

Número 3

PROPUESTA CIUDADANA

La PARTICIPACIÓN en debate

voces diversas
desde la sociedad
y la política

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Oxfam

Nº3 Junio 2005

Es una publicación del
Grupo Propuesta Ciudadana

DIRECTORIO:

Miyaray Benavente
Directora ALTERNATIVA

Rubén Ocampo
Presidente ARARIWA

Mark Zeisser
Director CBC

Félix Wong
Director CEDEP

Federico Tenorio
Director CEDEPAS

Alipio Montes
Presidente y Director CEDER

Maximiliano Ruiz
Director CIPCA

Fernando Eguren
Presidente CEPES

Julio Gamero
Presidente DESCO

Rocío Romero
Director IDS

Martín Tanaka
Directora IEP

Presidente del Directorio:

Juan Rheineck

Coordinador Ejecutivo:

Javier Azpur

Entrevistas:

Pablo Concha Sequeiros

Diseño y Diagramación:

Renzo Espinel
Luis de la Lama

Ilustraciones:

Carlos Cruz

Dirección:

Calle León de la Fuente 110,
Magdalena del Mar, Lima

Teléfonos:

613 8313 / 613 8314

Telefax:

613 8315

propuest@desco.org.pe



Contenido

3 Presentación

4 La participación como aporte a la democracia

6 Los sectores sociales frente al diálogo y la concertación

- *CGTP*
- *ADEX*
- *CONVEAGRO*
- *Foro Educativo*

12 Partidos, participación ciudadana y representación política

- *Partido Popular Cristiano*
- *Somos Perú*
- *Partido Aprista Peruano*
- *Acción Popular*
- *Partido por la Democracia Social*
- *Partido Democrático Descentralista*
- *Frente Amplio*

20 Acuerdo Nacional: Balance y perspectivas

22 La participación en las regiones y localidades

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:



DFID



PRESENTACIÓN

Con la transición a la democracia se incorporó la participación ciudadana como un nuevo componente en la construcción del régimen. Luego de más de dos décadas de experiencias locales de concertación, promovidas desde diversos gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, ésta se ha proyectado como parte de la gestión pública.

En estos años han cobrado dinamismo los consejos sectoriales de concertación, se creó la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y, con la reforma descentralista, se ha buscado institucionalizar la participación en todo el territorio nacional. En el Acuerdo Nacional se ha convocado a la sociedad civil para la construcción concertada de políticas de Estado.

Más allá del aparente consenso sobre el tema, su implementación refleja resistencias, limitaciones y vacíos que plantean serias interrogantes a la viabilidad de esta forma de construir la democracia. Por ello, este número de *Propuesta Ciudadana* recoge las opiniones y enfoques de dos sectores fundamentales para la consolidación de la reforma participativa: las organizaciones sociales y los partidos políticos.

Los representantes de la CGTP y de ADEX, a partir de su experiencia en el Consejo Nacional del Trabajo, y el de CONVEAGRO, desde su presencia en el Consejo Nacional de Concertación Agraria, hacen una aproximación a la concertación sectorial. El representante de Foro Educativo evalúa el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación.

Los partidos políticos son esenciales para consolidar la democracia y deberían ser el canal para acceder a la conducción del Estado. A fin de analizar los avances de la participación en las regiones y espacios locales, conocer sus propuestas, así como su valoración y posición sobre el Acuerdo Nacional invitamos a las organizaciones partidarias, buscando abarcar las diversas corrientes políticas de nuestro aún incipiente y precario sistema de partidos. Aceptaron nuestra invitación el Partido Popular Cristiano, Somos Perú, Partido Aprista Peruano, Acción Popular, Partido por la Democracia Social, Partido Democrático Descentralista y Frente Amplio.

El más ambicioso proyecto de concertación es el Acuerdo Nacional. Se propone construir un amplio consenso, social y político, sobre políticas de Estado que sirvan de marco orientador para la actuación de los gobiernos y del Congreso. Invitamos a su secretario ejecutivo para analizar sus avances y limitaciones, así como para formular algunas orientaciones que permitan afianzarlo en el sistema político peruano.

Este tercer número de *Propuesta Ciudadana* se completa con dos textos. Uno inicial, que plantea algunos temas sobre la potencialidad de la participación para la consolidación de la democracia. El texto final presenta tres experiencias de concertación regional y local, como ejemplos de los avances en la articulación de la descentralización y la participación, así como del largo camino que queda por recorrer en este terreno.

Agradecemos a quienes aceptaron colaborar con este número y esperamos que sea de utilidad para el debate sobre un tema que nos parece de gran importancia para la construcción de la democracia.

La PARTICIPACIÓN como APORTE a la DEMOCRACIA

JAVIER AZPUR

Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana

1. Los últimos acontecimientos acaecidos en Bolivia y Ecuador muestran el debilitamiento de la democracia en América Latina. Si bien el Perú no está aún en una situación tan crítica, la ingobernabilidad es una amenaza presente, dados los profundos niveles de deterioro del régimen, en especial de los partidos.

La experiencia de las últimas décadas nos muestra que para consolidar la democracia es insuficiente apostar sólo al fortalecimiento de los partidos o a la reforma administrativa del Estado. Son pasos necesarios pero limitados frente a la dimensión de la crisis y los cambios que se han producido en los diversos planos de la sociedad. Implementar una democracia sólo en los términos de la representación electoral ha producido siempre en nuestro país un régimen precario, incapaz de llevar a la práctica la inclusión política que proclama. Se requieren propuestas que aporten a la superación del divorcio entre los partidos y los intereses y agendas de la sociedad.

Una ruta complementaria para superar los serios problemas del

Estado y del sistema de partidos es la participación ciudadana en la gestión pública. Se han dado pasos en nuestro país y en América Latina que muestran sus potencialidades en la medida que se asume como una dimensión articulada a la autoridad democráticamente elegida. Es importante orientarla también al acceso a los derechos básicos de la gente.

Esta reforma tiene riesgos, como toda propuesta de cambio, pero es apresurado señalar que los mecanismos de concertación y vigilancia pueden generar mayores problemas para la gobernabilidad de las regiones y localidades. La mayor amenaza para la democracia está en el inmovilismo. La crisis de legitimidad de los partidos, la profundidad que tiene la cultura autoritaria en nuestra sociedad, así como la exclusión, la corrupción y la ineficiencia que caracterizan el funcionamiento del Estado son problemas estructurales de nuestra sociedad. Su transformación requiere un proceso de mediano y largo plazo en el que la participación se asuma como parte de un debate in-

tegral respecto de las características de la democracia que queremos construir, sobre la cual hay enfoques y concepciones distintas aunque no necesariamente contrapuestas.

Argumentos como la complejidad de la gestión pública no parecen ser suficientes para excluir a la sociedad del debate y las decisiones sobre las políticas públicas. Se trata, en todo caso, de problemas a resolver para consolidar el protagonismo de la sociedad en el Estado, así como frente a sus autoridades y sus representantes.

2. Las relaciones sociales, políticas y económicas, en una sociedad tan desigual como la nuestra, tienen un alto componente de conflictividad, que no encuentra los canales adecuados para su procesamiento en el sistema político. Por ello, la propuesta de institucionalizar la participación ciudadana tiene que orientarse a reducir la distancia que existe entre la expresión movilizadora –y, lamentablemente, en muchos casos violenta– de intereses y demandas y los espacios, procesos y actores

de la concertación y el control ciudadano.

El desafío que enfrenta la institucionalización de la participación es la ampliación efectiva de la dimensión política. Es necesario diseñar formas que faciliten el acercamiento de las prácticas, intereses y expectativas de los actores sociales a la gestión pública, sea ésta local, regional o nacional. El principal problema para este objetivo es lograr que los sectores más pobres de la sociedad –que son los que tienen mayores dificultades para su organización y representación–, se vinculen con los mecanismos de concertación.

No es casual que algunos conflictos –los más intensos y violentos– tengan lugar en espacios locales y regionales donde la extrema pobreza y la exclusión afectan a la mayoría de la población. Hay una significativa relación entre las profundas desigualdades económicas y la exclusión de amplios sectores del sistema político de representación. En esta perspectiva, la participación requiere ser asumida como un proceso que cuestiona y promueve el cambio del orden social y estatal. Es una ruta de afirmación de la democracia que articula la construcción de ciudadanía con el acceso a los derechos fundamentales.

Se trata, por tanto, de un tema bastante más complejo que la simple discusión sobre procedimientos y metodologías. La participación puede contribuir a la construcción de una nueva institucionalidad, más inclusiva y equitativa. En este camino es importante incorporar nuevos actores a los procesos, así como también nuevos temas, y ade-

cuar los marcos institucionales a una realidad sumamente diversa y heterogénea.

A pesar de sus problemas y limitaciones, la concertación y el diálogo como ejes del sistema político son una alternativa de acción colectiva que no se contraponen a la institucionalidad democrática. Son fundamentales frente al riesgo del resurgimiento de la violencia como forma de acción política que, por ahora, promueven sólo pequeños grupos radicalizados. Éste es un peligro latente en un país que, como el nuestro, contiene tantos factores que contribuyen a la frustración, la desesperanza y la desintegración.

3. La descentralización propició la participación ciudadana, al incluir como parte de la gestión gubernamental a los espacios de concertación regional y local. A través de los mecanismos y procesos de participación se están expresando diversos actores, buscando soluciones y propuestas que permitan enfrentar los complejos desafíos del desarrollo y responder de mejor manera a las expectativas y demandas del sector mayoritario de la población sumido en la pobreza y exclusión.

La institucionalización de la participación en los niveles descentralizados de gobierno abre la posibilidad de poner en la agenda la forma de distribución de los siempre insuficientes recursos y bienes públicos en cada localidad y región. La articulación de los planes con los presupuestos en los procesos participativos plantea el tema de la conexión del mediano y el largo plazo con los intereses inmedia-

tos de la población. Éste es uno de los puntos críticos a resolver en las actuales experiencias regionales y locales.

La participación, vinculada al planeamiento y la distribución de los recursos, genera las condiciones para modificar una estructura y un funcionamiento estatal basados en la verticalidad excluyente del sistema de toma de decisiones. No hay participación y control social posible sin la creación de mecanismos y formas de acceso de la población a la información; es el punto de partida para hacer del diálogo y la concertación un instrumento viable y eficiente.

La descentralización de las competencias y los recursos es una condición para consolidar estos procesos de concertación; asimismo, para que la participación sea asumida como una dinámica política en la que tiene sentido invertir tiempo y recursos. Si la población percibe que es posible avanzar hacia una mejor y más justa distribución de los recursos se generarán las condiciones para consolidar no sólo los mecanismos de concertación y el propio proceso de descentralización, sino también para aportar de manera efectiva al fortalecimiento de la democracia.

Este proceso debe ser visto, en sus limitaciones y potencialidades, en sus aciertos y errores, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, sin caer en la idealización ni estableciendo parámetros y exigencias que desbordan las posibilidades de esta forma de entender la construcción de una efectiva democracia.

Los SECTORES SOCIALES FRENTE al DIÁLOGO y la CONCERTACIÓN

En este bloque se presentan las opiniones de actores sociales e institucionales que tienen un rol activo en espacios de concertación vinculados a ejes estratégicos del desarrollo. Es claro que, si bien existe una valoración positiva del diálogo y la concertación, los balances son bastante diferenciados en relación con los avances en los diversos mecanismos de concertación sectorial. Se pone en evidencia la importancia que tiene para la consolidación de las instancias sectoriales el tratamiento y la negociación de temas específicos.

Existen diferencias entre los mecanismos de concertación para la negociación de temas concretos e inmediatos, como son el Consejo Nacional del Trabajo y el Consejo Nacional de Concertación Agraria, de aquéllos que se orientan más bien hacia los planes y proyectos de mediano y largo plazo, como es el caso del Consejo Nacional de Educación. Es aleccionador constatar los avances del diálogo y la concertación entre sectores sociales con intereses diversos y hasta contrapuestos.

JUAN JOSÉ GORRITI VALLE

Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)
Secretario General

1. ¿Qué avances y logros identifica en el funcionamiento del Consejo Nacional del Trabajo?

El principal avance del Consejo Nacional del Trabajo (CNT) es haber instaurado una cultura de diálogo; en particular, haber instado al sector empresarial y a los trabajadores a sentarse y discutir temas de actualidad como la Ley General del Trabajo (LGT), seguridad social, capacitación y certificaciones. Resulta importante destacar la voluntad de las partes por dialogar y llegar a puntos de acuerdo sobre los temas indicados.

Otro avance es la participación representativa de los tres sectores involucrados: empresarios, trabajadores y Estado. La CGTP ha aceptado una amplia participación de las organizacio-

nes de los trabajadores; no hemos impuesto una mayor representación aunque nos ampara la legislación internacional. En el Consejo participan, además de la CGTP, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP) y la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP).

La labor más importante del CNT es la búsqueda de consenso sobre la LGT, que actualmente se encuentra en la orden del día. Esta norma tiene por objeto unificar toda la normativa dispersa en derecho laboral. Surgió ante un pedido de los trabajadores para que se promulgue un Código de Trabajo.

En este proceso de diálogo social se ha logrado 65% de consenso de la ley que consta de 417

artículos. Esto ha significado que se cedan posiciones tanto por parte de los trabajadores como de los empresarios. Después de tres años de discusión, las centrales consideramos que el tema debe quedar agotado.

Lo controversial de la LGT radica en temas vitales referidos a la recuperación de los derechos conculcados a los trabajadores por el gobierno dictatorial de Fujimori:

- Despido libre sin reposición versus reposición con pago de remuneraciones devengadas.
- Contratos modales: que se bajen de nueve modalidades a cinco y que los contratos duren un año frente a cinco que plantean los empresarios.

- La intermediación y tercerización libre versus limitación a labores de actividad no principales de la empresa y prestación de servicios en no más de 20% de la capacidad instalada de la empresa.

Es fundamental que esta instancia de diálogo social se está institucionalizando. Se ha logrado, por ejemplo, el consenso para la Ley General de Inspección y Defensa del Trabajador, se ha modificado la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y se han levantado 12 de las 16 observaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, entre otras.

2. ¿Qué problemas y limitaciones ha encontrado en el funcionamiento del Consejo Nacional del Trabajo?

Un problema del diálogo social laboral ha sido la intolerancia, que felizmente se viene superando. La confrontación no se ha dado en el Consejo Nacional del Trabajo, sino en la Comisión Especializada de Trabajo, instancia en la que se debaten todas las normas citadas. El Consejo Nacional del Trabajo aprueba y remite a las instancias pertinentes los acuerdos para que se conviertan en normas. En cuanto al funcionamiento de las Comisiones Técnicas Especializadas, existen serias limitaciones pues la falta de equipos y ambientes no permite su adecuado funcionamiento.

3. ¿Qué propuestas tienen para mejorar el rol del Consejo Nacional del Trabajo?

- a. Vincular la puesta en práctica de las políticas laborales de largo plazo con el corto plazo.

- b. Evaluar sistemáticamente el funcionamiento del CNT.
- c. Impulsar mesas de diálogo y concertación laboral en las regiones más importantes del país. Es necesario elaborar una ley específica sobre este tema.
- d. Promover procesos de desarrollo de capacidades (capacitación y asistencia técnica) en todos los niveles y sectores de participación del CNT. Se nota que hay falta de conocimientos en materia laboral, sobre todo en las organizaciones de los trabajadores, por lo que se debe impulsar la creación de un organismo especializado que desarrolle en el ámbito nacional acciones de capacitación sobre temas ligados al accionar del CNT. Esto redundará en una mejor participación de sus integrantes.
- e. Dotar de un adecuado presupuesto al CNT. Esto permi-

tirá su mejor funcionamiento y una mayor participación.

- f. Garantizar la permanencia de este foro como ámbito de concertación. Por ello, creemos necesario seguir participando en este importante espacio de concertación. El diálogo es fundamental para ir solucionando los grandes problemas laborales. La CGTP ya no es más un organismo reivindicativo: ahora tenemos propuestas y alternativas concretas, y así lo demuestra nuestra participación en el CNT durante estos últimos cuatro años.

- g. Finalmente, consideramos que hay que institucionalizar el CNT. Esto pasa por dotarlo de un presupuesto propio y de independencia ante el Ministerio de Trabajo, para que pase a ser un ente técnico que actúe al margen de las coyunturas políticas.



1. ¿Qué avances y logros identifica en el funcionamiento del Consejo Nacional del Trabajo?

El logro más significativo es sin duda el diálogo social que ha hecho posible intercambiar ideas y posiciones con respecto a diversos temas, inclusive llegando a consensos o acuerdos que hace una década eran difíciles de imaginar.

La apertura al diálogo, como herramienta indispensable de comunicación, ha permitido –a pesar de las discrepancias ideológicas o de las posiciones con que las partes pueden concurrir a las reuniones– conversar, dialogar, intercambiar ideas, y aceptar opiniones con altura y respeto. En muy contadas ocasiones hubo voces altisonantes en el caso de los trabajadores, lo que se superó gracias a la intervención de sus propios pares, logrando mantener un equilibrio y una verdadera comunicación para alcanzar, por ejemplo, lo conseguido a través de los consensos arribados respecto de la Ley General de Trabajo.

2. ¿Qué problemas y limitaciones ha encontrado en el funcionamiento del Consejo Nacional del Trabajo?

Un problema fundamental es la falta de capacitación de los trabajadores en cuanto al conocimiento y la aplicación de las normas laborales y una visión sesgada para comprender los avances de la globalización, lo cual no les permiten adaptarse, o en su caso, situarse en forma debida en el contexto que vive la economía mundial.

A una negociación de la naturaleza de la llevada a cabo en el CNT, y en especial sobre la Ley General de Trabajo, no puedes concurrir con una serie de prejuicios o tabúes; o, en su caso, con una mente cerrada pensando que el debate sobre una norma es una negociación y que, por lo tanto, obtener los mayores provechos es indispensable para lograr sus objetivos.

Desconocen que uno debe negociar por intereses y no por posiciones, ya que cualquier norma que se pueda dar y que

tienda hacia un lado, no va a ser permanente en el tiempo. Además, los problemas personales o familiares, conocidos o vividos en carne propia, pretenden incorporarlos a las normas laborales como una manera de protección; esto indica que en este aspecto el desarrollo sindical se ha quedado estancado, como producto de una inadecuada o nula capacitación de los dirigentes sindicales, principalmente de los mandos intermedios, quienes son los que han participado, por ejemplo, en diversas comisiones de trabajo.

Asimismo, esta falta de capacitación y conocimiento cabal de los temas a tratar no les permite asumir responsabilidades ante hechos y situaciones fácilmente superables, al margen de que aceptan en forma casi absoluta el verticalismo sindical y no se atreven a contradecir o, en su caso, ir contra mandatos de sus superiores para lograr el consenso sobre temas que por su propia naturaleza son de fácil adhesión.



Ello no significa que la parte empresarial no deba comprender y superar limitaciones en cuanto a la realidad que viven los trabajadores, entendiendo a éste en su verdadera dimensión como persona y como trabajador. Creemos que es indispensable que no solo los representantes de los grupos empresariales se capaciten aún más, sino que los propios empresarios tengan una óptica más abierta y menos pragmática para superar limitaciones sobre la base de un diálogo sostenido, abierto y sin-

cero entre empresa y trabajadores, logrando así la armonía que se requiere para ser más competitivos en un mercado cada día más complicado y difícil.

3. ¿Qué propuestas tienen para mejorar el rol del Consejo Nacional del Trabajo?

Es necesario un verdadero equilibrio en el CNT, para que este órgano de diálogo y consulta tenga vigencia en el tiempo.

Obviamente, hace falta la capacitación de todos sus integrantes,

quienes deben participar activamente en eventos para mejorar el nivel de comprensión y el desarrollo de sus actividades.

Es necesario que este organismo tenga un presupuesto autónomo para que desarrolle actividades, seminarios o eventos, y para que cuente con un lugar apropiado para reuniones y con las herramientas de trabajo necesarias: en la actualidad son sumamente limitadas y esto no ha permitido mayor rapidez y eficacia para lograr los objetivos.

LUIS ZÚÑIGA ROSAS

Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO)
Presidente

1. ¿Qué avances y logros identifica en el funcionamiento del Consejo Nacional de Concertación Agraria?

El Consejo Nacional de Concertación Agraria (CONACA) fue establecido formalmente el 24 de junio de 2002, ante una demanda apremiante de la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) y sus gremios integrantes. Legalmente, su partida de nacimiento fue el Decreto Supremo 41-2002-AG, ligeramente modificado y convalidado mediante la Ley 27965, (del 18 de mayo de 2003) y reglamentada por Decreto Supremo 34-2003-AG (del 13 de setiembre de 2003).

Este organismo no sólo involucra a todos los gremios de productores agrarios formalmente constituidos, sino también a los ministerios de Agricultura, de Economía y Finanzas, de Co-

mercio Exterior y Turismo, de la Mujer y Desarrollo Social, y de Transportes y Comunicaciones, así como a sendos representantes del Presidente de la República y del Presidente del Consejo de Ministros. Es decir, es un organismo multisectorial con amplias ambiciones y proyecciones.

De acuerdo con su reglamento, el CONACA debería reunirse por lo menos trimestralmente, para tratar todos los asuntos agrarios con implicaciones multisectoriales. Sin embargo, es lamentable reconocer que de las no más de 15 reuniones sostenidas hasta hoy, sobre todo por iniciativa de los gremios de CONVEAGRO, en más de 10 no se han hecho presentes los ministros salvo el titular de Agricultura.

Esta realidad ha impedido que desde el CONACA se haya podido tratar y menos aún resol-

ver un solo problema significativo del agro. Temas de la agenda interna y el acuciente Tratado de Libre Comercio que se negocia con Estados Unidos, por ejemplo, han quedado fuera de la posibilidad de ser discutidos en este organismo. Se podría afirmar que el CONACA ha venido a sumarse a las promesas o compromisos incumplidos del gobierno.

2. ¿Qué problemas y limitaciones ha encontrado en el funcionamiento del Consejo Nacional de Concertación Agraria?

El problema fundamental del CONACA es la falta de voluntad política del gobierno para hacer funcionar regular y descentralizadamente al organismo. Los ministros que lo integran, al margen del de Agricultura, han demostrado que no tienen interés en este sector prioritario de la vida nacional.

Estos ministros, que siempre han tenido voluntad de trato y diálogo con el sector empresarial urbano, le vienen dando las espaldas al agro nacional. En la práctica, como siempre, no quieren dialogar con los representantes de un sector que jamás ha merecido la atención real de las más altas instancias del poder.

Adicionalmente, sin justificación alguna, el régimen se resiste a establecer los Consejos Regionales de Concertación Agraria (CORECA) previstos por la ley, como clara señal de su temor a la fuerza de la concertación regional. Aún más, el mismo Presidente de la República, que inclusive acude a los locales de la CONFIEP y de los demás gremios empresariales, nunca ha tenido tiempo para recibir a los

miembros del CONACA en palacio de gobierno, ni siquiera para hablar sobre el quemante asunto del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

3. ¿Qué propuesta tienen para mejorar el rol del Consejo Nacional de Concertación Agraria?

Lo único que se requiere para operativizar regularmente al CONACA y los CORECA es hacer cumplir plenamente la Ley 27965, para cuyo efecto el Congreso debe ejercer su rol fiscalizador. Asimismo, CONVEAGRO ha planteado que en dicho organismo se considere por lo menos a dos representantes de los gremios de profesionales agrarios, puesto que éstos constituyen la vanguardia de los co-

nocimientos y las tecnologías para el desarrollo sostenible del agro peruano.

Si, no obstante este llamado público, el gobierno persiste en seguir escamoteando tal norma, quedará confirmada para la historia su moral embaucadora, ya evidenciada en la burla del Pacto Agrario Nacional o Carta Verde, también suscrito en palacio de gobierno.

Habría que finalizar afirmando que el CONACA debería estar integrado por organismos clara y formalmente representativos de los productores; y reconocer que, hasta el momento, lamentablemente, el CONACA es un "cero a la izquierda" para el agro nacional.

MANUEL IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA

Foro Educativo
Presidente

1. ¿Qué avances y logros identifica en el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación?

Su constitución y funcionamiento, como un organismo público, especializado, autónomo y plural, con amplias funciones, es un logro importante de la transición democrática. Foro Educativo, en consonancia con demandas precedentes, asumió desde su origen, y lo reiteró después, la propuesta de dotarnos de un proyecto educativo nacional respaldado socialmente, elaborado con solvencia profesional, y sostenible. Una manera de

favorecerlo es contribuir al desenvolvimiento del CNE, algo que haremos permanentemente en todo lo que sea pertinente.

El CNE ha realizado valiosas intervenciones públicas demandando la concreción de decisiones para mejorar la educación nacional y proponiendo nuevas medidas. Entre ellas, propuestas sobre el cumplimiento del compromiso presupuestal con la educación, la emergencia en educación, la consulta sobre carrera pública magisterial y su acompañamiento a la descentralización educativa.

Una actividad importante ha sido colaborar con el Foro del Acuerdo Nacional en la formulación del Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006, que busca concretar la política de Estado en educación y comprometer instituciones. Para ello se puso en funcionamiento el Grupo Impulsor de dicho Pacto.

2. ¿Qué problemas y limitaciones ha encontrado en el funcionamiento del CNE?

Ha faltado mayor concentración de fuerzas en la presentación de un documento de base para el

debate del proyecto educativo nacional. Según entiendo, estaría próximo a ser presentado.

De igual manera, de acuerdo con sus funciones y en virtud de lograr políticas con continuidad, ha debido opinar sobre planteamientos importantes de política o normas pedagógicas y de gestión que ha ido emitiendo el Ministerio de Educación (MINEDU). Es posible que lo haya hecho sobre determinados temas, pero su opinión no ha sido de conocimiento público. Ahora bien: la opinión del CNE, siendo necesaria y comprometedora, no es estrictamente vinculante. Hay que reconocer, en todo caso, que esa mayor convergencia en la política pública es una responsabilidad de ambos, del MINEDU y del CNE.

3. ¿Qué propuesta tiene para mejorar el rol del CNE?

Debe iniciar con prontitud la consulta sobre el proyecto educativo nacional, cuya discusión publica, aun antes de su apro-

bación, constituirá un enriquecimiento de la educación y la formulación de planes descentralizados, de las instituciones escolares del país, y otros derivados de compromisos internacionales como el Plan de Educación Para Todos.

Debe aumentarse la contribución permanente del CNE en las decisiones importantes de política, acelerándose la redefinición del MINEDU y constituyendo un nuevo sistema de dirección de la educación peruana. Este sistema podría integrar una conducción de triple composición: el Ministerio de Educación y el CNE, por un lado, y otra instancia, que podríamos denominar, recogiendo una fórmula de fines de década de 1980, "Consejo de Concertación Nacional", conformada por los directores regionales de educación, basada en una relación regulada y en función de políticas sostenidas por los actores sociales y educativos. Solo con una nueva autoridad política

pedagógica y producto de la calidad de sus directivas y programas, el Ministerio cumplirá con mayor eficacia su rol rector para enfrentar las complejas y esquivas demandas de la calidad y equidad educativas, así como el proceso de la descentralización.

Además de las contribuciones individuales al debate, esas instituciones, así como múltiples entidades de la sociedad civil, deben converger, sin prisa, en un tipo de congreso nacional que apruebe el proyecto educativo nacional, estableciendo compromisos de acción y de periódica revisión de logros y progresos.

Finalmente, creo necesario renovar y ampliar el compromiso del pleno del Foro del Acuerdo Nacional en su conjunto con el Pacto Social por la Educación, para que estos importantes esfuerzos de concertación no concluyan con la firma de un documento sino con la movilización efectiva de los actores en favor de la educación nacional.



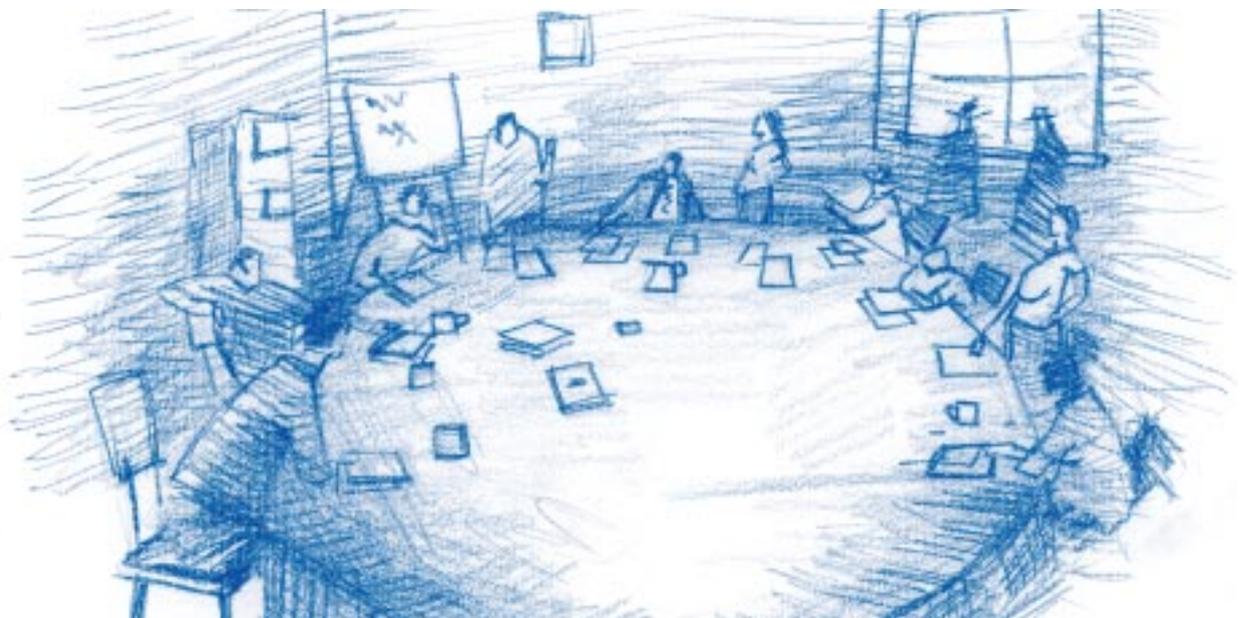
PARTIDOS, PARTICIPACIÓN CIUDADANA y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

En este bloque presentamos las opiniones de representantes de las diversas fuerzas políticas alrededor de tres preguntas:

- 1. ¿Qué balance tienen de las instancias de participación, los CCR y los CCL, así como de los procesos de formulación participativa de los planes y presupuestos?*
- 2. En la posibilidad de ser gobierno el 2006, ¿qué propuestas tienen para promover y mejorar el rol de las organizaciones e instituciones sociales en la gestión pública?*
- 3. ¿Qué rol le fijan al Acuerdo Nacional y qué cambios promoverían en él para que contribuya a la consolidación de la democracia? ¿Cuál debería ser el papel de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil?*

Por sus respuestas podemos señalar que existe un amplio consenso sobre la importancia y el sentido positivo que tiene la participación ciudadana en la gestión pública. En esa valoración general encontramos sin dudas matices marcados, desde quienes afirman su rol consultivo y señalan el riesgo de debilitar los mecanismos de la representación política, hasta aquellos que plantean darles un carácter vinculante y afirmar el camino de la democracia participativa. En las propuestas encontramos también esas diferencias: existen posiciones que sostienen el fortalecimiento de la autoridad electa; otras, están por la profundización de los mecanismos de participación.

Es con respecto al Acuerdo Nacional donde encontramos las diferencias más marcadas. Hay agrupaciones que consideran que se trata de un instrumento conservador y agotado; hay quienes plantean su redefinición desde las bases, así como quienes buscan su ampliación y profundización, para terminar con aquellos que proponen limitar su alcance y contenido. Tenemos, así, un abanico interesante de posiciones sobre un tema en el que es fundamental el rol que cumplirán los partidos políticos, tanto en las regiones y localidades como en las dinámicas nacionales de la gestión pública.



Respuesta a la pregunta 1:

La Ley Orgánica de Municipalidades y la de las Regiones han dado el marco legal para la participación de la sociedad civil a través de sus órganos de coordinación y concertación: los Consejos de Coordinación Local (CCL) y Regional (CCR). Sus funciones principales son coordinar y concertar los planes de desarrollo y los presupuestos participativos.

En consecuencia, desde el punto de vista normativo se han producido importantes avances que promueven la democracia participativa, acercando los gobiernos locales, provinciales y regionales a sus ciudadanos, así como la participación de éstos para concertar con sus gobiernos a fin de priorizar sus necesidades.

Por otro lado, el funcionamiento de la participación ciudadana afronta serias limitaciones explicables debido a la falta de difusión e institucionalización de los procedimientos participativos por parte de las autoridades, los partidos y la sociedad civil.

Para que los mecanismos participativos funcionen apropiadamente se requiere que las autoridades reconozcan el valor de las propuestas ciudadanas; que los ciudadanos reconozcan la importancia de su participación en la gestión de los gobiernos locales y regionales; y que las autoridades sean capaces de articular las propuestas ciudada-

nas en planes coherentes, que respondan a una concepción de Estado moderno y a prioridades, y que estén adecuadamente financiados.

Tradicionalmente, los gobiernos han sido impositivos; esto es, definían cuáles eran las necesidades más importantes de la población y cómo debían de satisfacerse. Hoy los mecanismos de participación otorgan un carácter al menos "orientativo" a las propuestas ciudadanas; por lo tanto, los planes de desarrollo y sus correspondientes presupuestos deben conciliar las propuestas de la ciudadanía con el necesario orden, priorización y racionalidad que deben caracterizar a un presupuesto adecuadamente formulado.

Estos últimos aspectos de toma de conciencia por los actores de sus respectivos roles, y los modos de concertar las ópticas de gobernantes y gobernados, aún están en una fase inicial. Deben ser materia de esfuerzos importantes en los próximos años para lograr su adecuado funcionamiento.

Respuesta a la pregunta 2:

La primera tarea de un próximo gobierno será difundir la participación ciudadana en la gestión pública, así como promover el

fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales en sus habilidades para la gestión y concertación, de manera que se asegure una eficiente prestación de servicios públicos y la participación ciudadana; es decir, buscar que los mecanismos de participación tengan mayor transparencia. Los socialcristianos creemos que la participación de los organismos intermedios es de vital importancia; en este campo, partidos e instituciones de la sociedad civil debemos compartir responsablemente los roles para el logro del bien común.

Respuesta a la pregunta 3:

El Acuerdo Nacional debe concentrarse en pocas políticas de Estado; esto es, en aquellas que por su trascendencia deben ser respetadas por todos los sectores. Utilizar un foro como el Acuerdo Nacional para discutir políticas de coyuntura y soluciones a problemas de corto plazo desnaturaliza la esencia de su concepción. Por lo demás, quienes participan en el Acuerdo Nacional deben abstenerse de utilizar tal foro como un instrumento de proselitismo y menos aún como un foro alterno para la solución de los problemas que competen a otras instancias como el gobierno central o el Congreso.



Respuesta a la pregunta 1:

Un proceso de descentralización participativo, con el debido fortalecimiento de los gobiernos locales, es una de las principales tesis de Somos Perú. Por ello, de los diálogos y las coordinaciones con más de 150 alcaldes y más de 1 500 regidores en todo el país, tenemos el balance que compartimos a continuación.

La mayoría de municipalidades ha logrado conformar sus respectivos CCL y, si bien, hubo algunos retrasos, la mayor parte está en pleno funcionamiento. Lo mismo en el caso de los CCR: aun con resistencias, están funcionando.

Muchos alcaldes y presidentes de gobiernos regionales han preferido constituir los Consejos bajo una convocatoria reservada, casi exclusiva para los allegados de su partido o para los funcionarios y trabajadores de confianza, sólo pensando en cumplir la ley. Pocas autoridades han percibido la visión principista del gobierno participativo para garantizar el

desarrollo y la transparencia en la gestión pública.

Por otro lado, tiene éxito y cobra importancia el proceso de presupuesto participativo. Sobre todo, contribuye en la información y en la determinación colectiva de las prioridades. Sin embargo, también genera expectativas presupuestales en la población, que, combinadas con incumplimientos de transferencias del Poder Ejecutivo y cambios de leyes que comprometen ingresos municipales y regionales, constituyen un alto riesgo de convulsión social contra las autoridades y sus gestiones.

Respuesta a la pregunta 2:

Cada municipio y cada región forman parte de un rompecabezas y deben estar sintonizados con la visión global del desarrollo del Perú. Los planes de gobiernos municipales y regionales deben ser parte del Plan Nacional. Es necesario construir regiones y provincias con sus propias ventajas comparativas y competitivas, con la debida

consideración a las capacidades humanas propias.

En este marco, así como hace dos años propusimos el Pacto por la creación de riqueza y su justa distribución, ahora planteamos ante el Acuerdo Nacional, el Pacto de Anticorrupción y Transparencia en la gestión pública. Con esto proponemos que el fortalecimiento de las municipalidades, gobiernos regionales y otras instituciones públicas necesariamente pasa por liderar procesos de desarrollo y por recobrar la confianza y la honestidad en los quehaceres del Estado y de gobierno.

Respuesta a la pregunta 3:

Desde el inicio de este foro, la apuesta de Somos Perú fue por consolidar el Acuerdo Nacional. Debe mejorar, sí; pero no debe ser utilizado para enfrentar aprietos políticos. Debe sostener reuniones en sedes descentralizadas en los departamentos (principalmente en los marginados); debe mantener un mayor vínculo y una coordinación más estrecha con los debates del Congreso de la República, con los organismos de planificación y de procesos de privatización.

Proponemos que las 31 políticas sean priorizadas en cinco, que sean de fácil entendimiento por el espíritu, la mente y el corazón de la gente. Para Somos Perú, éste es un pentagrama que, bien ejecutado, llevaría al desarrollo de ahora y de siempre: producir, exportar, ahorrar, educar y descentralizar.



AGUSTÍN HAYA DE LA TORRE

Partido Aprista Peruano (APRA)
Miembro de la Dirección Nacional y Presidente de la Comisión
Nacional de Planificación Estratégica

Respuesta a la pregunta 1:

Estamos en una fase de reanudación de la experiencia de participación de las organizaciones sociales en las instancias públicas. La interrupción dictatorial del proceso de descentralización, originado en la Constitución de 1979, impidió que el proyecto madurase. Ya entonces hubo dificultades debido a la multiplicidad de organizaciones sociales que aspiraban a tener representación en los gobiernos regionales. Las organizaciones de la sociedad civil, por definición, expresan intereses corporativos particulares que corresponden a sus respectivos sectores. Por lo tanto, para tratar adecuadamente este asunto, no deben confundirse los mecanismos de consulta corporativa con la propia democracia representativa, que busca la representación universal –esto es, política– de la pluralidad de intereses sociales, a través de los partidos democráticos.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen distintos desarrollos y ello explica en buena parte las dificultades para garantizar su estabilidad. No son muchos los casos en que recurren al voto directo de sus afiliados. Este mecanismo debería extenderse allí donde sea posible, sin que ello signifique desconocer las formas indirectas de elección de dirigentes y delegados.

El presupuesto participativo es una fórmula interesante, que hay

que reforzar. Debe convencerse a las autoridades para que sean más flexibles y abiertas a las propuestas de la sociedad organizada. Al mismo tiempo, debe cuidarse que los intereses corporativos no atenten contra la voluntad general que los alcaldes expresan por elección popular. Como representantes del pueblo soberano, les corresponde articular adecuadamente las iniciativas privadas en función del interés público.

Respuesta a la pregunta 2:

Tenemos que respetar la autonomía de las instituciones de la sociedad civil, pues su razón de ser está garantizada por su independencia frente al Estado. Hay que evitar que se conviertan en apéndices del poder, lo que desnaturalizaría su función. Las autoridades políticas pueden contribuir a crear un clima que auspicie las prácticas democráticas al interior de las múltiples y diversas organizaciones sociales. Por ejemplo, que recurran más al sufragio directo de sus miembros que a la elección indirecta. Éste puede ser un mecanismo que las haga más representativas.

Propiciar mecanismos de participación de entidades corporativas en la función pública no debe llevar a perder de vista que el objetivo principal de la democracia es el fortalecimiento de los mecanismos de autogobierno; es decir, de las asambleas que nacen de la soberanía po-

pular, como el Congreso Nacional, los consejos regionales y los concejos locales.

Respuesta a la pregunta 3:

No hay acuerdo nacional sostenible sin Constitución democrática y sin planificación estratégica. El problema que arrastra el país es que sigue vigente la Constitución de la dictadura y no se ha logrado restablecer un clima constitucional adecuado.

El diálogo institucional en las sociedades democráticas, entre los representantes de la sociedad, se da en las asambleas populares mediante los partidos políticos. La apuesta del APRA es por construir un sólido sistema de partidos, basado en el pluralismo, la tolerancia y la alternancia en el poder, como columna vertebral de la democracia.

Desde su fase fundacional, e inspirado en el socialismo inglés, el aprismo postula formas de democracia funcional que permitan la presencia articulada de las organizaciones sociales en la toma de las decisiones públicas. Un viejo proyecto programático en ese sentido es el Congreso Económico Nacional, donde las fuerzas representativas del Estado, el trabajo y el capital, coordinen propuestas de desarrollo económico y social. Esta propuesta se complementa con un Instituto de Planificación que incluya a delegados de las organizaciones sociales en sus mecanismos de consulta permanente.

Respuesta a la pregunta 1:

Con sus aciertos y limitaciones, la descentralización está en marcha. El proceso no es responsabilidad solo del gobierno sino también de los partidos políticos, de los líderes de la sociedad civil y, fundamentalmente, es tarea de los propios pueblos. Acción Popular, que es un partido esencialmente descentralista, inicia su participación aportando ideas, experiencias, críticas constructivas y, sobre todo, coadyuvando a la preparación de las condiciones sociales y facilitando procesos en el campo, para que los municipios y sus organizaciones comunitarias se empoderen, hagan suyo y construyan el proceso desde cada espacio regional y local.

La descentralización busca construir no solo una democracia representativa sino una democracia real y efectivamente participativa. En esa dirección, el Instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas demanda con acierto la intervención de los partidos políticos en la construcción de los presupuestos participativos, que hoy aparecen como uno de los instrumentos clave cuya acreditación ante el CND, entre otras herramientas, permitirá a los gobiernos locales y regionales recibir las transferencias de competencias y recursos que les corresponden por mandato del cuerpo normativo del proceso de la descentralización.

Respuesta a la pregunta 2:

Acción Popular considera que la descentralización es un proceso, cuya dimensión fundamental es construir ciudadanía, gobernabilidad, democracia y desarrollo desde los espacios locales. El planeamiento comunitario se llama Plan de Desarrollo Local Concertado; la alianza entre el recurso fiscal, la contribución privada y el aporte local, se denomina Presupuesto Participativo; a la democracia comunitaria para el desarrollo, Consejo de Coordinación Local o Regional; a la cooperación popular del pueblo Participación Ciudadana, etc.

Si dichos valiosos enfoques descentralistas de Acción Popular hubieran tenido continuidad en la gestión de todos los gobiernos de las últimas tres décadas, hoy no estaríamos discutiendo la construcción de instrumentos de la descentralización. Hoy, la concertación y la participación, los CCL, PDLC y los PP, serían instrumentos de fluida aplicación en todos los niveles del Estado descentralizado y de la sociedad.

Respuesta a la pregunta 3:

En relación con el Acuerdo Nacional promoveríamos:

- Entender la superación de la pobreza como un proceso de cambio cultural, de innovación tecnológica, de transformación productiva, de capi-

talización e integración de sus economías de subsistencia a las dinámicas del desarrollo nacional.

- Establecer políticas claras de transparencia de la gestión pública e intermediar la formación de sociedades locales organizadas, empoderadas y solidarias.
- Actualizar la cultura de la concertación y cooperación entre las organizaciones económicas, cívicas, culturales y religiosas, con la premisa que el desarrollo es responsabilidad de todos.
- Promover el desarrollo de las capacidades locales y no de políticas que empobrecen más.
- Coadyuvar a los programas de inversión local que generen empleo e ingreso, y contribuyan a la capitalización de las economías locales.
- Promover un plan de seguridad alimentaria y nutricional.
- Institucionalizar la concertación y la participación social y ciudadana.
- Promover los sistemas de gestión técnicos, con monitoreo y evaluación de resultados.

GUSTAVO GUERRA-GARCÍA PICASSO

Partido por la Democracia Social-Compromiso Perú (PDS)
Coordinador Nacional

Respuesta a la pregunta 1:

Lo positivo es haber generado rápidamente estas instancias de participación en los gobiernos regionales y gobiernos locales, pues han permitido canalizar expectativas de la población y realizar una experiencia que acerca el Estado a la sociedad civil. Esto contribuye a la gobernabilidad y al desarrollo de nuevas posibilidades y liderazgos en ámbitos descentralizados. Las limitaciones residen en la debilidad institucional en la que se sitúa este proceso; en la falta de capacitación para estas funciones por parte de los funcionarios públicos y de los representantes sociales.

Los planes y presupuestos participativos –todavía en algunos casos experimentales y embrionarios– han cumplido y cumplen la función de reducir y centrar los conflictos por la asignación de los recursos y la priorización de las obras en los ámbitos locales. Incorporan las pro-

puestas locales y regionales de inversión, aunque en un marco de recursos escasos para la mayor parte de municipalidades y regiones, salvo las que reciben canon y otros ingresos que dependen de su ubicación geográfica. Consideramos que esta práctica de planes y presupuestos participativos debiera llevarse a todo el aparato nacional del Estado.

Respuesta a la pregunta 2:

La principal reforma institucional es la descentralización. El Consejo Nacional de Descentralización está tratando de desplazar la descentralización de la salud y la educación para el final del proceso y en el PDS pensamos que es una prioridad que debería resolverse en el corto plazo. La reforma de la salud, porque ya están desconcentradas 70% de las tareas; y en la educación, porque la gestión nacional ha sido un fracaso pues no ha podido incluir ningún incentivo al desempeño, ni crite-

rios de mérito. En nutrición, lo urgente es reasignar recursos ya que 80% de los desnutridos están en las zonas rurales y 80% de los recursos se gastan en zonas urbanas.

Respuesta a la pregunta 3:

Creemos que el Acuerdo Nacional debería permitir un consenso respecto de la necesidad de reducir la desigualdad y promover las actividades que generen más empleo, producción y exportaciones. Si no se fomenta el empleo y si no se reduce la desigualdad, las personas seguirán desconfiando de la democracia porque nadie pensará que la justicia y los derechos se distribuirán de forma semejante entre ricos y pobres. En una sociedad como la peruana, preindustrial y preconstitucional, es muy importante que exista un mínimo de Estado del bienestar que proteja a las familias. Si ello no ocurre, se acentuarán la desafección política, la desconfianza y la corrupción.



Respuesta a la pregunta 1:

Postulamos la necesidad de una profunda descentralización del país, para que la toma de decisiones y la gestión de los recursos públicos se haga lo más cerca posible y con la población; y para que los ciudadanos y las ciudadanas tengan la posibilidad de conocer y participar en las decisiones vigilando su cumplimiento y controlando a las autoridades. La descentralización participativa que postulamos creará mejores condiciones para el desarrollo local y regional, y para el pleno y cotidiano ejercicio de la democracia.

La institucionalización de espacios de concertación como los CCR y los CCL es un avance importante hacia la profundización del actual proceso de descentralización: debe permitir el empoderamiento de los actores sociales y hacer de éste un proceso de abajo hacia arriba. Sin embargo, especialmente en el ámbito local, la norma restringe la amplitud de la participación y les da carácter estrictamente consultivo, lo cual ha convertido a los CCL en espacios sin mucha representatividad y rebasados por los presupuestos participativos.

Éstos, en cambio, permitieron durante estos dos últimos años la participación masiva de los representantes de organizaciones sociales, para decidir en qué invertir parte importante de los fondos públicos, impidiendo que tal decisión quede exclusivamente en manos de las autoridades locales y regionales.

Estos procesos participativos no nacen en el actual contexto de descentralización, pues muchas experiencias exitosas se dieron en períodos anteriores, liderados por autoridades de izquierda. Parte de estas experiencias ha sido recogida hoy en la norma.

Respuesta a la pregunta 2:

Ya lo estamos haciendo, en las gestiones municipales que dirigimos: no limitamos la participación de los representantes de la sociedad civil a lo establecido en la ley sino que promovemos la de toda la diversidad de organizaciones existentes, tanto territoriales como temáticas. Además, procuramos el empoderamiento de la sociedad y sus actores en ese proceso.

Promoveremos la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades para hacerla más participativa. Impulsaremos una protagónica participación en los espacios de concertación generados para estos procesos, para que no solo formulen sino gestionen concertadamente los planes de desarrollo local y sus presupuestos participativos.

Promoveremos su efectiva articulación con los planes de desarrollo distrital, provincial y regional. Evitaremos la dispersión de los recursos, poniendo en consulta el 100% de las transferencias e ingresos destinados a inversiones y no solo el FONCOMUN. Promoveremos que los otros sectores del gobierno nacional y las organizaciones no gubernamentales sometan sus proyectos al proceso

del presupuesto participativo. Impulsaremos el respeto de los acuerdos del proceso participativo, procurando que éstos tengan carácter vinculante.

También promoveremos la rendición de cuentas de la gestión del presupuesto participativo anterior, y de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos al semestre correspondiente, con eventos específicos para este fin y con la difusión adecuada.

Respuesta a la pregunta 3:

El actual Acuerdo Nacional no ha jugado un rol significativo. Importantes políticas propuestas y aprobadas en este espacio no han logrado implementarse. La izquierda política ha estado ausente, dejando de lado a una importante corriente nacional.

Luego de la movilización inicial, este proceso devino en un acuerdo "en las alturas", de elites, abandonando su función de sostén de la transición democrática. Es evidente que la crisis de representatividad de los partidos políticos no está superada.

Estamos por un Acuerdo Nacional de Bases, que incluya a todos los sectores sociales y políticos del país, alrededor de una propuesta de refundación de la República. Que por su magnitud y carácter inclusivo se convierta en un proceso movilizador nacional de mediano y largo alcance, que oriente el quehacer de los partidos políticos y de la sociedad civil durante las próximas décadas.

Respuesta a la pregunta 1:

Hasta el momento, los CCR son instancias formales que, en la mayor parte de los casos, no tienen existencia real ni utilidad práctica para las organizaciones de las sociedades regionales. Sus acuerdos no son tomados en cuenta, no son vinculantes. Esto es preocupante, puesto que los gobiernos regionales deben hacer el planeamiento del desarrollo de cada región.

Los CCL, en cambio, tienen mayores posibilidades como espacios donde las organizaciones sociales de base (OSB) pueden ejercer influencia en el planeamiento de los recursos de cada lugar. Esto tiene sin embargo limitaciones: a) la calificación de las OSB para llegar a los CCL es complicada y difícil para las organizaciones; b) los recursos a ser planificados son escasos debido a las limitaciones de la inversión pública que, en estos momentos, no sobrepasa el 3% del PBI.

Respuesta a la pregunta 2:

Proyectamos una visión descentralista sobre la base de un proyecto nacional de desarrollo económico, institucional y social. En esa óptica, pondremos en marcha consejos de coordinación en todo nivel y convertiremos la gestión pública en un sistema nacional de concertación, facilitando el acceso al sistema a las OSB y a los partidos políticos nacionales y locales.

Sin embargo, no es sólo cuestión de mejorar el rol de las organizaciones e instituciones sociales; creemos que se necesita lo siguiente:

- Alentar la formación de macrorregiones basadas en cir-

cuitos productivos y afinidades culturales.

- Realizar una profunda reforma tributaria y una revisión del endeudamiento externo que dé más recursos al Estado y aumente su capacidad de invertir en desarrollo, particularmente en las áreas más pobres.
- Modernizar, democratizar y agilizar la gestión pública aplicando los principios de la transparencia y rendición de cuentas.
- Incrementar el Fondo de Compensación Regional destinado a financiar los gobiernos regionales.
- Incrementar el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, orientado a incentivar la conformación de regiones, por medio del financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de desarrollo compartidos por los distintos niveles de gobierno que reduzcan las disparidades de infraestructura.
- Promover la dación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que implique la reforma total del Estado para convertirlo en uno de servicios sociales, abierto a la población en todos sus niveles.
- Simplificar el Sistema de Acreditación para que los programas centrales puedan ser transferidos con mayor rapidez.

Desde el gobierno nacional organizaremos un plan nacional de capacitación y asistencia técnica en gestión regional y municipal para el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales.

La descentralización debe ser vista como una parte del proceso de modernización del Estado, dos caras de una misma transformación. La modernización del Poder Ejecutivo y el Legislativo se ha detenido por intereses creados.

Respuesta a la pregunta 3:

No participamos de muchos criterios del Acuerdo Nacional y creemos que su aprobación no ha sido transparente ni democrática. No creemos –como sostiene el Acuerdo– que la democracia representativa sea la única forma de gobierno deseable y posible, sino la participativa. No creemos que sólo la generación de oportunidades puede generar equidad y justicia social en el Perú. Se precisa apoyo directo al desarrollo de las personas, transformaciones profundas en la estructura económica y cambio del modelo de gestión económica por el que se obliga a regirse al país.

Discrepamos absolutamente del rol subsidiario que se quiere adjudicar al Estado en el capítulo sobre competitividad. Tampoco creemos que sólo el fortalecimiento del sistema de partidos consolidará la democracia; por el contrario, tal sistema debe ser abierto a toda la sociedad.

En resumen, creemos que el Acuerdo Nacional expresa una visión atrasada del Perú e ignora la gravedad de una situación que exige medidas mucho más radicales, como la transformación del injusto e ineficiente sistema tributario y la eliminación de los humillantes privilegios de los que disfruta el capital transnacional.

ACUERDO NACIONAL

Balance y perspectivas

MAX HERNÁNDEZ CAMARERO

Secretario Ejecutivo

Las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, suscritas en julio del 2002, tienen como horizonte el bicentenario de nuestra independencia. Entre el 2002 y el 2021 media el tiempo suficiente como para imaginar que "la generación del Acuerdo Nacional" pueda alcanzar una calidad de vida y una confianza en el porvenir de nuestro país cualitativamente superiores: niños y niñas inscritos en los registros civiles, cuidados, bien nutridos y vacunados en su primera infancia; capaces de comprender lo que leen y escriben y de expresar con libertad lo que piensan y sienten al concluir su primaria. Púberes con acceso a una educación secundaria de buena calidad y jóvenes adultos que puedan continuar su educación o insertarse y participar de una economía con una productividad incrementada, en la cual se complementan la inversión y el empleo digno. Éstos serían los ciudadanos y las ciudadanas que darían testimonio de la efectividad del Acuerdo Nacional y estarían definiendo los nuevos términos del diálogo y la concertación para el tercer siglo de vida republicana.

AVANCES DEL ACUERDO NACIONAL

Convertir esas elementales utopías en tendencias consistentes requiere un cambio radical en algunas instituciones. Éste es el campo donde –aún en grado insuficiente– el Acuerdo Nacional ha logrado algunos avances:

- a) La aprobación de la Ley de Partidos, cuyo objeto es fortalecer el sistema de partidos.
- b) La reforma de la Ley 20530 que permite el diseño y establecimiento de una carrera pública que abarque efectivamente a todos los empleados estatales.
- c) El impulso a una orientación y –específicamente– la creación de una Comisión Proinversión dentro del Congreso.
- d) El trazado de las líneas maestras para una reforma laboral a partir de las definiciones contenidas en el Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno, que excluyen una visión de la competitividad asocia-

da a la precarización del empleo y colocan el acento en la necesidad de promover la innovación y el incremento de la productividad.

- e) La aprobación de la Ley sobre el Sistema de Planeamiento Estratégico, que conduzca a la superación de una visión cortoplacista y evite los virajes injustificados de políticas cada vez que cambia el gobierno.

Estos cinco logros han sido impulsados por el Foro del Acuerdo Nacional. Su dinámica e insistencia han marcado la diferencia al crear y sostener los consensos necesarios para tales reformas. Otras metas y políticas específicas contenidas en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional se han cumplido o se están cumpliendo. Entre ellas, la aprobación de un régimen laboral especial para las microempresas, la incorporación de los gastos militares al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y varios asuntos referentes a la biodiversidad. No obstante, hacemos una diferencia entre estos

avances y los cinco antes destacados pues pensamos que probablemente se hubieran logrado sobre la base de la iniciativa de los sectores involucrados aun sin el Foro del Acuerdo Nacional.

LOS PROBLEMAS Y LAS LIMITACIONES

Sin embargo, no siempre la existencia de consenso en el Foro del Acuerdo Nacional o la insistencia de su parte resultan fructíferas, lo que evidencia los límites del compromiso de sus integrantes con las políticas de Estado o sus dificultades para influir en sus respectivos espacios. El Acuerdo Nacional es una institución de instituciones, no un poder del Estado. El gobierno es una de las partes del Acuerdo, pero el Acuerdo no forma parte del gobierno. La posibilidad de que sus propuestas en aquellos asuntos en los que la política reza "El Estado..." se lleven a la práctica depende de los poderes del Estado, principalmente del Ejecutivo o del Congreso. Dos casos resultan aleccionadores: el presupuesto para el sector educación y la propuesta de la bicameralidad.

Como se sabe, la meta planteada en el Acuerdo Nacional de incremento anual del presupuesto del sector educación en 0,25% del PBI no se ha venido cumpliendo. ¿Se puede o no se puede cumplir con esa meta de incremento presupuestal y por qué? Hay una serie de elementos detrás: la relación entre el incremento del PBI y la recaudación tributaria, el peso de la deuda y el pago de pensiones en el presupuesto, el retorno efectivo que puede tener en la mejora del aprendizaje un incremento del presupuesto del sector cuando no se ha logrado un

compromiso del magisterio en relación con la calidad del desempeño docente, etcétera. Los aumentos de sueldos a los maestros se han hecho –en parte– a costa de la adquisición de materiales de enseñanza y de mejora de la infraestructura escolar. Se ha vestido un santo para desvestir otro, manteniendo constante la falta de condiciones para mejorar la calidad del aprendizaje.

Éste es un asunto sobre el cual se ha compartido información y se han expuesto diversos puntos de vista en los grupos de trabajo del Acuerdo Nacional, pero no se ha tenido una discusión a fondo en el Foro. Es necesario discutir divergencias que representan perspectivas diversas para sopesar imparcialmente los factores que influyen en la elaboración del presupuesto de la República y desarrollar nuevas propuestas sobre la prioridad en las políticas públicas.

Otro caso ilustrativo, que ha llamado la atención de la ciudadanía, es que la propuesta de la bicameralidad aprobada por consenso en el Foro del Acuerdo Nacional no llegase a alcanzar una mayoría calificada en el Congreso. Dos problemas se hicieron evidentes. Por un lado, la vulnerabilidad de los acuerdos consensuados cuando los representantes de algunos partidos llevaban al Acuerdo Nacional una posición sobre la cual no había unanimidad en sus organizaciones; y por otro, la merma de la capacidad de los partidos de tener el control de sus respectivas bancadas. Vale la pena subrayarlo pues este escenario prefigura lo que puede suceder durante el proceso preelectoral y después de las elecciones.

DE CARA AL PRÓXIMO PERÍODO GUBERNAMENTAL

El Acuerdo Nacional es consciente de la necesidad de establecer un diálogo con los partidos que entrarán a la lid electoral, en función de dos objetivos: a) poner en la agenda electoral los objetivos del Acuerdo Nacional y sus políticas de Estado de modo que los partidos puedan tomarlos como insumo para la elaboración de sus planes de gobierno; y b) asegurar condiciones para la permanencia del Acuerdo Nacional como espacio de diálogo y concertación más allá del presente período de gobierno. En tal sentido, se ha iniciado una ronda de conversaciones con todos los partidos inscritos en el Jurado Nacional de Elecciones.

Como se ha señalado en diversas instancias del Acuerdo Nacional, es necesario continuar con el trabajo de sistematización de los objetivos y de las políticas de Estado para evitar la percepción, de parte de la ciudadanía, de que se trata de una sumatoria imposible de llevar a la práctica en un país de escasos recursos.

Asimismo, es importante estar alertas a los procesos que tienen lugar en las regiones para poder seguir el proceso de descentralización. El escenario que éste abre pone a prueba la aplicación de las políticas de Estado en los planos nacional, regional y local. También evidencia los límites y desafíos que existen para los partidos, para el gobierno en sus distintos niveles y para la sociedad civil. Tomar conciencia de estas dificultades no hace imposible imaginar un Acuerdo Nacional sólido y coherente; por el contrario, afirma la convicción de que el diálogo y la concertación inherentes a su práctica definen los caminos para superarlas.

La PARTICIPACIÓN en las REGIONES y LOCALIDADES

JAIME JOSEPH A.

Investigador del Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA

El autor visitó tres regiones del nororiente peruano y recogió opiniones y valoraciones de diversos actores, lo que nos permite presentar una breve descripción de las características y particularidades que tiene la participación ciudadana en cada una de ellas. Como se verá en el texto, son procesos que tienen sus particularidades y, al mismo tiempo, presentan potencialidades y problemas comunes.

Por ejemplo, la apertura del Estado regional y local, junto con la ausencia de actores sociales significativos y de los partidos políticos. El surgimiento de diversos espacios de concertación va acompañado de la incapacidad para generar mecanismos que permitan articularlos en un sistema. La existencia de planes concertados y la desvinculación entre los sectores y las instancias territoriales.

Estas tres experiencias muestran lo significativo que puede ser la participación para la profundización de la democracia y la transformación de la gestión pública. Muestran, asimismo, lo mucho que hay por hacer en términos de su diseño, su funcionamiento, representatividad y articulación.

LA MESA DE CONCERTACIÓN DE LA REGIÓN SAN MARTÍN

San Martín tiene una larga tradición de participación. El Frente de Defensa data de 1970 y logró mantener su vigencia durante la guerra interna. Fue un período de lucha defensiva y reivindicativa de un territorio y un pueblo marginados desde los inicios de la República, que sin duda ha marcado a las organizaciones sociales y a sus líderes, aunque no sea tan obvio en qué forma y en qué medida.

Además del terror, el narcotráfico y la represión de los ochenta,

la población de San Martín y sus organizaciones han sufrido, como pocas otras, el impacto de la manipulación y los intentos de cooptación por parte del gobierno central a través de los programas de alivio a la pobreza ejecutados en los noventa. Los actores regionales consultados coinciden en señalar que el período de Fujimori ha sido el que hizo más daño a la sociedad civil y al proceso político democrático.

Luego de la transición democrática, la Mesa de Concerta-

ción de Lucha Contra la Pobreza tuvo éxito inicial en su convocatoria, pues reunió a organizaciones de la sociedad, entidades estatales, municipalidades, ONG e Iglesia y logró instalar, en un primer momento, mesas en las 10 provincias y en los 77 distritos. Sin embargo, la Federación Agraria de San Martín (FASMA), debilitada y desarticulada, ha participado poco y la Mesa no ha tenido éxito en incorporar a los productores al proceso. Su poca presencia y dispersión constituye una tra-

ba no superada aún en la presente fase de participación.

El aparato estatal: freno o fuerza

En San Martín se aprecian con claridad las dificultades y contradicciones del sistema estatal para el proceso de participación. Las municipalidades, agrupadas en la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM), junto con el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), promovieron experiencias de planificación participativa antes del gobierno de transición. La MCLCP pudo continuar y afianzar estos esfuerzos, pero este progreso se frenó con la instalación del gobierno regional.

No están claras hasta hoy las competencias de las diferentes instancias creadas: MCLCP, CCL, CCR y presupuesto participativo. Los CCL y CCR no son vistos como mecanismos adecuados para lograr una participación plena de las organizaciones sociales, mientras que la MCLCP considera que sus funciones han sido reducidas a incidencia y a la atención a las políticas sociales. Por su parte, el presidente regional se ha opuesto a los procesos participativos y esto ha frenado el proceso.

Los partidos políticos no se integran al proceso de participación

En este nuevo esfuerzo participativo, la ausencia más notoria es la de los partidos políticos. En los inicios del gobierno de transición, la MCLCP, respaldada por la amplia convocatoria que había logrado, pudo hacer

que los candidatos de los siete partidos que participaron en las elecciones regionales firmaran un acuerdo de gobernabilidad y descentralización.

A los procesos participativos fueron invitados el APRA, Perú Posible, Unidad Nacional y el movimiento regional Nueva Amazonía, pero sólo participó este último. Esta ausencia indicaría un divorcio entre los partidos y la sociedad civil, lo que hace temer por el impacto en el sistema de participación que tendrá la campaña electoral general que ya se ha iniciado en el país. Al respecto se señala la falta de legislación adecuada para articular los partidos a los espacios y procesos participativos.

La participación de la sociedad civil y los costos de la participación

Un punto crítico, que no es exclusivo de San Martín, es el creciente costo de la participación. La tradición participativa que caracteriza la región, el éxito que ha tenido la MCLCP y los espacios estatales abiertos antes y después de la transición, se combinan para incrementar la demanda de participación, en particular de las organizaciones sociales y sus líderes. Un costo alto es la desvinculación de los líderes y representantes sociales con sus bases, pues aquellos terminan expresando opiniones personales antes que institucionales. Otro costo obvio es el económico, que implica viajar, alojarse y perder días de trabajo. En este rubro, las desventajas de los líderes sociales frente a los funcionarios esta-

tales y miembros de ONG son evidentes.

Algunas mujeres líderes expresaron el "miedo" a participar que tienen sus colegas, y a la vez indicaron que se han quedado en el plano del "asistencialismo". El problema recurrente es la falta de capacitación y de los métodos y lenguajes utilizados en los procesos, que hacen más difícil y "costosa" la participación de las mujeres, particularmente de las que provienen de las zonas rurales. Es sintomático que de las siete federaciones provinciales de mujeres que existían antes de iniciar la presente etapa de participación, sólo está funcionando una.

Los jóvenes se interesan y se incorporan en el proceso participativo y político

Un fenómeno que destaca en San Martín es la voluntad de participación de los jóvenes. Esto es más notable en Tarpoto, sede de la única universidad del departamento, pero se extiende a las otras provincias, tanto en áreas rurales como urbanas. Esta juventud que se politiza a través de la apertura a la participación, no necesariamente se partidaria. Resta saber si el proceso electoral logrará incorporar a los jóvenes en la política partidaria o si los alejará de ella.

Un proceso de largo aliento

La rica experiencia participativa de San Martín amerita profundizar el análisis y remontarse a los diversos períodos que ha vivido

el departamento entre 1970 y la actualidad. Una lectura así ayudaría a mostrar mejor su riqueza y creatividad, así como también las trabas y la gran dispersión entre los actores y sus propios

enfoques con relación al proceso. En todas las etapas, las organizaciones sociales y los líderes no comprometidos con las milicias, el gobierno o el narcotráfico lograron mantener, en dife-

rentes grados, su identidad y su autonomía. La lucha por estas aspiraciones es un eje que atraviesa toda la experiencia participativa y que merece ser analizada con mayor profundidad.

LA CONCERTACIÓN EN EL DISTRITO DE SANTO DOMINGO EN PIURA

Santo Domingo se ha convertido en un municipio emblemático en el tema de la participación, que empezó en 1999 promovida por el actual alcalde. Ubicado en la provincia de Morropón, en Piura, con una población cercana a los 10 mil habitantes, casi toda rural, conserva la larga tradición del trabajo colectivo y solidario, expresado en la *Minka*.

Al observar el distrito preguntamos, en primer lugar, si la participación se ha institucionalizado, en un doble sentido: si está sustentada en ordenanzas precisas y coherentes con un sistema administrativo estatal adecuado; y si la participación se ha convertido en una institución en

el imaginario y la cultura de la población de Santo Domingo.

La institucionalización de la participación requiere más que la voluntad del alcalde y los dirigentes: es necesario transformar una larga tradición de gestión burocrática y autoritaria. Como en todas las municipalidades tradicionales, el poder se concentraba en el alcalde y en los funcionarios. El manual de funciones estaba diseñado para trámites simples y se prestaban a favoritismos, cuando no a la corrupción. No existían estructuras adecuadas ni personal entrenado para incorporar a la sociedad civil en estos espacios de concertación, para darles el re-

conocimiento y la formalidad legal del caso.

Pese a estos lastres, que en gran medida perduran, Santo Domingo ha sido ágil y creativo en enfrentar los nuevos retos. En 1999 se creó el Comité de Desarrollo Estratégico Distrital (CODEDI), para llevar a cabo la planificación del desarrollo. A fin de promover la participación de los caseríos, el distrito se dividió en nueve zonas: ocho rurales y una urbana. En principio, la zonificación debió permitir un enfoque de desarrollo más a tono con el tipo de producción de cada zona, pero algunos opinan que ésta sólo produjo una representación burocrática de los caseríos al CODEDI.



Para corregir la falta de participación se formaron los Comités de Desarrollo Zonal (CODEZO) y los Comités de Desarrollo de los Caseríos (CODECA). Esta expansión de instancias tuvo la ventaja de incentivar la participación de más familias de los caseríos, pero de otro lado se creó un frondoso aparato que eleva los costos de la participación, haciendo caer las responsabilidades en muy pocos líderes preparados para asumir tales tareas.

En 2001, con la creación de las Mesas, fue necesario adecuar el CODEDI –con los CODEZO y CODECA– a esta nueva entidad. El CODEDI se fusionó con la Mesa y se formó una sola instancia, el Comité de Desarrollo y Lucha contra la Pobreza (CODELCP). Se le critica su restringida convocatoria, únicamente a la zona urbana, y que la junta directiva de las ocho zonas rurales no tenga un sitio adecuado en esta instancia.

La situación de la representación y sus estructuras se complicó más en el 2003, con la formación del CCL. Para algunos entrevistados, éste significó un retroceso en la participación, dado el reducido cupo para las organizaciones sociales en el Consejo. Para contrarrestar esta situación, el alcalde propuso un CCL "ampliado" y se invitó a más organizaciones a participar. Aún no se ha logrado una integración eficiente entre el CCL y el CODELCP, lo que da lugar al aumento del número de instancias.

Los costos de la participación

La gran dispersión geográfica y las distancias que separan los caseríos, así como la multiplicación de los espacios y organis-

mos, elevan los costos de la participación. A esto se añade el costo de la capacitación. Sin líderes preparados no es posible avanzar hacia planes de desarrollo que vayan más allá de obras aisladas para abordar propuestas de desarrollo distrital y de la subcuenca. Al respecto existe la percepción que se ha descuidado la escuela de líderes en el distrito, fundada por el municipio, especialmente en los aspectos técnicos y productivos.

Es necesario simplificar la estructura de participación. Hay demasiados espacios a los que no les delegan competencias y recursos, y se genera confusión y traslapes sobre los roles de cada uno. La multiplicidad de espacios, además de elevar los costos, crea dudas en relación con la representatividad de quienes participan en el CODELCP y en el proceso del presupuesto participativo.

El potencial de la comunidad educativa

Hay consenso en que la comunidad educativa tiene un rol central en el proceso de participación, especialmente en zonas rurales. Se ha formado un equipo único entre la Red Educativa y la Comisión Municipal de Educación Cultura y Deporte, y se ha creado un comité de vigilancia que hace seguimiento a la actividad educativa de cada uno de los 150 maestros.

Los maestros y alumnos pueden ayudar a subsanar varios problemas y retos que han aparecido en el proceso de participación en Santo Domingo. Sin que lo hayan acordado formalmente,

muchos maestros están actuando como facilitadores en los procesos de planificación en los caseríos y en los CODEZO. Si se capacita a los maestros para esta tarea y se la incluye entre sus responsabilidades formales, se aliviaría en algo los costos de la participación. Otra forma como se ha aprovechado la comunidad educativa en Santo Domingo es introduciendo en el tercio del currículo que puede determinar la Unidad de Gestión Educativa Local los temas del desarrollo distrital y la participación ciudadana.

Los partidos y la campaña electoral

Al inicio, los partidos vieron el proceso participativo como un mecanismo de fortalecimiento del alcalde y no de la municipalidad. Un entrevistado acusaba al alcalde de querer vender una imagen con "mucho humo y poca quema". Esta opinión parece haber cambiado en algo, por los logros del proceso participativo y también por estar entrando en un año electoral. Hoy, por lo menos en el discurso, los representantes de los partidos –AP, UN, SP, PDD– están apoyando a las diferentes instancias del proceso y afirman que la campaña electoral y las nuevas autoridades van a fortalecerlo.

Un entrevistado consideró que los partidos habían logrado concertar en el distrito, pero que los partidos provinciales "malograban lo avanzado". No hay una relación adecuada entre el distrito y la provincia. Habrá que observar cómo se desarrolla la campaña electoral una vez proclamados los candidatos y qué posiciones asumen respecto de los procesos participativos.

LA CONCERTACIÓN SECTORIAL Y TERRITORIAL EN LAMBAYEQUE

La transición democrática, la descentralización y la participación

La región de Lambayeque atrajo la atención de la prensa y del público tanto por la trayectoria y carisma de su presidente como por los proyectos de desarrollo presentados. Últimamente, además, por ser promotor de la macrorregión. Las leyes y normas para la participación tienen una base legal y estatal, pero en la mentalidad y opinión de los ciudadanos involucrados, la experiencia y las iniciativas de participación nacieron desde la sociedad civil. Y si bien el gobierno regional ha mostrado voluntad de recoger las iniciativas, en los hechos ha sido desbordado y tiene dificultades para responder a las fuerzas civiles que el gobierno mismo contribuyó a promover.

La tradición participativa y la organicidad de la sociedad pusieron bajo tensión al aparato estatal, en la medida que se ampliaban los espacios y niveles de participación. La burocracia heredada está capacitada en lo técnico, pero no tiene experiencia ni está entrenada para una estrategia de participación. "Les cuesta soltar el poder y

someterse a vigilancia y evaluación", sin que ello signifique necesariamente autoritarismo ni corrupción.

Las diversas instancias de participación

En Lambayeque, la creación de una variedad de caminos y la frondosa red de instancias de participación son un signo de la vitalidad y expresan la disposición a participar. Pero esta riqueza puede ser a la vez una traba para la consolidación de un sistema coherente, eficiente y sostenible de participación. Ejemplo de ellos son los Consejos Regionales Sectoriales, algunos de los cuales han nacido de la iniciativa de la sociedad civil o el sector privado, como el CRS de Turismo.

Los CRS son particularmente importantes porque han contribuido a incorporar a sectores que no estaban comprometidos en las mesas y comités regulares, o en el presupuesto participativo, como es el caso de los empresarios. Han permitido profundizar en el análisis especializado y en las propuestas, superando un grado de superficialidad y generalidad que se critica al proceso del presupuesto participativo y a las

mesas de concertación. Sin embargo, lo que se gana en la especialización se pierde en la articulación de las áreas temáticas y de los actores.

En principio, los temas, proyectos y actores deberían converger en el presupuesto participativo, en el CCR y en el gobierno regional. Sin embargo, el presupuesto participativo regional no tiene una relación sistemática con los presupuestos provinciales y distritales. La desarticulación crece con la interferencia de los programas ministeriales que se siguen manejando desde el gobierno nacional. El CCR, con escasa representación de la sociedad civil y empresarial, no logra la coherencia y articulación de todos los participantes.

La Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil ayuda a corregir la dispersión. Es un espacio en el que se contempla la visión integral del desarrollo y orienta la selección de los proyectos, pero en esta Asamblea no participan todos los actores: está ausente el Estado. La MCLCP es otro ente articulador. Convoca a todos los actores civiles, empresarios y estatales, pero la participación real es limitada y, si bien pretende tener una visión integral del desarrollo, su enfoque y responsabilidad principal se orienta a los programas sociales y la lucha contra la pobreza.

Algunos miembros de los CRS han sugerido la formación de una Asamblea que reúna a to-



dos los actores, con una vida continua y con la responsabilidad de garantizar la coherencia entre las propuestas, encargándose de hacer los ajustes permanentes que todo plan de desarrollo requiere. Queda pendiente, entonces, la inmensa tarea de construir un sistema de gestión permanente que pueda mantener articulados a actores y niveles en un proceso cambiante.

Los costos de la participación

La expansión de las formas y espacios de participación crea dos problemas relacionados: la representatividad y los costos de la participación. El CCR es visto por algunos como un embudo que frena la relación con las organizaciones, a pesar que están inscritas 44 organizaciones, pero muchos actores claves no figuran entre ellas: por ejemplo la Cámara de Comercio, el Colegio Médico, las universidades y los empresarios. Estas organizaciones tienden a ir directamente a los poderes del gobierno.

Los costos más altos son los que tienen que pagar los represen-

tantes de la sociedad civil. Varios entrevistados han mencionado que las mismas personas tienen que llenar los nuevos y crecientes espacios de participación, frente a la ausencia de cuadros capacitados. Un funcionario de la oficina de planificación del gobierno regional opinó que "la representación todavía es un asunto de personas y no de instituciones". Esta sobrecarga a los representantes de las organizaciones sociales exige más recursos y más capacitación para la elite social. Sin embargo, para mejorar su capacidad de representar a la comunidad lambayecana, más importante es un sistema de información. Un líder reclamaba que los medios de comunicación no están comprometidos con la participación. El futuro de la gestión participativa depende del éxito o fracaso en enfrentar estos crecientes costos.

El contexto electoral

Por lo general, los pobladores comprometidos con los procesos de participación expresan reservas sobre el rol de los par-

tidos –APRA, AP y la izquierda. Sienten que cuando entraron en la escena se perdió el sentido de la necesidad de la unidad. Las personas entrevistadas parecían temer una repetición del fenómeno de 1980, cuando se perdió el trabajo unitario para entrar a un ambiente competitivo entre los partidos, característico de la campaña electoral.

Una mayoría considera que las elecciones no van a fortalecer ni articular los procesos aún fragmentados, "porque los partidos no tienen sitio en las asambleas de delegados de las organizaciones, ni contribuyen con una visión integral del plan de desarrollo ni con la formación de cuadros". Algunos piensan que la sociedad civil y los espacios de concertación se pondrán por encima del juego partidario; otros creen que los partidos respetarán el proceso y se podría lograr un pacto político entre ellos. Las elecciones serán una prueba de fuego para lo que se ha construido en este proceso participativo.



INSTITUCIONES SOCIALES



Centro de Investigación Social y Educación Popular - **ALTERNATIVA**

Dirección: Emeterio Pérez 348 Ingeniería San Martín de Porres, Lima.
Teléfonos: 01-4815801 / 01-4811585 Fax: 01-4816826
Pág. web: www.alter.org.pe



Asociación **ARARIWA**

Dirección: Los Incas 1606 Wanchaq, Cusco.
Teléfono: 084-225333 Fax: 084-236889
e-mail: postmast@arariwa.org.pe



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - **CBC**

Dirección: Av. Tuyumayu 274. Wanchaq, Cusco.
Teléfonos: 084-236494 / 232544 Fax: 084-238255
Pág. Web: www.cbc.org.pe e-mail: postmaster@apu.cbc.org.pe



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - **CEDEP**

Dirección: Faustino Sanchez Carrión 790 Magdalena, Lima.
Teléfonos: 01-4615598 / 01-4630099 Fax: 01-4616446
e-mail: cedeplima@terra.com.pe



Centro Ecueménico de Promoción y Acción Social - **CEDEPAS**

Dirección: Calle Los Corales 289 Urb. Santa Inés, Trujillo, La Libertad.
Teléfonos: 044-291651 Fax: 044-205809
Pág. Web: www.cedepas.org.pe e-mail: cedepas@cedepas.org.pe



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - **CEDER**

Dirección: Urb Aurora 513 Arequipa, Cercado, Arequipa.
Teléfono: 054-289405 Fax: 054-282887
Pág. Web: www.ceder.org.pe e-mail: ceder@unas.edu.pe



Centro Peruano de Estudios Sociales - **CEPES**

Dirección: Av. Salaverry 818 Jesús María, Lima.
Teléfono: 01-4336610 Fax: 01-4331744
Pág. Web: www.cepes.org.pe e-mail: cepes@cepes.org.pe



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - **CIPCA**

Dirección: San Ignacio de Loyola 300 Urb. Miraflores, Castilla, Piura.
Teléfonos: 073-345573 / 073-342860 Fax: 073-342965 / 073-343022
Pág. Web: www.cipca.org.pe e-mail: cipca@cipca.org.pe



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - **DESCO**

Dirección: León de la Fuente 110 Magdalena, Lima.
Teléfono: 01-6138313 Fax: 01-6138315
Pág. Web: www.desco.org.pe e-mail: postmaster@desco.or.pe



Instituto de Diálogo y Propuesta - **IDS**

Dirección: Jr. Junín 249 Magdalena, Lima.
Teléfonos: 01-4600856 / 01-4600411 Fax: 01-4618710
e-mail: ids@ids.org.pe



Instituto de Estudios Peruanos - **IEP**

Dirección: Horacio Urteaga 694 Jesús María, Lima.
Teléfonos: 01-4244856 / 01-3326194 / 01-3322156 Fax: 01-3326173
Pág. Web: www.iep.org.pe

ESTAMOS PRESENTES EN

- Ancash
- Huánuco
- Piura
- Arequipa
- Ica
- Puno
- Ayacucho
- Junín
- San Martín
- Cajamarca
- La Libertad
- Ucayali
- Cusco
- Lima
- Huancavelica
- Pasco