



Política de Participación en Perú: la experiencia de Concertación

Por Edgar Quispe Mamani

Este artículo aborda el tema de mi tesis de Maestría que defendí en la P. Universidad Católica del Perú, en septiembre de 2003, tema que también actualmente vengo profundizando en su análisis. El objetivo es realizar un apretado análisis explicativo de la dinámica de participación de los actores en los espacios de concertación desarrollados en las provincias de Moho en Puno y Carhuaz en Ancash. Debo advertir, sin embargo, que no entraré en detalles puesto que este no es el espacio adecuado para ello.

Las experiencias de Concertación son fruto de múltiples iniciativas en los esfuerzos por lograr el desarrollo sustentable basado en el diálogo y en la imagen de una sociedad integrada. Además, son la respuesta a la experiencia de confrontación fruto de la desigualdad, heterogeneidad estructural y de la ausencia de marcos institucionales para el diálogo. Para superarlo, se requiere asociar los objetivos de desarrollo individuales a los de la colectividad. Esto requiere de un esfuerzo de negociación y mutuas concesiones entre los diferentes actores sociales involucrados en los diferentes ámbitos.

Uno de los problemas más serios para el desarrollo a nivel local, regional y nacional, es la heterogeneidad social y cultural, y una estructura social caracterizada por la jerarquización y la exclusión. Hay que señalar, además, que existe un conflicto entre comunidades que responden a criterios de solidaridad tradicionales, y agentes económicos y sociales que siguen un comportamiento individualista. Los celos y la falta de confianza al interior de los medios institucionales e interinstitucionales también afectan las posibilidades de llegar a consensos. Bajo estas condiciones, la cooperación social, en el sentido planteado más arriba, resulta problemática. Se explica así que los conceptos valorativos como desarrollo sostenible sean adoptados en el discurso, pero que no trasciendan al nivel de la práctica social. De ahí que el movimiento hacia las políticas integradas para el desarrollo sostenible, implique un doble aprendizaje:

∴ La interacción interterritorial, interdisciplinaria e intersectorial (campo del conocimiento, la técnica y la metodología), y

∴ La concertación entre los actores respecto a intereses particulares y la conjugación de intereses particulares con el interés colectivo. Esto requiere crear o estimular mecanismos institucionales que faciliten y concreten estas nuevas prácticas sociales.

En el Perú, a nivel local se han venido dando diversas experiencias y ensayos de orden institucional para lograr un enfoque integrado de desarrollo. Una de las más importantes, sino la mayor, es la experiencia de la Mesa de Concertación Interinstitucional, que fue impulsada desde 1993 a iniciativa del Gobierno Municipal de la Provincia de Cajamarca, aunque según algunos autores⁽¹⁾ la experiencia de Cajamarca es más un discurso elaborado que real, porque el proceso habría sido protagonizado sólo por algunos actores institucionales, siendo notorio la ausencia de las organizaciones sociales de base. Sin embargo, dicha experiencia fue asumida por la AMPE⁽²⁾ para el diseño del Proyecto de Ley Orgánica de Municipalidades. Posteriormente, experiencias de concertación similares a la de Cajamarca se producen en las diferentes provincias del país: Caylloma (Arequipa, 1994), Collao (Puno, 1996), Huanta (Ayacucho, 1996), y Sihuas (Ancash, 1996). Es más, a nivel distrital las experiencias de concertación se han venido desarrollando desde 1992, es el caso del distrito de Morropón (Piura), en los distritos de Písaq, San Jerónimo, Lamay y Ocongate (Cusco, 1993), Alis (Lima, 1994), Cotarusi (Apurímac, 1996) y Soritor (San Martín, 1995).

Sobre la base de lo anterior, en 2001, y en el contexto de la nueva transición democrática, mediante un Decreto Ley se estableció la formalización de la concertación y se organizó desde el Estado las Mesas de Lucha contra la Pobreza. Este hecho no invalida que haya un avance, sino que su finalidad responde a la expectativa del Estado de asignar de manera transparente el gasto social. El Ministerio de la Presidencia y el FONCODES articulan sus esfuerzos y deciden que en adelante los presupuestos de obras se aprueben en función a un Plan Estratégico de Desarrollo. En respuesta a este esfuerzo, a partir de diciembre se estipuló restituir recursos a los gobiernos locales bajo el D. L. N°27616, según el cual las Municipalidades provinciales y distritales del país tienen la obligación de aprobar su Plan Estratégico de Desarrollo Concertado a partir del 2003 para tener acceso a los recursos del Fondo de Compensación Municipal⁽³⁾.

Dinámica de participación de actores en los Espacios de Concertación

Haciendo referencia a nuestros casos, identificamos una pluralidad de actores que están inmersos en los ámbitos locales y podemos distinguir clasificando en tres sectores: público, privado y social. Tanto los actores ligados al sector privado como aquellos ligados al sector social son débiles, puesto que presentan diversas limitaciones, entre ellas la disponibilidad y acceso limitado a recursos tanto tangibles como intangibles. El primer grupo de actores (las organizaciones productivas) no cuentan con un adecuado sistema de articulación con el mercado, aunque dentro de ellas las ONGs son actores que tienen una capacidad de movilización de recursos, y el segundo grupo de actores (organizaciones sociales) fundamentalmente responden a las necesidades inmediatas, con lo cual tienen limitaciones para formular demandas que tengan objetivos de mediano y largo plazo. Mientras que el grupo de actores ligados al sector público entre ellas la Municipalidad, las instituciones y agencias descentralizadas del Estado, son las que en cierta medida cuentan con recursos necesarios; sin embargo, éstas desarrollan sus actividades de manera desarticulada, generando con ello el problema de la debilidad institucional, que más adelante analizaremos.

Teniendo en cuenta este panorama heterogéneo y complejo, de partida asumimos que la perspectiva pluralista nos proporciona algunas pautas para explicar la dinámica de participación de aquellos actores en la mesa de concertación. En principio, los actores tienen, bajo la manga, sus propias demandas e intereses que en el proceso de negociación entran en conflicto. Cada uno de los actores participa e influye en las decisiones de acuerdo a su disponibilidad de recursos. En ese sentido, el resultado es que las políticas públicas, en nuestro caso el orden de prioridad de las demandas, está relacionada con el tipo de actores que participan en la Mesa de Concertación. Donde el protagonismo de las autoridades locales habría determinado la priorización de determinadas demandas. Además, el liderazgo del gobierno local tanto en el proceso de concertación como en la elaboración de Planes Estratégicos de Desarrollo, ha conducido a que el poder sea hegemonizado por éste.

De acuerdo a lo anterior, las políticas o decisiones adoptadas en la mesa de concertación, de manera deliberada y bajo un consenso frágil y coyuntural se ajustan, en alguna medida, a las tres consideraciones planteadas por A. Pizzorno en torno al pluralis-



EDGAR QUISPE
Sociólogo

Becario Peruano
IFP AR&SC Grupo 1A

Edgar estudió un PhD en
Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales en la U. Autónoma
de Madrid, España.



mo. Es decir, primero, se da un realismo equilibrado en la medida que las autoridades dado su protagonismo y hegemonía en la mesa de concertación y por tanto con mayor fuerza, la balanza se inclina hacia ellos para determinar la prioridad de las demandas, donde los actores ligados a la sociedad civil sólo expresan sus demandas, aceptando al final las decisiones y políticas adoptadas. En segundo lugar, asumiendo la flexibilidad del pluralismo está claro que las decisiones adoptadas no satisfacen intereses individuales, sino responde a una colectividad (obras de infraestructura básica en tanto en Carhuaz como en Moho y algunos programas municipales dirigidos a la actividad agropecuaria), las que son deliberadamente ajustadas a los resultados alcanzables y, además, rentables políticamente desde la perspectiva de las autoridades. Finalmente, según el pluralismo la selección o priorización de las demandas depende de que los intereses estén representados en los espacios de decisión o adopción de políticas. La cuestión es que la actividad de representación se vuelve compleja y ambigua. Al margen del Alcalde y los regidores que son electos, los pocos actores sociales que participan en la mesa de concertación son designados, quienes en muchos casos expresan (si lo hacen) en mayor medida sus propios intereses y no los intereses de su colectivo social de referencia, por tanto, la representación pierde sentido. Es más, cuando la mesa de concertación está protagonizada por un reducido grupo de actores ligados al sector público, dicho espacio pierde representatividad con la tendencia a que las políticas adoptadas pierdan consigo la legitimidad social.

De otra parte, el pluralismo hace una separación entre el Estado y la sociedad civil con la finalidad de distinguir las acciones del Estado, en este caso de sus instituciones y agencias descentralizadas en el ámbito local respecto del gobierno local y de las organizaciones de la sociedad civil. Esta perspectiva nos permite explicar en cierto modo el trabajo aislado o desarticulado que desempeñan cada una de las instituciones del Estado, al que denomino como la "debilidad institucional". Además, este problema estaría influido por el tipo o la procedencia de los actores. Pero en términos de elaboración y ejecución de políticas, la distinción mencionada nos explica mejor de el por qué las instituciones del Estado vienen desarrollando, en mayor medida, desde una perspectiva sectorial: Agencia Agraria, Área de Desarrollo Educativo, Hospital de Salud, entre otros. Porque cada una de estas organizaciones tienen que responder a las decisiones y políticas que provienen de la sede central de sus sectores correspondientes. Esta dinámica de comportamiento de las instituciones según la perspectiva neocorporativista planteada por M. Smith, se debería a que existen monopolios de intereses sectoriales en el proceso de formulación de las políticas públicas. Además, tomando como soporte las redes de políticas, al que hace referencia Smith, y desarrollado por J. Jordana, éste sostiene que la estructuración territorial de las redes de políticas se desarrolla en las relaciones entre los diferentes niveles gubernamentales. En cada uno de los niveles se configuran redes de políticas sectoriales fuertemente orientados a garantizar la homogeneización de las políticas de cada sector correspondiente. A esta perspectiva es al que las diferentes agencias descentralizadas del Estado estarían respondiendo, sin poder desarrollar sus actividades articuladamente con las demás organizaciones y/o instituciones en el ámbito local. Además, como dirían los pluralistas reformados, los funcionarios del Estado tienen sus intereses particulares y aquellos relacionados con su sector que los defenderán frente a las críticas que reciben.

Otro de los hallazgos que podemos identificar en el estudio de la experiencia de concertación, que quizás sea la más importante, consiste en que dicho espacio de concertación ha sido, en mayor medida, protagonizada por las autoridades y/o representantes de las diversas instituciones públicas que operan en los ámbitos provinciales, con la consiguiente participación y representación

limitada de la sociedad civil. Esta participación limitada de la sociedad civil y el protagonismo de las autoridades locales en la mesa de concertación nos da la impresión de que éste espacio de diálogo estaría organizado bajo la perspectiva neocorporativista, quizá no exactamente orientado bajo la lógica tripartita entre empresarios, sindicatos y Estado, pero sí bajo la lógica de una escena estrecha, donde el predominio del gobierno local, las instituciones del Estado es notoria, con la participación de algunas entidades principalmente del ámbito urbano. Ahora bien, la exclusión de determinados actores o grupos sociales se debe a sus limitaciones de acceso a los recursos, entendidos estos como la disponibilidad del capital social, cultural y político, que son necesarios para ejercer influencia en la toma de decisiones. Al respecto D. Held, sostiene que el neopluralismo al desarrollarse en un contexto plural, donde la escasa base de recursos de muchos grupos hace que éstos sean impedidos a una participación política plena, hay una participación desigual en la política y en el proceso de las políticas, ya que el gobierno, en este caso la mesa de concertación, es insuficientemente accesible.

La dinámica de participación de los actores que hasta aquí hemos venido analizando se refiere, por un lado, a las autoridades locales y, por otro lado, a las organizaciones sociales. Sin embargo, el gran ausente son las organizaciones empresariales, ya sean micro, pequeña o grandes empresas. Estas organizaciones económicas no tienen presencia o no participan en la mesa de concertación, no porque estén limitados de recursos tangibles e intangibles, sino porque sus intereses no entran en convergencia con los objetivos de la mesa de concertación, las decisiones que afectan a sus intereses son tomadas en otros espacios. Es el caso de la Compañía Minera Pierina, quien a su vez tiene conflictos creados con la Municipalidad Provincial de Carhuaz. Del mismo modo las demás organizaciones económicas entre Asociación de Productores, Transportistas y otros existentes en el ámbito local tampoco participan en la mesa de concertación. A partir de esta constatación empírica podemos concluir, tomando la distinción realizada por los pluralistas, de que en el ámbito local no hay una relación entre el poder político y el poder económico, puesto que los grupos de poder económico local desarrollan sus actividades al margen del proceso político local, aunque, últimamente, algunos pequeños productores y organizaciones productivas vienen tomando el interés de participar en los espacios de concertación.

Notas Explicativas

- (1) Grompone, Romeo (1998) La descentralización y el desprecio de la razón política. En Revez, Bruno (ed.) Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización. CIPCA-IEP, Lima.
- (2) Chávez, Luis A. (1997). Plan de Desarrollo Sustentable – Provincia de Cajamarca. Edit. Navarrete S. A. Lima.
- (3) Secretaría Técnica para el Proceso de la Descentralización (2002) Programa Perú Descentralizado. Desarrollo de Capacidades Locales y Regionales para la Descentralización. Mimeo, Ministerio de la Presidencia, Lima.

Bibliografía

- EVANS, Mark** (1995) El elitismo. En Marsh, D. Y Gerry S. (eds.) Teoría y métodos de la ciencia política. Alianza Universidad, Madrid.
- HELD, David** (2002) Modelos de democracia. Alianza Ensayo, Madrid.
- JORDANA, Jacint** (1995) El análisis de las policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre las políticas públicas y el Estado?. En Repensar el Estado. GAPP N° 3.
- PIZZORNO, Alessandro** (1988) Los intereses y los partidos en el pluralismo. En Berger, S. (comp.) La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- QUISPE, Edgar** (2002) Informe de Investigación: condicionantes de la participación y articulación entre los actores en los espacios de concertación para el desarrollo local. Programa REDESA CARE – PERÚ, Lima.
- SMITH, Martín** (1995) El pluralismo. En Marsh, D. Y Gerry S. (eds.) Teoría y métodos de la ciencia política. Alianza Universidad, Madrid.