados planes estratégicos), apoyados en actividades de capacitación y entrenamiento a autoridades y líderes locales en temas de democracia, participación y gestión local. En la temática de las mesas de concertación se encuentra ubicado el debate referido al capital social. En ese sentido, aunque no siempre se mencione explícitamente, el discurso de la concertación está fuertemente influido por las investigaciones realizadas por Robert Putnam¹⁵ sobre el *asociacionismo* y el proceso de regionalización en Italia o las de Francis Fukuyama¹⁶ en torno al papel de la cultura de confianza como “ventaja competitiva” de las naciones. Como se sabe, ambas investigaciones son parte de una corriente de interpretación de la realidad que considera que el nivel de *asociacionismo* de una sociedad, la fortaleza de sus redes de cooperación e información y el mantenimiento de valores culturales (confianza,

¹⁸ Carlos Iván Degregori, José Coronel y Ponciano del Pino, *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia: los casos de Huanta y Huamanga*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 1998.

¹⁹ Alejandro Diez Hurtado, “Organizaciones de base y gobiernos locales rurales: mundos de vida, ciudadanía y clientelismo”, en Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.), *Repensando la política en el Perú*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999, pp. 17-59.

¹⁰ María del Carmen Piazza, “Prácticas ciudadanas en espacios urbanos del Perú: organizaciones sociales y gobiernos locales en los noventas”, en Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.), *Repensando la política en el Perú*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999, pp. 59-82.

¹¹ David Sulmont, “La reestructuración de la política: nuevas formas de mediación entre sociedad y Estado en espacios locales”, en Martín Tanaka (comp.), *El poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*, Lima, IEP, 2000, pp. 17-102.

¹² Carlos Vargas, “Desarrollo local y participación política en Ilo: nuevas formas de articulación y representación social y política”, documento de trabajo núm. 95, Lima, IEP, 1998.

¹³ José Coronel, “Violencia política y respuestas campesinas en Huanta”, en Carlos Iván Degregori (ed.), *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos/Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, 1996, pp. 29-116.

¹⁴ Jaime Joseph, *Lima, megaciudad: democracia, desarrollo y descentralización en sectores populares*, Lima, Alternativa: Centro de Investigación Social y Educación Popular, 2000.

¹⁵ Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press, 1993.

¹⁶ Francis Fukuyama, *Social Capital and Civil Society*, *International Monetary Fund*, Working paper, Washington, Fondo Monetario Internacional, 2000.

reciprocidad, etc.) se convierten en “valor agregado” que hace viable no sólo la eficiencia y rentabilidad económica, sino también la democracia y ciudadanía, al estimular la participación de la sociedad civil en la esfera pública.

Si bien las experiencias de concertación tuvieron inicialmente un carácter urbano y se inspiraron en experiencias de participación vecinal gestionadas por Izquierda Unida en los ochenta, lo cierto es que se trata de experiencias que han venido siendo alentadas por la cooperación internacional y ejecutadas por ONG en los noventa. En general, todas las experiencias han tenido un recorrido más o menos similar: construyeron visiones relativamente compartidas sobre el futuro de sus espacios territoriales; realizaron procesos de planeamiento estratégico en los que definieron sus prioridades de desarrollo; pusieron en práctica algunos proyectos en ese marco (la mayoría de los cuales fueron financiados desde el exterior); movilizaron la participación de distintos actores locales e institucionalizaron, con mayor o menor fortaleza, instancias de diálogo y concertación de intereses que adquirieron la forma de mesas o de concejos de desarrollo.

Muchas de estas experiencias de concertación han venido realizando esfuerzos por desarrollar sinergias horizontales y verticales con otros procesos similares. Para Eduardo Ballón¹⁷ se trataría de “redes temáticas”, expresión de un proceso de (re)construcción de conexiones y articulaciones de carácter local, regional, nacional, e inclusive transnacional, inspirando su comentario en la idea de la sociedad contemporánea como “sociedad de redes”, según el conocido libro de Manuel Castells. Los casos señalados por Ballón son los siguientes: la Red-Perú, el Foro Ecológico, el Foro de Ciudades para la Vida y la Mesa de Desarrollo Local de Conades.

La Red-Perú se fundó a principios del año 2000, habiendo conseguido desarrollar cuatro encuentros nacionales de iniciativas de concertación para el desarrollo local, con una participación creciente. También ha logrado constituir una lista de interés virtual llamada Dglocal, la cual cuenta con más de 1 000 suscriptores y varios boletines electrónicos puestos en circulación. En sentido estricto, se trata de una red que vincula a distintas iniciativas de concertación de los espacios distritales, provinciales y departamentales del país. Por su parte, el Foro Ecológico es una red formada en 1996 que ha venido realizando varios encuentros regionales con el objetivo de impulsar la constitución de una Agenda Ambiental Nacional, promoviendo además la constitución de diversos espacios de concertación en relación con el tema forestal. Se trata de una red que tiene rasgos que la acercan a lo que se podría considerar como un movimiento social en proceso de constitución. Del mismo modo, el Foro de Ciudades para la Vida es una red que surgió en

¹⁷ Eduardo Ballón, “Redes temáticas, fortalecimiento de la sociedad civil y poder político en el Perú”, en Red Perú (ed.), *Descentralización, Concertación y Democracia Participativa. IV Encuentro Nacional*, Lima, Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, 2001, pp. 77-109.

1996, cuyo objetivo es realizar los principios del Hábitat II y de la Cumbre de Río de Janeiro, impulsando los procesos de la Agenda 21 en ocho ciudades del país. Es un proceso que se encuentra muy asociado a una dinámica internacional en la que es visible el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Humano de Holanda (IHS) y que tiene una lógica que lo aproxima a la idea de un programa o plataforma que funciona como red. Finalmente, la Mesa de Desarrollo Local, formada en el año 2000, es producto de la acción de las Conferencias Nacionales sobre Desarrollo Social (Conades), que desde 1996 ha llevado a cabo seis conferencias nacionales y distintos encuentros regionales y temáticos en relación con la lucha contra la pobreza, la democracia y el desarrollo local, así como sobre gobernabilidad y desarrollo humano; se trata de un espacio promovido por una amplia red de ONG, con la participación activa de la Comisión Episcopal de Acción Social de la Iglesia Católica, varias universidades e instituciones académicas y distintos colegios profesionales, que desde el año pasado ha impulsado diversas mesas de trabajo temático, una de las cuales es el de desarrollo local.

El discurso de las distintas redes comprendidas en estos cuadros se enmarca en uno de enfoque de desarrollo humano sostenible. Todas buscan fortalecer capacidades existentes en la sociedad local y contribuir a la articulación de distintas experiencias, construir institucionalidad local, formar opinión pública y mejorar la capacidad de interlocución con el Estado e influir en las políticas públicas. Todas comparten una visión determinada de la sociedad civil y su papel protagónico, de la necesidad de desarrollar y ampliar sus capacidades a fin de ampliar su efecto e incidir en el escenario nacional, así como la manera de intervenir en la realidad.

En las actividades desarrolladas por estas redes hay dos componentes centrales referidos a la temática de la concertación y la participación. Por un lado, se entiende la concertación como un proceso político institucional que busca hacer partícipes a los principales actores en la formulación y ejecución de planes de desarrollo y de políticas públicas en el ámbito local. Todas las redes analizadas alientan la concertación como estrategia de negociación de intereses y, en la medida de lo posible, de conformación de agendas públicas. Por otro lado, la participación aparece muy vinculada con el planteamiento de su trabajo interno y la metodología de trabajo, la cual, a partir de la definición de su visión y de su cometido en tanto redes, establece sus objetivos de distinto nivel y construye su plan de actividades en periodos que varían entre los 5 y los 15 años. Las redes trabajan con una metodología similar que supone una dinámica de talleres que generan los siguientes productos: *a)* un diagnóstico de la localidad, *b)* un ejercicio FODA (sigla de una técnica de diagnóstico de problemas para elaborar procesos de planificación estratégica conocida como Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), *c)* una visión compartida del futuro, y *d)* una planificación de mediano plazo y otra de corto plazo (1 año) que se inscribe en la primera.

CUADRO 1. *Composición de las "redes temáticas"*

<i>Red Perú</i>	<i>Foro Ecológico</i>	<i>Foro Ciudades para la Vida</i>	<i>Conades: Mesa de Desarrollo Local</i>
47 iniciativas de concertación distritales, provinciales y departamentales	250 organizaciones sociales (incluye ONG), 1 500 ciudadanos	26 municipalidades, 23 ONG, 7 universidades	7 ONG

FUENTE: Descentralización, Concertación y Democracia Participativa. IV Encuentro Nacional. Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, 2001.

CUADRO 2. *Objetivos de las "redes temáticas"*

<i>Red Perú</i>	<i>Foro Ecológico</i>	<i>Foro Ciudades para la Vida</i>	<i>Conades: Mesa de Desarrollo Local</i>
Intercambiar experiencias de concertación	Articular y consolidar un movimiento ambiental para	Promover acciones conjuntas entre diferentes actores	Contribuir a articular a los actores sociales comprometidos
Formular propuestas de gestión concertada del desarrollo local y descentralización	promover gestión descentralista, democrática y equitativa del medio ambiente	para resolver problemas urbanos ambientales críticos	con la regionalización y la descentralización
Generar metodologías de concertación para el desarrollo local	Proponer y movilizar alrededor de políticas y acciones ambientales	Incentivar el desarrollo de la Agenda 21 y monitorear su cumplimiento donde haya sido aprobada	Contribuir a fortalecer las experiencias de desarrollo local en las que participan las ONG.
Coordinación y apoyo mutuo entre experiencias de concertación	limpias y sanas.	Desarrollar capacidades para atender los problemas ambientales en cada ciudad	
Promover la capacitación de actores participantes	Formar opinión pública sobre los derechos ambientales y generar cambios en la política educativa al respecto.	Fortalecer la institucionalidad creando sistemas	
Interlocución con el Estado e influencias políticas	Fortalecer organizaciones ambientalistas locales	locales de gestión ambiental y fortaleciendo la función municipal	
		Fomentar cultura ciudadana orientada a prácticas ambientales sostenibles	

FUENTE: Descentralización, Concertación y Democracia Participativa. IV Encuentro Nacional. Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, 2001.

Todo el proceso supone momentos de capacitación, de difusión de resultados y de movilización claramente diferenciados, tiene un fuerte énfasis participativo y utiliza un instrumental básico de concertación y resolución de conflictos.¹⁸

¿Cuál es el papel que desempeñan en esos procesos las ONG? La respuesta a esta pregunta se entiende mejor si se recuerda que en un contexto general de “cambio de época”, de crisis de antiguas formas de representación partidarias, reflujo de los “viejos” movimientos sociales y creciente fragmentación de la sociedad civil, se habría producido una triple transformación en torno a las ONG: *a)* respecto al Estado, que ya no es visto como antagonista; *b)* en relación con los partidos, frente a los cuales se distancian, y *c)* en la naturaleza de sus vínculos con el movimiento social, que deja de ser percibido como integrado por sujetos portadores de un cambio social indispensable. De esta manera, el movimiento social es percibido como integrado por organizaciones que requieren la asistencia de ONG para mantener alguna vigencia en un orden en el que ya no pueden introducirse transformaciones decisivas.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL: LAS MESAS DE CONCERTACIÓN DE LUCHA CONTRA LA POBREZA (MCLCP)

La transición a la democracia del 2000 dio una vuelta de tuerca a la anterior actividad autoritaria del ejecutivo, promoviendo la conformación de nuevos espacios de concertación entre Estado y sociedad civil en torno a las políticas sociales. No cabe la menor duda de que la inspiración para poner en práctica estos nuevos procesos de concertación surgió de las anteriores experiencias de este tipo desarrolladas en el ámbito local. Ahora, en un contexto de transición democrática, las nuevas Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) tienen como objetivo convertirse en nuevos espacios públicos que (re)articulan al Estado y la sociedad civil.

En el diseño, las MCLCP son un espacio de toma de decisiones en el que participan “de igual a igual” instituciones del Estado, gobiernos locales, diversas expresiones de la sociedad civil, iglesias y cooperación internacional, con la finalidad de ponerse de acuerdo mediante resoluciones y consensos, sobre la manera más transparente, justa y eficiente de luchar contra la pobreza en cada departamento, provincia y distrito del Perú. Los objetivos de las MCLCP son los siguientes:

¹⁸ Para una versión acabada de esta metodología véase Julio Díaz Palacios (coord.), *Manual de planificación y gestión de la Agenda 21 de las ciudades*, Lima, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2000. Véase también “Red Perú, iniciativas de concertación para el desarrollo local: guía metodológica sobre la concertación local”, en *Red Perú, Concertación local: camino para articular la democracia y el desarrollo*, Lima, Red Perú Editores, 2000, pp. 111-153.

- 1) Concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y de género.
- 2) Lograr mayor eficiencia en la ejecución de los programas comprendidos en la lucha contra la pobreza.
- 3) Institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, la toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado.
- 4) Lograr la transparencia e integridad en los programas de lucha contra la pobreza.

El gran número de MCLCP instaladas en el territorio nacional es resultado de un proceso de organización y movilización muy fuerte desarrollado desde la Mesa Nacional. Como se aprecia en el cuadro 3, actualmente existen más de mil mesas en todo el país. De acuerdo con el informe presentado por el actual presidente de la nacional, el sacerdote católico Gastón Garatea,¹⁹ la implementación de las MCLCP ya ostenta “significativos logros en su alcance y proceso de institucionalización”.

En primer lugar, habrían logrado presencia en toda la nación: 26 mesas departamentales, 176 provinciales y 886 distritales, lo cual suma en total 1 088 mesas en todo el país, con alrededor de 800 coordinadores procedentes de diversas organizaciones de la sociedad (ONG, iglesias y organizaciones sociales de base), del Estado (gobiernos locales, CTAR, representantes de diversos ministerios) y en menor medida del sector privado. En segundo lugar, en junio de 2001 la mesa emitió a la opinión pública la *Carta Social*, la cual expresa el compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza de las diversas organizaciones de la sociedad civil y sus representantes estatales. Una de las orientaciones básicas de esta carta es el compromiso para forjar un sistema de bienestar de manera que se articule la política social con la política económica nacional estableciendo orientaciones, instrumentos y compromisos institucionales de largo plazo con el fin de ser un marco común sobre el cual los actores públicos y privados deberían orientar sus acciones para el desarrollo y para la superación de la pobreza. En tercer lugar, la Mesa habría participado activamente en la formulación de planes concertados de desarrollo departamental y el impulso a la experiencia de presupuesto participativo del año 2003. Asimismo, había contribuido con la elaboración de informes sobre los programas sociales y presentado el “Presupuesto Departamentalizado 2001 y 2002”, para visibilizar la distribución departamental y no sólo sectorial del presupuesto de la república, proponiendo recomendaciones en relación con la estructura y la asignación presupuestal. De esta manera, según Gastón Garatea,

¹⁹ Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP), *Memoria anual nacional 2001-2002*, Lima, 2002.

con este insumo se ha afinado la priorización de proyectos de desarrollo, así como su aplicación en el seguimiento a la ejecución presupuestal, impulsando el proceso de descentralización al promover la participación de provincias y distritos del interior del país que no tenían “voz” en la discusión sobre presupuesto y proyectos a ser ejecutados por distintas dependencias del Estado.

CUADRO 3. *MCLCP instaladas en el país (2001-2002)*

<i>Departamento</i>	<i>Nivel</i>			<i>Total</i>
	<i>Departamental</i>	<i>Provincial</i>	<i>Distrital</i>	
Tumbes	1	2	8	11
Piura	1	8	62	71
Lambayeque	1	2	32	35
La Libertad	1	11	35	47
Ancash	1	19	64	84
Lima metropolitana	1	4	—	5
Lima provincial	1	9	35	45
Callao	1		6	7
Ica	1	5	32	38
Arequipa	1	7	56	64
Moquegua	1	2	14	17
Tacna	1	4	26	31
Cajamarca	1	11	37	49
San Martín	1	10	69	80
Amazonas	1	6	36	43
Huanuco	1	10	48	59
Pasco	1	2	26	29
Junín	1	9	63	73
Huancavelica	1	6	18	25
Ayacucho	1	10	36	47
Apurímac	1	6	59	66
Cusco	1	11	39	51
Puno	1	12	32	45
Loreto	1	5	32	38
Ucayali	1	3	13	17
Madre de Dios	1	2	8	11
<i>Total</i>	<i>26</i>	<i>176</i>	<i>886</i>	<i>1088</i>

FUENTE: Foncodes, 2003. Elaboración propia.

Política y Cultura, otoño 2003, núm. 20, pp. 101-116

Finalmente, la mesa habría elaborado propuestas orientadas al seguimiento de programas sociales e impulsado procesos de vigilancia social, en particular en torno a la neutralidad político-partidaria de los mismos en el contexto electoral. Su voz habría sido legitimada incorporándose en los Comités Interinstitucionales del programa Trabajar Urbano y Rural y en el grupo de trabajo impulsado por la Defensoría del Pueblo, PCM y el Banco Mundial, que ha desarrollado una propuesta de Sistema de Información para la Vigilancia Social de Programas (Siviso). Así también, viene interviniendo en situaciones de conflicto, apoyando soluciones concertadas, atendiendo las quejas y reclamos en relación con la ejecución de los programas de apoyo alimentario en varios departamentos, entre muchos otros. El cuadro 4 presenta una sistematización preliminar sobre el funcionamiento de las MCLCP en las 24 regiones del país.

CUADRO 4. *Evaluación del funcionamiento de las MCLCP departamentales*

<i>Departamento</i>	<i>Funcionamiento</i>
Apurímac	Bajo nivel de actividad Falta de difusión de mesas
Arequipa	Deficiente Baja participación de la sociedad civil
Ayacucho	Se ignoran los alcances de las mesas
Cajamarca	Baja actividad distrital
Ancash	Débil Escasa participación de la sociedad civil
Cusco	Regular
Junín	Muy limitado Baja participación de la sociedad civil
Huanuco	Muy limitado Nula participación de la sociedad civil
Ica	Conflicto fuerte con la Mesa de Ica. Procesos paralelos
Pasco	Deficiente
Lambayeque	Regular
Lima	Mesa departamental tiene funcionamiento regular
Madre de Dios	Deficiente
Piura	Regular Débil participación en algunos distritos
Puno	Conflicto con mesas alentadas por CARE en varios distritos
La Libertad	Regular Duplicidad de funciones
Moquegua	Mesa departamental impulsa otras mesas
San Martín	Dinámico Tiene como antecedentes proyecto AID/ESAN
Tumbes	Regular. Apoyo de la ONG Pronaturaleza
Ucayali	Mesa departamental débil
Tacna	Incipiente

FUENTE: MCLCP, Oficina nacional, 2003.

DISCURSOS Y ACTORES DE LAS MCLCP

Como alternativa a la crisis académica y política del “sujeto popular”, apareció el discurso de la sociedad civil. Por ésta se entendió a la parte organizada de la sociedad que es transversal a las distintas clases sociales y que, de acuerdo con su fortaleza, crea redes entre las diversas formas de asociación que contiene. El discurso supone que por medio de esas redes de organizaciones los ciudadanos procedentes de distintas clases toman conciencia de la realidad en que viven y se movilizan por sus reivindicaciones. De esta manera, la sociedad civil se convertiría en la esfera democratizadora por excelencia donde la gente tiene la oportunidad de participar en la vida de las organizaciones sociales y donde se gestan los mecanismos de intermediación con el Estado. Justamente, sería en la sociedad civil donde anidan las fuerzas del cambio en democracia. Ésta sería la esfera donde concurren fuerzas sociales desiguales por clase, raza, género y/o procedencia regional, para tener la oportunidad de organizarse y desarrollar nuevos movimientos sociales por sus intereses particulares y reivindicaciones específicas.

Se supone que en este proceso organizativo la desigualdad original puede transformarse en igualdad ciudadana para demandar una mayor participación en decisiones y una mejor representación política. También, que desde esta esfera se pueden reformar los partidos políticos y/o crearse otros nuevos, recomponiendo los mecanismos de intermediación destruidos por la crisis. Esto significaría establecer “desde abajo” nuevos canales de participación en los que individuos y organizaciones agreguen sus demandas e intereses particulares y los expresen políticamente para convertirlos, por medio de las instituciones, en normas de interés general, como es el caso de las mesas de concertación. El proceso contrario, en el que caudillos o grupos de notables forman redes clientelares para reelegirse permanentemente, privatizando el Estado y usufructuándolo, constituiría la práctica elitista, heredera del pasado oligárquico que debería desterrarse.

Este marco de transformaciones sociales tuvo su correlato en el cambio de contenidos en el concepto de participación durante los noventa. Durante esa década, el Banco Mundial comenzó a mostrar un interés por desarrollar un enfoque más positivo respecto a los procesos participativos. El concepto se vuelve neutral políticamente hablando, e inclusive comienza a asumir perfiles claramente antipolíticos. Aparece como campo de tensión entre los debates sobre democracia representativa y democracia participativa.

El discurso oficial del BM señala que son tres los factores que han contribuido a este giro positivo que se ha dado en las relaciones entre los gobiernos, la sociedad civil y el Banco Mundial. El primer factor sería el surgimiento en América Latina de un sector diverso y vibrante dentro de la sociedad civil. Este sector

sería aquel en el que la gente se une para lograr intereses en común y comprende, entre otros, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos, organizaciones de caridad, fundaciones empresariales e instituciones académicas. Este sector habría crecido en una forma considerable a medida que la región se ha ido democratizando.

El segundo factor es la creciente preocupación que ha surgido por la cada vez mayor exclusión social en la región, la cual habría tenido repercusiones negativas para los programas de promoción del desarrollo. También habría surgido el reconocimiento, cada vez mayor, por el Banco Mundial y otras organizaciones, de que el desarrollo sostenible e integral sólo puede alcanzarse si se consigue establecer alianzas entre una amplia variedad de protagonistas del desarrollo.

El tercer factor sería la evidencia cada vez mayor de que la sociedad civil contribuye de manera importante en los programas de promoción de lucha contra la pobreza. Para el Banco Mundial, las organizaciones de la sociedad civil realizan los siguientes aportes: *a)* acrecientan la capacidad de enfocar e incluir a los pobres y a los grupos socialmente vulnerables; *b)* mejoran la implementación y la sostenibilidad de los proyectos al impulsar la participación de los beneficiarios, al movilizar recursos locales y reforzar las instituciones en el ámbito local; *c)* experimentan con iniciativas de desarrollo innovadoras, hacen más racionales los procedimientos e impulsan iniciativas exitosas y reproducibles de desarrollo a pequeña escala, y *d)* aumentan la necesidad de transparencia y responsabilidad para rendir cuentas, lo que sirve a su vez para reducir los riesgos de sobrecostos y corrupción.

Una visión muy similar de la participación se puede encontrar en el diseño de las MCLCP. El tema de la participación de los pobres en las políticas sociales es percibido desde una perspectiva “optimista” que considera que no existen problemas de organización, legitimidad ni representación en el seno de las organizaciones del mundo popular. Sin embargo, luego de trece años de ajuste neoliberal, se puede advertir la enorme debilidad de las organizaciones sociales. Esto se manifiesta en una creciente “desconexión” de los dirigentes respecto de sus bases y en una dependencia de las organizaciones de los recursos que les pueden ofrecer muchas veces “agentes exógenos” al mundo popular (Estado, ONG) para su supervivencia. La “desconexión” en el interior de las organizaciones sociales generaría un contexto propicio para el desarrollo de comportamiento de *brokers* más que de representantes entre los dirigentes, con un margen más amplio para establecer un juego vinculado a sus intereses particulares. El capital de estos *brokers* radica en su capacidad de mediación entre sus bases fragmentadas con los “agentes exógenos”.

Si esto es así, no debería extrañar que la mayoría de los gremios y organizaciones sociales existentes hayan devenido en espacios de articulación de grupos

de interés particular, por lo que ya no podría decirse que estos sean representativos de los intereses de las comunidades en las que actúan. Como han señalado varios autores, las comunidades en contextos complejos no existen como entes homogéneos, sino que constituyen redes de interés diverso, no siempre convergentes. De esta manera, las organizaciones existentes son más bien expresiones de segmentos específicos, de redes siempre parciales. Además, muchas veces estas redes están enfrentadas entre sí, en conflicto por la consecución de recursos siempre escasos, por llegar a relacionarse con agentes externos, gubernamentales y no gubernamentales, que son los proveedores de esos recursos.

De este modo, los líderes populares de base que resultan como interlocutores de las iniciativas de los agentes externos no son tanto representantes de comunidades o grupos, sino más bien intermediarios que cumplen la función de *brokers* entre los agentes proveedores de recursos o las iniciativas de políticas públicas y segmentos específicos de las comunidades o grupos. Estos *brokers* por lo tanto, tienen también una agenda propia, la cual no necesariamente coincide con los intereses del grupo en cuyo nombre actúan. Una de las muchas consecuencias de esto es que los esquemas participativos, que descansan en una relación estrecha con estos personajes, en realidad no llegan al ciudadano promedio, que también percibe con cierta desconfianza su actuación.

CONCLUSIONES

La visión “esencialista” de la participación supone que ésta es una característica “innata” de los ciudadanos. Sin embargo, cada vez resulta más evidente que la participación no es algo “natural” e “innato” a las personas, sino que ésta se produce más bien en contextos y ocasiones muy específicos. Más aún, en un mundo popular caracterizado por una extrema precariedad económica, con una fuerte inestabilidad laboral, con largas jornadas en “mil oficios”²⁰ que van más allá de las tradicionales “ocho horas” y con ingresos que permiten cubrir muy ajustadamente la canasta básica de sobrevivencia familiar, muchas veces la participación como miembro de base o como dirigente se percibe como un sobre costo que resta más que suma. A pesar de que en el discurso se busca

²⁰ “Mil oficios” es el título de la serie cómica con mayor *rating* en la actual televisión peruana. La serie trata sobre la historia de un padre de familia que trabajaba como ejecutivo en una empresa privada, la cual quebró con la crisis económica derivada de los ajustes neoliberales de los noventa. El padre, personaje principal de la serie, no vuelve a encontrar trabajo en ninguna otra empresa, simplemente porque no hay ninguna que reciba trabajadores sino todo lo contrario, o están despidiendo personal o están quebrando. Entonces, para poder sobrevivir, el personaje principal cambia drásticamente sus hábitos de vida, y con él, también el conjunto de su familia; ahora busca desempeñar de manera eventual cualquier oficio (jardinero, albañil, mensajero, limpiador, taxista, etc.), con el cual encuentra trabajo momentáneo.

promover la participación de los pobres, en la realidad no siempre son éstos los que participan, ya que por lo general no disponen de la información, capacitación, recursos económicos y tiempo necesarios. En lugar de ellos aparecen los dirigentes y líderes que “representan” a los pobres; que llevan la “voz” de éstos ante otros actores, como las dependencias del Estado, ONG, partidos políticos, etc. Estos dirigentes, en realidad, más que “representantes” muchas veces desempeñan el papel de *brokers* entre los dos mundos: el de las dependencias del Estado que busca luchar contra la pobreza y el de los pobres que busca que la ayuda del Estado les llegue de manera eficiente.

Por otro lado, desde el plano del “deber ser” se supone que en este tipo de procesos de concertación existe una disposición de todas las partes para asumir responsabilidades compartidas. Sin embargo, en la práctica, la asimetría en la condición social de los participantes impide muchas veces que esta condición se cumpla. En los más pobres se tiene la expectativa de que se reconozcan derechos, pero al mismo tiempo no se cumple con las bases mínimas para exigir obligaciones. De esta manera, en múltiples ocasiones se establece una “participación sin voz”, en la que los acuerdos establecidos han sido asumidos por un conjunto reducido de autoridades locales, profesionales, expertos y promotores, y a los que se considera beneficiarios de estas iniciativas, se intenta hacerlos intervenir en ellas sólo después de los consensos alcanzados. Según este planteamiento, la participación tiene un ámbito reducido a la ejecución de políticas sociales, en el cual, a quienes se les encomienda la realización de esta tarea, no han actuado en el momento de decidirlos.

La utilidad de la participación en las políticas sociales se puede ver menoscabada de varias maneras. Por ejemplo, las organizaciones sociales pueden devenir en grupos de intereses particulares, enfrentados al interés general. Conviene recordar la diferencia entre un movimiento social, definido como un grupo con intereses comunes, y las organizaciones que se constituyen en nombre de ese movimiento social, que pueden desarrollar lógicas divergentes; los intermediarios políticos pueden utilizar su posición para conquistar posiciones sociales y políticas; finalmente, los actores externos pueden manipular, politizar y, en consecuencia, desnaturalizar y debilitar las organizaciones. Por todas estas razones, las políticas sociales que se apoyen en la red de organizaciones de base pueden generar ineficiencias; por ejemplo, no llegar a quienes se quiere llegar: los más pobres, que lo son precisamente por sus dificultades para actuar colectiva u organizadamente. Algo de eso estaría pasando con las MCLCP.