



*Universidad Academia de Humanismo
Cristiano*

Maestría en Ciencias Sociales

CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL
(caso de estudio Ayacucho, Perú)

Tesis para optar el grado de magíster en Ciencias Sociales con mención en
Desarrollo Local y Regional

Profesor guía:
Raúl González Meyer

Alumno:
Efraín Quicaña Navarro

Santiago de Chile, Mayo 2003

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos con sede en la ciudad de Lima (USAID-Perú) y a la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), por haberme dado la oportunidad de realizar mis estudios de maestría al otorgarme una beca en el marco del Programa de Becas para el Desarrollo.

A la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC) de Santiago de Chile, una instancia académica que busca construir “un mundo nuevo” donde prime la justicia social y el humanismo, por haberme brindado la oportunidad de profundizar mis conocimientos en el campo social.

A los docentes y cuerpo administrativo de la maestría en Gestión del Desarrollo Local y Regional de la UAHC, de manera especial al profesor Raúl González por haberme brindado generosamente su tiempo y experiencia en la construcción del presente trabajo de investigación.

A cada uno de los participantes en los *Focus Group* y particularmente al Dr. Aquiles Lanao de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza de Ayacucho; al Econ. Segundo Dávila Muñoz y al Econ. Epifanio Baca de CARE Perú, quienes han posibilitado la realización de las distintas actividades que permitieron recopilar la información para la construcción de la presente tesis.

A la señora Sonia González del AGCI, por haberme apoyado incondicionalmente durante mi estadía en la ciudad de Santiago.

A la señora Julieta Provoste por haberme acogido en su hogar, en cuyo espacio existe un ambiente solidario, pues, ella en cada momento me brindó cariño y comprensión durante el tiempo que tuve la oportunidad de rentar una pieza en su hogar.

A mi queridos padres Germán y Francisca y a mis hermanos Gladys, Irma, Germán, Carlos y Alfredo, por brindarme su cariño y apoyo incondicional.

Finalmente, no puedo dejar pasar la oportunidad para valorar el gran apoyo, comprensión y amor de Nirma Bautista, quien también se constituye en uno de los pilares fundamentales en mi afán de contribuir al “esquivo desarrollo” local.

Índice

Introducción	5
I. Planteamiento del problema	6
1.1 Objetivos	7
1.1.1 Objetivo general	7
1.1.2 Objetivos específicos.....	7
1.2 Justificación de la investigación.....	8
II. Marco conceptual	8
2.1 El desarrollo local como marco y modelo.....	8
2.1.1 Aproximaciones hacia una noción de desarrollo local	8
2.1.2 El desarrollo local integrado.....	10
2.1.3 Las dimensiones del desarrollo local.....	11
2.1.4 El concepto de desarrollo local	12
2.2 Concertación para el desarrollo local	13
2.2.1 El concepto de concertación local	13
2.2.2 Vinculación entre concertación y desarrollo local	13
2.2.3 Criterios para tipificar un proceso de concertación:.....	14
2.2.4 Elementos que intervienen en el proceso de concertación: factores que limitan o favorecen los procesos de concertación.....	15
2.3 El espacio para la concertación de actores	17
2.4 Nociones y conceptos en el marco de la concertación público-privado.....	18
2.4.1 Agente	18
2.4.2 Actor.....	18
2.4.3 Sociedad civil	18
2.4.4 Gobernabilidad y buen gobierno	19
2.4.5 Ciudadanía.....	20
2.4.6 La noción de lo público y lo privado.....	21
2.4.7 Democracia: representativa y participativa	21
2.4.8 Participación ciudadana.....	27
III. Proceso metodológico de investigación	30
3.1 Tipo de estudios	30
3.2 Metodología cuantitativa.....	30
3.2.1 Técnicas de recolección de información	31
3.3 Análisis y sistematización de la información	32
3.4 Variables consideradas en el estudio.....	32
3.5 Criterios para la selección del caso	33
3.5.1 Procesos de concertación de actores en curso de mayor referencia	33
3.5.2 El interés investigador.....	33
IV. La mesa de concertación para la lucha contra la pobreza de Ayacucho	34
4.1. Contexto nacional, regional y local.....	34
4.1.1 Perú: Contexto nacional	34
4.1.2 El contexto regional y local ayacuchano	36
4.2 Origen y constitución de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) - Ayacucho	39
4.3 Actores vinculados a la MCLCP.....	43
4.4 Líneas de acción.....	44

V. Concertación para el desarrollo local: una perspectiva a partir del discurso de los actores que tienen representación en la MCLCP	47
5.1 ¿Por qué concertar?	48
5.2 ¿Para qué concertar?	53
VI. Elementos que frenan el proceso de concertación: una perspectiva a partir de los discursos de los actores que tienen representación en la MCLCP de Ayacucho	56
6.1 Institucionalización del proceso de concertación	56
6.2 Dinámica del proceso de concertación	63
6.3 Gestión del proceso de concertación	69
VII. Contraste entre la visión ideal de los actores respecto al tema de la concertación —por qué concertar y para qué concertar— y el proceso de concertación en el que vienen participando espacio	75
VIII. Intereses y sentidos de los actores que tienen representación en la MCLCP	78
8.1 Contexto institucional de Ayacucho: actores que tienen representación en la MCLCP	79
8.1.1 Organizaciones del Estado	79
8.1.2 Organizaciones de la sociedad civil	91
8.1.3 Algunas tensiones entre los actores	98
Conclusiones	101
Sugerencias	105
Bibliografía	106
Anexos	108
Guión para la conducción de los <i>focus group</i>	109
Actores vinculados a la MCLCP	107
Atribuciones y funciones del comité ejecutivo nacional	111
Lista de participantes en los <i>focus group</i>	112

Índice de cuadros

Cuadro 1	Matriz analítica para tipificar procesos de concertación	13
Cuadro 2	Características y diferencias entre la democracia representativa y la democracia participativa	20
Cuadro 3	Actores vinculados a la MCLCP	42
Cuadro 4	Mesas de concertación por provincias y por distritos en Ayacucho, marzo 2001 - enero 2002	43

Introducción

En los últimos años, las experiencias de concertación para el desarrollo local han adquirido una relativa importancia y se han vuelto una práctica difundida. En diversos lugares de nuestro continente se vienen impulsando mesas de concertación, corporaciones para el desarrollo local, consejos de desarrollo u otro tipo de organismos cuya finalidad característica es buscar acuerdos participativos amplios sobre diferentes aspectos del desarrollo local a partir de las demandas de actores públicos o de actores de la sociedad civil.

Así, en el Perú en enero del 2001, a través de un Decreto Supremo, el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) dispone la instalación de una “Mesa de concertación para la Lucha Contra la Pobreza” (MCLCP), cuyo funcionamiento se prevé tanto a nivel nacional como a nivel departamental, provincial y distrital

Es así que, en el departamento de Ayacucho se procedió a instalar la MCLCP. Territorio que presenta indicadores socioeconómicos poco alentadores, pues, según el último mapa de la pobreza en el Perú, confeccionado por el Fondo Nacional de Compensación Social y Desarrollo (FONCODES), se ubica como un departamento “muy pobre” y en términos relativos alcanza una participación de solo 0.7% en el PIB del país.

A dos años de su creación y funcionamiento ésta mesa no ha logrado desarrollar una capacidad efectiva para canalizar los interés, recursos y diferencias de los actores, hacia los objetivos, roles y funciones para los cuales fue creado. Más aún, la mesa, en términos de sus acciones y realizaciones no ha logrado obtener resultados significativos.

La presente investigación se planteó como objetivos, descubrir los factores que limitan la operación de la MCLCP en relación a los objetivos, roles y funciones para los cuales fue creado, aportar elementos al conocimiento logrado acerca de la concertación de actores en la promoción e impulso del desarrollo local y regional, sistematizar las razones y propósitos que motivan a los actores optar por la vía de la concertación y realizar una aproximación al conocimiento de los intereses de los actores que tienen representación en la mesa.

Entonces, más allá de identificar los factores que limitan el proceso de concertación, la intención de nuestra investigación ha sido también entender con cierto nivel de profundidad el fenómeno social en cuestión desde la propia perspectiva de los actores. Esta última aseveración nos obligó aproximarnos al estudio del fenómeno utilizando una técnica cualitativa (organizamos cuatro focus group con la participación de los actores que tienen representación en la MCLCP). Ésta técnica nos permitió pesquisar con mayor amplitud y extensión los diversos fenómenos que se generan al interior del proceso de concertación.

Los resultados de la presente investigación nos permite concluir en los siguientes: Se constata la presencia de factores que limitan la institucionalización, la dinámica y la gestión del proceso de concertación. Existe una brecha entre la valorización ideal o normativa de la concertación y la “concertación real” que vienen construyendo los participantes de la MCLCP del departamento de Ayacucho; para ser más elocuentes diríamos que existe un desfase entre el discurso y la práctica. Los actores que tiene representación en la MCLCP no consideran explícitamente que sus intereses o parte de ellos puedan materializar a través de su participación e involucramiento en el proceso de concertación; sus propósitos más prácticos en la actual coyuntura se orientan a materializar sus funciones y objetivos institucionales. Sin embargo, instituciones como FONCODES, PRONAA y algunas organizaciones no gubernamentales consideran que parte de sus intereses están reflejados en la mesa y que a partir de ella pueden potenciar sus actividades.

I. Planteamiento del problema

En los últimos años, las experiencias de concertación para el desarrollo local han adquirido una relativa importancia y se han vuelto una práctica difundida. En diversos lugares de nuestro continente se vienen impulsando mesas de concertación, corporaciones para el desarrollo local, consejos de desarrollo u otro tipo de organismos cuya finalidad característica es buscar acuerdos participativos amplios sobre diferentes aspectos del desarrollo local a partir de las demandas de actores públicos o de actores de la sociedad civil, cuyas motivaciones e intereses, por cierto, no necesariamente son idénticas.

Así, en el Perú en enero del 2001, a través de un Decreto Supremo, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH) dispone la instalación de una “Mesa de concertación para la Lucha Contra la Pobreza”, instancia cuya instalación se prevé tanto a nivel nacional como a nivel departamental, provincial y distrital. Para el PROMUDEH, la conformación de la Mesa de Concertación se inscribe en la –certada, por cierto, sobre todo para la realidad ayacuchana– siguiente lectura de problemas: a) una alta prevalencia de varones y mujeres en situación de pobreza, b) los enfoques manejados por el Estado no tuvieron los resultados deseados, c) una limitada efectividad de intervenciones de desarrollo, d) una deficiente coordinación entre programas y, e) un poco de transparencia en la gestión de los programas sociales.¹

En esa perspectiva, la “institucionalización formal” de la MCLCP en la localidad de Ayacucho, despertó grandes expectativas en los actores locales, quienes revelaron un cierto afán por concertarse para impulsar acciones de manera conjunta y coordinada. En ese sentido, se hizo notorio el interés de los diversos actores locales por buscar una representación al interior de la mesa.²

Sin embargo, a dos años de su creación y funcionamiento la MCLCP no ha logrado desarrollar una capacidad efectiva para canalizar los interés, recursos y diferencias de los actores, hacia los objetivos, roles y funciones para los cuales fue creado. Más aún, la mesa, en términos de sus acciones y realizaciones no ha logrado obtener resultados significativos, lo cual motiva los constantes cuestionamientos a su operación.

Así, el fundamento mayor para la constitución de las mesas de concertación han sido el seguimiento y la efectividad de los programas sociales con experiencias de concertación. Empero, a este nivel existe un marcado retraso en el trabajo de la mesa. Al respecto, sólo existe una experiencia a nivel de la distribución de alimentos del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), en el que se constituyó una comisión que tras intentos de trabajo no continuó con las mismas pese a un interés sostenido por el tema. En tal sentido, no hay indicios concretos acerca del impulso de acciones y procesos sostenibles en el marco de las estrategias para la superación de la pobreza.³

De otra parte, las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que tienen representación en la mesa, en general, exteriorizan un comportamiento fragmentario, es decir, actúan aisladamente unas de otras o se relacionan circunstancialmente, por lo que es notorio la primacía de intereses sectoriales. En esa perspectiva, la capacidad de los diversos actores para actuar articuladamente, y más aún concertadamente, está en serias dudas.

Por tanto, “el presente estudio se orienta a investigar por qué la MCLCP del distrito de Ayacucho no logra materializar adecuadamente los objetivos, funciones y roles que se le ha

¹ Karin, Apel y Hugo Rodríguez (2001), “El Estado y los Procesos de Concertación en el Marco de la transición Democrática: ¿A la búsqueda de Nuevas Prácticas?”. En: “Descentralización, Desarrollo y Democracia en el Perú”, IPAZ, Ayacucho Perú. Asimismo, es necesario precisar que la MCLCP se instituye con el Decreto Supremo N° 001-2001-PROMUDEH.

² Una clara muestra del referido afán, se ha podido apreciar en el proceso de elección del comité ejecutivo departamental donde se suscitaron una serie de pugnas entre los actores públicos y privados que buscan lograr una representación en la mesa. Así, en el referido acto participaron representantes del sector público, de ONG, de colegios profesionales, organizaciones de la sociedad, de la iglesia católica, de municipalidades provinciales y distritales, de organizaciones de jóvenes y de organizaciones gremiales, etc.

³ Informe Anual de Actividades marzo 2001 – enero 2002. Pg. 8. Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza de Ayacucho (2001).

encomendado y para los cuales ha sido creado; y más aún por qué no logra alcanzar resultados significativos en su accionar”.

Consiguientemente, es necesario plantearse las siguientes interrogantes. Siendo la primera de ellas la pregunta central que buscará responder la presente investigación:

- ¿Cuáles son los factores o elementos que limitan el proceso de concertación del distrito de Ayacucho, denominada MCLCP?
- ¿Cuáles son las expectativas de los actores acerca del tema de la concertación?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo general

- Descubrir los factores que limitan la operación de la MCLCP en relación a los objetivos, roles y funciones para los cuales fue creado.
- Aportar elementos al conocimiento logrado acerca de la concertación de actores en la promoción e impulso del desarrollo local y regional.

1.2.3 Objetivos específicos

- Sistematizar las razones y propósitos que motivan a los actores optar por la vía de la concertación.
- Estudiar los procesos operativos de la MCLCP, en sus aspectos de institucionalización y de gestión.
- Realizar una aproximación al conocimiento de los intereses de los actores que tienen representación en la MCLCP.

1.2 Justificación de la investigación

Hoy en día, vemos surgir una serie de agrupaciones y nuevos movimientos sociales que no se identifican con una ideología o partido político sino con una causa común. Grupos ecológicos, movimientos feministas, juntas de vecinos, sindicatos, comités de desarrollo, etc., demuestran que puede haber y existen mecanismos de representación y participación alternativos. Estos espacios en la actualidad se están constituyendo en instrumentos útiles para que el sistema político formal perciba las demandas y necesidades reales y no se vuelva en un sistema autorreferido.

En estrecha armonía con ésta concepción de participación, en el marco de la democracia participativa, se desarrollan de manera vigorosa, actualmente formas de concertación, a través de los cuales los diversos actores se vinculan, concilian sus intereses y llegan a acuerdos y consensos operativos con el objetivo de generar beneficios para las partes y desarrollo para la comunidad donde operan.

La tradicional mirada de “lo público” y “lo privado” admite a estos sectores trabajar separadamente y a limitar su vinculación a las instancias en las que el primero regula al segundo. Empero, en los tiempos en que vivimos, es evidente la imperiosa necesidad de que éstos sectores se articulen y relacionen para impulsar acciones en pro del “esquivo desarrollo”.

Con todo, sostenemos que la concertación de actores es una vía, un camino, una alternativa o una herramienta para construir lo que de modo general se llama “desarrollo local”, es decir, para

avanzar hacia una situación deseable en la que toda la gente tiene la posibilidad de acceder a un grado razonable de bienestar en sus condiciones de vida básicas.

En tanto, la vía de la concertación se distingue por que procura sumar los esfuerzos de los actores plurales (comunidad, municipios, instituciones públicas, instituciones privadas, organizaciones de base, iglesia, etc.) que actúan en forma aislada.

En este sentido, creemos que la concertación de actores público—privado podrían tener mayores posibilidades de éxito en los niveles subnacionales —departamentos, provincias y distritos— toda vez que los encuentros “cara a cara”, las interacciones personales y los relacionamientos continuos se suscitan de manera más fluida en los espacios locales de menor dimensión.

Por tanto, creemos que es importante llevar el presente estudio, además de las consideraciones vertidas más arriba, por su relevancia teórica y práctica en el marco del desarrollo local:

La relevancia teórica de la investigación se sustenta en su afán de estudiar el fenómeno —proceso de concertación, denominada MCLCP— con un nivel de profundidad que permite el estudio de caso. Es decir, más que ofrecer una caracterización respecto a la operación y funcionamiento de la mesa, nos centraremos en analizar el fenómeno desde distintas dimensiones (institucional y de gestión básicamente). Esta forma de organizar y analizar la información creemos que nos permitirá aportar elementos al conocimiento logrado acerca de: la actuación sinérgica, la complementariedad y los bloqueos de la concertación de actores en la promoción e impulso del desarrollo local y regional.

Asimismo, podemos ubicar la relevancia práctica del presente estudio en el aporte de instrumentos y elementos que permitan reorientar la operatividad y funcionamiento de la MCLCP en el contexto específico de Ayacucho, al mismo tiempo que, permita diseñar nuevas estrategias de trabajo sinérgico entre los actores, toda vez que, como se ha señalado en los acápites precedentes actualmente este espacio de concertación registra serias dificultades en su accionar, muestra de ello es que no han logrado conseguir resultados significativos en el marco de sus objetivos, roles y funciones.

II. Marco conceptual

2.1 El Desarrollo Local como Marco y Modelo

2.1.1 Aproximaciones hacia una noción de Desarrollo Local

El modelo de desarrollo predominante durante los años de postguerra, que tenía como eje principal promover y atraer la inversión exógena, dejó de ser operativo a partir de la crisis económica de los años 70 que, puso de manifiesto sus limitaciones para dar respuesta eficaz a los problemas de empleo y desarrollo no sólo en sus aspectos cuantitativos, sino, más aún, desde una perspectiva de progreso⁴. Esta constatación obligó a un sustancial cambio de actitud y a la irrupción de una nueva política de desarrollo que revalorizaba el “potencial endógeno” y resaltaba el papel del territorio como algo más que un mero soporte de actividades inconexas.

Este cambio de actitud indica el final de una etapa en la que primaba el crecimiento proveniente del exterior y el principio de otra en la que el desarrollo endógeno ha pasado a jugar un lugar central. En un primer momento las respuestas a la crisis tuvieron un carácter eminentemente nacional debido al profundo desequilibrio que ésta generó en los grandes indicadores macroeconómicos. Más tarde,

⁴ A. Cabrero. (1992). “La dimensión estructural de los procesos de desarrollo local, como ámbito de actuación específica de una agencia de desarrollo”. En “Mercado de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local”. IRMASA. Madrid. Pg. 17. En manual de desarrollo local. ILPES. Pg. 9.

empezaron a considerarse también las consecuencias de la misma para los niveles subnacionales (local, regional) donde la falta de recursos, el desempleo, la dificultad de adaptación y la mayor cercanía del problema hicieron que estas repercusiones fueran más intensas y sentidas.⁵

Fue a partir de este momento cuando se transformaron los planteamientos básicos. Las políticas macroeconómicas desarrolladas hasta entonces, al considerar el desarrollo económico desde un punto de vista agregado, perdían la visión de las dimensiones locales y humanas, mientras que la irrupción del nuevo enfoque local permitió redescubrir y desarrollar las potencialidades contenidas en el tejido económico y social local para darles un nuevo y positivo giro.

El hecho de que la crisis económica haya originado importantes transformaciones en la estructura espacial de la actividad económica hace necesaria la aplicación de políticas más específicas,⁶ en cuyo diseño y aplicación es imprescindible que participen los actores locales (tanto de carácter público como de carácter privado), dado que son los que mejor conocen las características de la problemática concreta que afecta a cada zona.

Además, estos actores, por su mayor proximidad a los ciudadanos, pueden sensibilizar y concienciar mejor a la población sobre la importancia de su aportación al desarrollo económico y social en los espacios locales.

Si bien es cierto que las políticas macroeconómicas tienen un papel decisivo en la evolución de las variables de carácter agregado, las iniciativas locales tienen también un importante papel que jugar movilizándolo el “potencial local” existente y estimulando las responsabilidades en el progreso comunitario. De este modo, no se enfoca como una alternativa, sino como un complemento necesario a las otras políticas de desarrollo regionales y nacionales que por su lejanía o por la necesidad de atender problemas más urgentes de carácter macroeconómico no resultan lo eficaces que deberían ser en el nivel local, o que intentando el ajuste provocan efectos contradictorios sobre las diferentes áreas. **Una estrategia de “desarrollo local endógeno” tendrá mayor sentido cuando trata de fomentar el progreso del nivel de vida sin pretender aislar a la comunidad local del contexto definido por el sistema económico más amplio en el que se inserta, sea nacional e internacional.**

Aunque esta nueva estrategia “desde abajo”, tienen su origen en la década de los setenta, ha sido en los años ochenta cuando los procesos de descentralización y desarrollo local adquirieron más importancia y cuando la estrategia “oculta” del “desarrollo endógeno” se ha ido transformando en una estrategia activa de “desarrollo local” a medida que los gobiernos locales, democráticamente elegidos, han incorporado a sus funciones el diseño y ejecución de políticas a largo plazo para resolver los problemas locales y defenderse de los cambios producidos en el panorama económico mundial.

La aplicación de una nueva política de “desarrollo local endógeno” no surge pues como fruto del cambio de estrategia de los Estados, sino como consecuencia de que algunos gobiernos locales/regionales deciden intervenir en su definición y ejecución en un momento en que las condiciones institucionales y económicas han cambiado de manera radical.

Las medidas a adoptar según esta nueva concepción del desarrollo que valoriza “lo local”⁷ tienen su punto principal de referencia en el territorio, en el potencial endógeno, en la cercanía a los problemas y a quienes los sufren, y en la movilización, la cooperación y la solidaridad. El desarrollo

⁵ W. Stohr. (1990). *Global challenge and local response*, Ed. Mansell, pág. 21. En: “Manual de Desarrollo Local”, ILPES (1998). Santiago. Pg. 10.

⁶ Entendiendo por específicas el que se adecuen a los problemas territoriales concretos, es decir, políticas más centradas en la especificidad territorial de cada área.

⁷ Debe de considerarse lo local como espacios donde se generan y desenvuelven una serie de fenómenos de naturaleza social, económica y política más que como territorios o delimitaciones físicas. La noción de lo local tiene un carácter relativo (así por ejemplo; un distrito es local respecto a la provincia y un centro poblado es local respecto al distrito). Por tanto, el espacio local lleva explícito una serie de contenidos: culturales e históricas; espacio de hábitat, de empleo, de producción, de vida. Lo local es espacio de prácticas e interrelaciones sociales, donde se producen y reproducen temas de organización. OXFAM Gran Bretaña – Programa en el Perú (1999). “Elementos conceptuales e instrumentales para la implementación del objetivo de Gestión del desarrollo local. En: Guía básica, Programa Ayacucho-Apurímac” Lima Perú. Pg. 4.

endógeno se convierte de este modo en uno de los factores que definen el desarrollo local. Por un lado, los emprendedores locales utilizan productivamente el potencial local para conseguir que sus productos sean competitivos, y por otro, las instituciones y los valores socio-culturales locales se convierten en la base de los procesos de desarrollo.⁸

La identidad propia de cada territorio se transforma así en el pilar fundamental y en el factor que le hace tomar conciencia de su propia individualidad. No en vano, los factores en los que se basa este nuevo modelo no sólo son de carácter tangible y económico, sino que también precisa en gran medida de recursos endógenos de carácter intangible: factores sociales, tecnológicos e incluso de índole cultural.

El desarrollo local es por tanto un resultado del previo compromiso de una parte significativa de la población local, mediante el que se sustituye la concepción tradicional del espacio como simple contigüidad física por la de un espacio de solidaridad activa. Para ello es preciso que se produzcan cambios básicos en las actitudes y comportamientos de los grupos e individuos que componen la sociedad civil. La movilización de la población local asegura en un proyecto de este tipo su participación en la formulación e implementación de los esfuerzos de desarrollo. El desarrollo local debe ser entendido pues como la expresión de la solidaridad local en la creación de nuevas relaciones, y de los habitantes de la comunidad local en la valorización de los recursos locales.

En este marco podemos ubicar un enfoque que se orienta a ofrecer una noción de desarrollo local integrado.

2.1.2 El desarrollo local integrado

Cuatro ejes esenciales componen la propuesta de desarrollo local integrado.⁹ Un primer eje componente se denomina “contenidos y dimensiones del desarrollo local (DL)”. Ello se refiere a aquello que la localidad debe fortalecer como soporte y como evidencia de que vive un proceso de DL o, por el contrario, de que vive una situación de estancamiento o de crisis local. En este terreno, las dimensiones esenciales se refieren a lo cultural-identitario, a lo político, a lo económico y a lo público-administrativo. En cada una de estas dimensiones la localidad podrá ganar o perder peso y, con ello, encontrarse en trayectos ascendentes o recesivos de DL.

Un segundo eje que debe estar presente en la elaboración de una propuesta de DL se refiere a las escalas de lo local que deben ser consideradas. A este respecto, se deberán distinguir y articular las distintas escalas en que lo local existe o debería ser vitalizado. En este mismo sentido, el DL no debe entenderse adscrito a una escala local determinada y única. Debe, por el contrario, entenderse referido a espacios socio territoriales que comprenden escalas barriales, comunales, microregionales y regionales.

Postular el DL significa reforzar las capacidades de acción de todas esas escalas de vida y niveles de decisión. Sin duda, entre ellas hay diferencias cualitativas que las hacen tener ventajas comparativas respecto del fortalecimiento mayor o menor de ciertas dimensiones del DL.

Esta lectura amplia y flexible de los espacios de desarrollo local debe ser completada con dos planteamientos adicionales. El primero es que los espacios locales precisos en que se generan procesos reales o potencialidades de DL no pueden ser reglamentariamente definidos, aun cuando se acepte que las delimitaciones político-administrativo puedan jugar roles creadores de dichos espacios. Es necesario fortalecer aquellas unidades territoriales de acción que expresen procesos sociales, situaciones comunes e identificados ya existentes.

⁸ Antonio Vázquez Barquero (1988), “*Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*”, Ediciones Pirámide, Madrid. Pg. 78. En “Manual de Desarrollo Local”, ILPES (1998), Santiago de Chile. Pg. 11.

⁹ Raúl González Meyer (1998). “Hacia una noción de desarrollo local integrado”, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago de Chile, en revista de la Academia N° 3, 1998. Pg. 31-46.

Lo segundo, es que el DL necesita una articulación estratégica entre distintas escalas en que dicha perspectiva se realiza. Lo local es entonces una “constelación de locales” que establecen una relación sinérgica y que constituyen, o podrían constituir —como conjunto— un mesonivel de desarrollo, participación política-social, de esfera pública, etc. Dicho mesonivel tendrá realidades o expresiones más de base y más envolventes o agregados, todas las cuales deben ser comprendidas como componentes y partes de una perspectiva común. En ese sentido, el DL debe integrar y articular iniciativas y planteamientos y presentes en las más antiguas propuestas de Desarrollo Comunitario y Desarrollo Regional, bajo la perspectiva que el DL va de lo comunitario a lo regional.

Un tercer eje constitutivo, siguiendo al mismo autor, de una propuesta de DL se refiere a los agentes que, en un sentido muy amplio, pueden ser los animadores de procesos de ese tipo. En este sentido, aquí se afirma que el DL queda referido al impulso proveniente tanto de agentes sociales como estatales; es decir, es un proceso a la vez estatal y social. Esto quiere decir que supone tanto un proceso de descentralización del estado como de fortalecimiento de la sociedad civil local. Presupone, a la vez, que ambos procesos en cierta medida se necesitan el uno al otro y que, sin duda pueden enriquecerse mutuamente.

Un puro proceso estatal de descentralización fortalecerá la presencia local del estado y podrá, eventualmente, mejorar su acción en términos de eficiencia, eficacia y pertinencia pero no transformará radicalmente la relación que el estado tiene con la sociedad en términos de una separación entre la tecnocracia, la burocracia y la política con las personas y los grupos sociales, uno de los objetivos claves que han animado las perspectiva del desarrollo local.

A la vez, debería entenderse el robustecimiento de la sociedad civil local en la perspectiva de ser un factor de construcción de un estado descentralizado, democratizado y desconcentrado, y no en desconexión con él. La posibilidad y los horizontes de una acción robustecida desde la localidad guarda estrecha relación con la existencia de un estado local robustecido en sus competencias, recursos y calificaciones.

Por último, un cuarto eje constitutivo de una idea y propuesta de DL se refiere al marco de interdependencia mundial actual. En este sentido, una propuesta de DL debe afincarse en —y debe asegurar— una capacidad de construir lo local en “poder” y en “actor” en frente y en medio de entornos envolventes y de procesos y agentes supralocales. En este sentido, una perspectiva de DL supone la constitución de un importante poder local que pueda expresar, realizar y defender lo que se vaya constituyendo de manera puntual o estratégica como un “interés local”.

El DL no es, entonces, una reacción autárquica respecto de su entorno mayor, nacional y global, pero sí plantea la necesidad de que las distintas localidades desarrollen una capacidad propia para enfrentar los procesos globalizados y globalizantes en que hoy están insertos los distintos espacios locales. Estos procesos y los agentes que los controlan o que, al menos, ejercen una influencia mayor sobre ellos, no tienen como criterio central en sus decisiones el destino de la gran mayoría de las localidades en las que dichas decisiones ejercen efectos de distinto tipo. En ese marco, no cabe sino desarrollar una capacidad local de regulación activa de dichos procesos y efectos.

2.1.3 Las dimensiones del desarrollo local

La dimensión cultural identitaria. Un primer contenido definitorio del DL es alimentar, renovar, reforzar o recrear una identidad local. No hay DL si no existe una dimensión identitaria, la que no solo debe ser entendida como un soporte de él sino, también como un objetivo incorporado a su estrategia de construcción. Así lo local, en tanto realidad socio-territorial “real” no puede existir al margen de una autorepresentación de un “nosotros” y un “adentro” (respecto del cual también existirán un “ellos” y un “afuera”).

La dimensión política. El DL implica y supone el reforzamiento de la vida política local; es decir de la cantidad y calidad de las relaciones, concertaciones y negociaciones entre actores que ocupan y constituyen el espacio local. Expresado en otros términos, el reforzamiento de escenas políticas locales y, consecuentemente, la mayor relevancia de los espacios locales como escenarios de la vida política local, en general.

Esto significa la existencia de actores que buscan realizar parte de sus intereses y sentidos a través de estrategias de acción desde y hacia la localidad, así como influir en la orientación de las políticas locales. De manera más general, actores que buscan intervenir en la orientación del desarrollo de la localidad.

La dimensión económico laboral. El DL supone la existencia y el reforzamiento de una dinámica local generadora de empleo/trabajo, de mayor riqueza local y de mayores capacidades económicas para enfrentar las carencias de la localidad respectiva. No habrá DL, especialmente en los territorios pobres, sin una dinámica económica y laboral que permita mejorar las condiciones materiales de vida y trabajo de las familias de la localidad.

La dimensión administrativa y de producción de servicios o bienes públicos. El DL supone una dinámica de internalización y apropiación local de materias de resolución público– estatal. En otras términos, de ampliación de aquello que resulta legítimo o natural que sea parte de la responsabilidad local y, en particular, de sus gobiernos y administraciones públicas. Esto significaría una alta incidencia local en la concepción y ejecución de las políticas sociales públicas. Las acciones públicas deben ser concebidas con grados de descentralización y márgenes de maniobra local que permitan adecuarlas e integrarlas en función de las necesidades y diagnósticos locales.

En suma, bajo esa perspectiva el DL debe ser entendida como un proceso en que las realidades locales se fortalecen en lo cultural, lo político, lo económico y lo público–administrativo. Este fortalecimiento debe ser entendida como un proceso integrador, en que cada dimensión no debe ser observado de manera exclusiva y aislada de las demás, por muy relevante que parezca. Ello no implica que cada realidad local no puedan ser reconocidos aquellos contenidos más significativos, por deficitarios, a ser impulsados. A esta integración ayuda, por otra parte, el que, en general, entre ellas existen altas potencialidades de reforzamiento.

2.1.4 El concepto de desarrollo local

En virtud de las consideraciones vertidas hasta aquí, es preciso definir el desarrollo local como proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una **“mejora del nivel de vida de la población local”** en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local.

2.2 Concertación para el desarrollo local

2.2.1 El concepto de concertación local

Desde diversos ángulos, la concertación emerge como estrategia, una vía, un camino, una alternativa o una herramienta para construir lo que de modo general se llama “el desarrollo local”, es decir, para avanzar hacia una situación deseable en la que toda la población local tiene la posibilidad de acceder a un grado razonable de bienestar en sus condiciones de vida básicas.

La vía de la concertación se distingue porque procura sumar los esfuerzos de los actores plurales (del sector público y de la sociedad civil) que actúan en forma aislada en un espacio local determinado. Entonces, creemos que la concertación no es un fenómeno puramente casual y espontáneo, sino un proceso, una construcción sistemática en el que actores involucrados buscan realizar sus aspiraciones, intereses o parte de ellos a partir de su participación en el proceso.

Por tanto, para los efectos del presente documento, la concertación es **“un proceso de deliberación entre el Estado y el ciudadano que conduce a la obtención de acuerdos voluntarios, conciliando intereses diversos”**. En ese sentido, la concertación es el grado más alto de la participación ciudadana puesto que no solamente garantiza que esta tenga una influencia sobre el proceso de toma de decisiones estatal, sino que se co-responsabiliza definiendo conjuntamente con el Estado, el resultado de la deliberación. El grado de influencia del ciudadano no dependerá solamente de la voluntad del Estado de incluir o no su opinión, sino que resultará de una reflexión común con el ciudadano” (Chantal Nicod; 1999).

2.2.2 Vinculación entre concertación y desarrollo local

La vinculación entre concertación y desarrollo local es imprescindible al menos en dos consideraciones:

- Cada actor por separado no puede dar respuesta al conjunto de sus problemas; en la medida en que suma esfuerzos, la posibilidad de dar solución se acrecienta; y
- La capacidad para proponer políticas y acciones concretas aumenta también la posibilidad de incidir en los procesos decisionales de los niveles superiores; una forma de trascender las limitaciones del nivel local es acumulando apoyos para, desde allí, incidir con mayor fuerza en los niveles más altos.

Así, las potencialidades del espacio local, en términos de su capacidad para elaborar y poner en práctica políticas de desarrollo, están estrechamente vinculadas a la existencia de actores locales con iniciativa. Sin embargo, no basta con que los diversos actores elaboren propuestas de solución a los problemas locales, es preciso que estas propuestas sean pensadas en la perspectiva de la concertación, esto es, propuestas pensadas para ser confrontadas, discutidas, negociadas y concertadas con los otros actores el escenario local.

Bajo esa perspectiva, la concertación de actores locales contribuye a la formación del capital sinérgico, lo cual hace referencia a la capacidad, real o latente, de toda comunidad, para articular en forma democrática las diversas formas de capital intangible que se encuentran en la comunidad, dándoles una direccionalidad consensuada. Es poner en trabajo el potencial endógeno de desarrollo. Para que emerja el capital sinérgico se requiere una escala territorial y social pertinente y un agente inductor (Sergio Boisier, 2000).

2.2.3 Criterios para tipificar un proceso de concertación

En el marco de una colaboración entre la agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en 1999, se llevo a cabo un estudio denominado “Proceso de concertación de actores público-privado: una oportunidad para el desarrollo económico local”.¹⁰ Éste proyecto fue realizado por la investigadora Chantal Nicod y se desarrolló en Perú, Bolivia y Chile.

Examinado los casos seleccionados en los referidos países y tomando en cuenta otras experiencias; la citada estudiosa encontró elementos comunes que hacen parte de la naturaleza de todo proceso de concertación o de su desarrollo.

Cuadro 1

MATRIZ ANALÍTICA PARA TIPIFICAR PROCESOS DE CONCERTACIÓN

Criterios de tipificación	Productos (*)	Condición
Objetivo	Sectorial Integral	El proceso involucra a gran parte de los sectores productivos del territorio, a los actores del desarrollo local y a las dimensiones de ello.
Duración	Coyuntural Permanente	Los actores deben manifestar intención de cumplir acuerdos que asumen.
Reglas de juego	Confuso Transparente	Actores deben reconocer sus roles y consensuarlos.
Tipo de sociedad civil	Cohesionado Difuso	Los actores involucrados en los procesos deben reconocer sus elementos de unidad o separación.
Financiamiento de proceso	Independiente de las alianzas Dependiente de las alianzas	El financiamiento debe presentar claridad sobre la forma cómo influirá en la operación del proceso.
Origen de los recursos	Interna Externa	Los recursos implicados en la(s) alianza(s) deben ser claramente identificables.
Liderazgo	Conducido por el gobierno central Conducido por la sociedad civil	El protagonismo y capacidad de conducción social y política de los actores debe ser reconocido fácilmente.
Complejidad	Simple Complejo	El número de actores y la naturaleza del proceso, que da motivo a la alianza, debe ser asumido por los actores que se involucran.
Replicabilidad	Fácil Difícil	Los factores y condiciones que permitieron el éxito de la experiencia deben ser manipulables por los actores
Dinámica	Cooperación Confrontación	Los actores deben ser capaces de poner en práctica sus capacidades y roles así como influir positivamente sobre el comportamiento de los otros involucrados en el proceso.
Impacto	Limitado Amplio	Los conductores del proceso deben ser capaces de mantenerse informados sobre cambios que el proceso va provocando, para prever nuevas orientaciones.

Fuente: Chantal Nicod (1999)

(*) Chantal Nicod, asocia al proceso como producto

En ese sentido, identificó 11 criterios que considera fundamentales para reconocer un proceso de concertación. “Cada uno puede permitir calificar al proceso (acá se asocia como producto) y requiere de ciertas condiciones básicas para que pueda desarrollarse, lo que hace implícito la existencia de factores

¹⁰ Es necesario señalar que el referido estudio se diseñó con el objeto de obtener nuevas herramientas y elementos de análisis para entender cómo los actores territoriales públicos y privados pueden llevar adelante procesos de concertación y llegar a construir alianzas que generan nuevas dinámicas de desarrollo en los territorios locales.

o situaciones, que deben ser tenidos en cuenta para asegurar su éxito o reducir los riesgos que puedan bloquearlo (Chantal Nicod; 1999).

Para ilustrar el empleo de la metodología señala que: un solo criterio no es suficiente para poder **definir un proceso de concertación**. Esto sólo alcanza para reconocer la especificidad que pueda tener el proceso o algunas de las condiciones que pueda jugar a favor o en contra de su existencia. Asimismo, **la identificación en cada proceso de los productos** que puedan obtenerse, (observando todos los criterios) ayuda a ubicar las múltiples dimensiones que todo proceso de concertación aborda. Esto permite identificar las condiciones de distinta naturaleza que pueden estar cruzando la viabilidad o limitación del proceso.

En esta perspectiva, el citado instrumento será de gran utilidad para el estudio que se está planteando. En el sentido de que, para llevar adelante la identificación y análisis de los procesos, se procederá a tomar algunos de los criterios de la tipología y a luz de ellos descubrir las condiciones (factores que limitan o impulsan) que sustenten la situación y perspectivas de los procesos de concertación en la ciudad de Ayacucho.

2.2.4 Elementos que intervienen en el proceso de concertación: factores que limitan o favorecen los procesos de concertación¹¹

Cada espacio territorial local presenta particularidades y desafíos propios a sus necesidades y aspiraciones. Más aún, las lógicas y racionalidades con las que operan los actores en cada espacio local difieren unas de otras. Sin embargo, es posible encontrar ciertas constantes generales que son comunes a diversas experiencias de desarrollo local.

Una muestra de ello son los resultados del estudio de la COSUDE y el ILPES. Dicha investigación comprendió siete casos de análisis, tres en Bolivia, dos en Chile y dos en Perú que identificó y sistematizó una serie de elementos que impulsan y frenan los procesos de concertación:

a) Factores que impulsan

- El nivel de confianza entre los actores es fundamental para que el proceso de concertación culmine en alianzas. Éste a su vez retroalimenta el nivel de confianza, permitiendo mejorar las condiciones para otros procesos mayores.
- La existencia de una visión de desarrollo compartida entre los diferentes actores, facilita su acercamiento y él que se asuman compromisos mejor sustentados. En la construcción de esta visión, la cohesión social de la población y de sus estructuras juega un rol valioso para que los procesos sean viables. La incorporación de la dimensión temporal no surge de querer hacer un plan de largo plazo sino de la naturaleza de la actividad de los actores (ejemplo, empresarios inmobiliarios), ya que ello los involucra de un manera diferente si sus intereses sólo fueran imaginables en el corto plazo. La capacidad de imaginar escenarios futuros es un indicador del progreso que pueden alcanzar las alianzas en un territorio.
- La presencia de una sociedad civil heterogénea permite lograr mayor complementariedad en las alianzas, ya que cada tipo de ellas aporta de distinta manera en el territorio (por los efectos distintos que genera. Ejemplo alianza municipio universidad que impacta en educación, alianza empresario municipio que impacta en el empleo, etc.).

¹¹ Chantal Nicod (1999). "Proceso de concertación público-privado: Una oportunidad para el desarrollo económico local (estudio de casos en Bolivia, Chile y Perú)", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Santiago de Chile. Pg. 112 y 113.

- La existencia de un pacto político de cooperación o de no-agresión es un elemento fundamental para que un proceso de concertación público-privado tenga oportunidades de éxito y de concretizar alianzas.
- La conciencia y claridad que tenga cada uno de los actores de su territorio y su rol, constituye un factor que agiliza el proceso de concertación y permite alianzas que responden a las expectativas de cada uno y del territorio.

Esto es de particular importancia para los Gobiernos municipales, cuyo rol no está percibido de la misma manera por todos los actores del territorio, situación que contribuye a restringir el acercamiento de los actores.

Sin embargo, este rol del Gobierno Municipal en las alianzas, no es el mismo en todos los territorios sino que dependen de las reglas acordadas entre los diferentes actores. A menudo, la manera más eficiente de definir el rol del Gobierno Municipal, es observado las tareas en donde su aporte, más que destacar su intervención provoca la de los otros actores. Por ejemplo, en una alianza para fines productivos se puede anotar, como lo indica el proyecto PADER “...no se trata de construir gobiernos municipales productivos. De lo que se trata es que la sociedad sea productiva”.

- Otro elemento decisivo para el éxito de los procesos de concertación es el tema de la difusión, que debería cubrir la imagen del gobierno municipal, del territorio y de la alianza. Esto debe orientarse hacia dentro y fuera del municipio.

La experiencia enseña que la difusión del proceso tiene dos efectos principales, que lo retroalimenta de manera directa:

Hacia la población, mejora el nivel de transparencia y contribuye a fortalecer un sentimiento de identidad con el territorio.

Hacia el exterior, tanto para el sector empresarial como para el sector público, la presencia de una dinámica de cooperación constituye un factor determinante para la puesta en marcha de proyectos y la atracción de nuevos socios potenciales.

- La presencia de un elemento exógeno dinamizador del territorio (inversión privada, masiva, proyectos nacionales, entrada de una ONG, etc.) puede tener efectos catalizadores, en el sentido que puede empujar a los actores a ponerse de acuerdo para aprovecharlo.
- Especialmente en una situación donde la sociedad civil es bastante homogénea, el grado de organización de la población es un factor que favorece los procesos de concertación.
- Un gobierno local con capacidad de gestión, es un elemento determinante para el éxito de los procesos de concertación. Esta gestión esta referida a la capacidad de canalizar las oportunidades que surgen fuera y dentro del territorio, así como a la generación de sinergia entre las diferentes fuerzas en juego.
- Un último elemento que contribuye iniciar y fortalecer los procesos de concertación, es la participación de los actores (públicos o privados) con experiencias de procesos similares. Esto actúa a favor de ampliar el capital interno del territorio haciendo crecer el conocimiento dentro de él.

b) Factores que frenan los procesos de concertación

- Un grado alto de heterogeneidad de la sociedad civil si bien enriquece la diversidad de las alianzas construidas puede también llegar a generar una dinámica de enfrentamiento entre los diferentes sectores de la población. Frente a ello surge con mayor premio la capacidad de gestión del gobierno municipal.
- Directamente vinculado a este primer obstáculo, está la complejidad de la estructura social. En el medio rural estudiado, la puesta en marcha de procesos de concertación presenta menos dificultades que en su medio urbano.
- El incumplimiento de los acuerdos tomados constituye uno de los mayores peligros para los procesos de concertación, puesto que destruyen los niveles de confianza, elemento fundamental para que los procesos de concertación se fortalezcan.
- De hecho no hay que temer si el ritmo de avance de un proceso es lento a su inicio. Si los compromisos son atendidos el proceso consolida su impacto.
- La elaboración de planes de desarrollo a nivel local debe ser precedida por alianzas de corto plazo que permitan resultados visibles que creen la confianza. La retroalimentación de los procesos (que deben ser siempre percibidos como medio que como fin) asegura la incorporación de nuevas dinámicas en favor del territorio.

Con todo, la aproximación que realiza Chantal Nicod, respecto a la tipificación de los procesos de concertación y a los elementos que intervienen en él impulsándolo o bloqueándolo es un trabajo muy importante dentro del campo de las experiencias de articulación de actores públicos y privados.

El trabajo, en síntesis, nos hace entrever los elementos comunes que hacen parte de la naturaleza de todo proceso de concertación o de su desarrollo. Sin embargo, creemos que queda pendiente dar cuenta acerca de los procesos a través de los cuales estos elementos llegan a estructurarse o configurarse al interior de los procesos de concertación. Lo anterior implica, en cierta forma, estudiar un poco más de cerca y con cierto grado de profundidad diversas experiencias de concertación.

2.3 El espacio para la concertación de actores

Claro está que desde diversos ángulos y espectros la concertación de actores emerge como una estrategia singular para impulsar diversos procesos que conlleven al ansiado esquivo desarrollo local. Empero, “con todo el atractivo que puede tener la idea de la concertación, ésta puede no ser apropiada para todas las circunstancias. Los actores sociales tienen entonces que saber reconocer la situación y ocasiones en las que el camino de las acciones concertadas es el más idóneo, en tanto puede traer más ventajas para los participantes. Lo primero que hay que tener en cuenta en esto, como resulta obvio, es que la concertación no puede pretender sustituir a las acciones propias de cada organización. Cuando se promueve la práctica de la concertación no se quiere decir que todos los asuntos de las organizaciones, instituciones, municipios u otros agentes, deben necesariamente concertarse. Si las organizaciones pueden cumplir sus objetivos movilizándolo los recursos por sí mismas, la concertación no es necesaria. Por otro lado, si se puede tratar los problemas o conflictos interinstitucionales en forma particular o bilateral, puede ser más práctico que se haga de esta manera. En general se puede decir que los aspectos privados de las organizaciones no ameritan una práctica concertadora”.¹²

En el caso que aquí nos convoca, la concertación, opera principalmente en el terreno de los intereses públicos, allá donde las decisiones de las entidades públicas y privadas pueden tener algún tipo de impacto sobre el bienestar de la comunidad. En este sentido, la concertación tiene que

¹² Luis Manuel Sánchez Fernández (2000), “La concertación como herramienta del gobierno local”, COPASA-GTZ, Arequipa, Perú, 2000. Pg. 9

ver entonces, con las decisiones públicas, es decir, con aquellas decisiones que se refieren a las políticas y estrategias para la superación de la pobreza, en el contexto específico de Ayacucho.

Sin embargo, se advierte que, “la concertación tampoco opera en un espacio distinto por completo al de cada organización. Si bien no aborda las cuestiones que son privadas de cada organización, tampoco aborda temas que sean completamente ajenas a la actividad de éstas, pues de ser así las organizaciones no tendrían interés en concertar. Los problemas que pueden abordarse en concertación son, en general, aquellos que son del interés propio de cada organización pero que al mismo tiempo lo son también de otras o del resto de organizaciones del entorno. Por tanto el espacio de acuerdos posibles es el espacio del interés común a los actores de la localidad. Esto equivale a decir que la concertación juega en el espacio que excede a las capacidades de cada organización, allá donde las organizaciones aisladas no pueden abordar cierto tipo de problemas por sí solas o es más conveniente para la comunidad hacerlo con otras organizaciones. Este, como se ha dicho, es el espacio típico del gobierno de la comunidad en el que todos los actores sociales de algún modo siempre tienen algo que ver.

2.4 Nociones y conceptos en el marco de la concertación público-privado

En esta parte del marco referencial se presenta algunas consideraciones generales, a modo de nociones y conceptualizaciones, respecto a algunas categorías, escenarios y desafíos de la concertación público-privado.

2.4.1 Agente

Aquella persona, institución u organización que en su actuar produce lo local, tanto en el sentido económico, social como cultural. Producir involucra impulsar nuevas iniciativas y no sólo reproducirlas. La categoría de agente no entiende la valoración de los sujetos reales, el concepto no asigna un valor positivo o negativo al accionar del agente. Los agentes pueden clasificarse en tres ámbitos: estatales, sociales y económicos cada uno de ellos responde a lógicas e intereses distintos, así en el nivel estatal se espera conseguir el bien común con una mayor profundidad y correspondencia sincrónica y diacrónica. Sin embargo en el nivel barrial se corresponde con la anacronía de los procesos que están dominados por la inmediatez. De manera distinta y por lo general los agentes económicos operan con la lógica de la acumulación de capital sin considerar, necesariamente, el bien común¹³.

2.4.2 Actor

A diferencia del Agente, el actor reproduce lo existente, su presencia en el escenario de lo local puede ser más o menos importante, dependiendo de la calidad del actor. Un actor puede transformarse en agente siempre que en su accionar pase de la mera reproducción a la creación de nuevas iniciativas en el desarrollo. El actor se hace presente comúnmente, aunque no siempre, como las distintas instancias burocráticas¹⁴.

2.4.3 Sociedad civil

A luz de los acelerados y desiguales procesos de globalización económica, ambiental, cultural y tecnológica se puede apreciar que los roles de los actores de la sociedad civil son cada vez más complejos y diversos, ello también influenciando por el cambio de rol del Estado en las dos últimas

¹³ Christian Libeer. Dante Comejo. (2001). “La comuna contra la provincia”. Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC). Santiago de Chile. Ensayo presentado en el curso “Estrategias y políticas públicas del desarrollo local y regional” en el marco de la maestría en Gestión del Desarrollo Local y Regional de la UAHC. Pg. 3.

¹⁴ Op. cit, Libeer y Comejo. (2001). Pg. 3

décadas. En esta perspectiva, antes ofrecer una aproximación respecto de los posibles escenarios de actuación de los actores de la sociedad civil, consideramos pertinente precisar la noción de sociedad civil.

Bajo estas consideraciones podemos señalar que la sociedad civil configura el espacio de las asociaciones humanas voluntarias, es decir, aquellas que no son resultado de la coerción, y está constituida por redes organizativas que ocupan este espacio. En sentido estricto la sociedad civil está constituida por actores no estatales reconocidos o no por el Estado —que abarcan desde los vínculos de intimidad (especialmente la familia) hasta formas de comunicación pública, pasando por las asociaciones voluntarias y los movimientos sociales— en donde se pueden generar una cultura democrática y modalidades de acción concertada en base a consensos orientados hacia la acción.

Ahora bien, Chantal Nicod (1999) identifica tres escenarios posibles de actuación para la sociedad civil.

El primer escenario es aquél donde la sociedad civil y el sector privado en particular actúa como responsable de la construcción de nuevos bienes y servicios públicos, como los aportados por la privatización de los servicios públicos (telefonía, electricidad, transporte, etc.) situación que provoca que al asumir estas producciones, para toda la comunidad, atiende necesidades colectivas que no son sólo responsabilidad del Estado.

El segundo escenario es aquél, donde la sociedad civil (a través de los movimientos sociales de hoy) interviene y participa en la definición de la agenda pública (medio ambiente, género, etc.) influyendo sobre los niveles de legitimidad y avance de procesos ligados al fortalecimiento de la democracia.

El tercer escenario es aquél donde la sociedad civil (a través del sector empresarial o gremial, incluso individual de ellos) incursiona en la vida política nacional, llevando propuestas a la esfera de gobierno en influyendo en el estilo de desarrollo de la colectividad en su conjunto.

Por otra parte, en la actualidad se ha constatado que la descentralización más que tendencia objetiva es una realidad en la mayoría de los países de Latinoamérica. En tanto, en los espacios subnacionales la sociedad civil tiene la gran oportunidad de jugar un rol gravitante en dichos procesos; puesto que, “a nivel de la sociedad civil, se hace notar un proceso generalizado de pérdida de identificación o referencia respecto de las grandes organizaciones sociales (nacionales) y una tendencia a constituir espacios de acción con poderes más próximos y con mayores márgenes de autonomía. Los grandes movimientos o expresiones sociales de orgánica y cobertura nacionales perderían peso relativo en comparación a una diversidad de organizaciones más pequeñas. Una parte de esta reorganización de la sociedad civil se expresa en acciones, procesos o movimientos de carácter territorial local”¹⁵.

2.4.4 Gobernabilidad y buen gobierno

La noción del complejo conjunto de ideas y prácticas abarcado por las palabras gobernabilidad y buen gobierno ha sufrido muchas modificaciones. El Banco Mundial a inicios de los años noventa definió la gobernabilidad, como “governance” —traducido al español como relaciones Estado-sociedad civil— que define al proceso como el de la solución colectiva de los problemas. Ésta definición tiene tres componentes: la “accountability” de la acción pública que consiste en la capacidad de realizar una gestión transparente hacia la sociedad civil —también muchos académicos le dan la acepción de rendición de cuentas e incluso control social—, la estabilidad de las reglas de juego en la conducción de las políticas públicas y la eficacia y economía del proceso en la gestión pública. Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la gobernabilidad es la cooperación entre el Estado y sociedad civil.

¹⁵ Raúl González Meyer. (1994). “Espacio local, sociedad y desarrollo: Razones de su valorización”. Programa de Economía y Trabajo (PET). Santiago de Chile. Pg. 18.

Bajo éstas definiciones dinámicas sobre la gobernabilidad, entenderemos para efectos del presente trabajo, por gobernabilidad y buen gobierno “al ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de los objetivos sociales y económicos. Las ideas de gobernabilidad y buen gobierno están asociada a la noción de eficiencia, en el sentido de alcanzar los objetivos de gobierno en forma transparente y sin dispendio de recursos; a la de eficacia, en el sentido de lograr estos objetivos manteniendo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones y el sistema político; y a la de legitimidad, en el sentido de que la ciudadanía reconoce el derecho de los gobernantes a ejercer el poder y la autoridad, y se identifica con las instituciones del Estado, siempre que ellas estén sujetas a ciertos límites establecidos de antemano y respeten las reglas de juego”(Sagasti, Hernández, Patrón, Lynch;1999).

Éstas consideraciones referidas a la gobernabilidad y el buen gobierno implican, en cierta forma, acercar el Estado al ciudadano. En ese sentido, la descentralización se convierte en uno de los mecanismos que permitiría una vinculación más efectiva entre las instituciones del Estado y el ciudadano. Puesto que, un adecuado proceso de descentralización posibilitaría identificar con mayor precisión la demanda social y más aún diferenciarla según la situación y características específicas de cada localidad.

En esa perspectiva, la descentralización “no debe concentrarse únicamente en la redistribución de los recursos nacionales hacia los gobiernos municipales y/o la atribución de nuevas competencias a los niveles subnacionales del Estado, sino formar una estrategia fundamental que permita, a partir del nivel local, construir un nuevo pacto social, una nueva relación entre el Estado y el ciudadano donde ambos se encuentre fortalecidos”¹⁶. Lo anterior también implica que el Estado y la sociedad civil en su conjunto, generen espacios donde ambos convergen y se articulen para el diseño y aplicación de las políticas públicas. Lo anterior posibilitaría que la sociedad civil ejerza un control social sobre las acciones del Estado, otorgándole en cierta forma legitimidad a las acciones del gobierno.

2.4.5 Ciudadanía

La ciudadanía en su alcance más amplio implica la relación entre el individuo y el Estado, situación enmarcada en los cánones legales de cada sociedad concreta y que origina un conjunto de derechos y deberes para permitir la coexistencia social.

En éste marco, existe un consenso en torno a la idea de que “entre el Estado y la sociedad, o en un plano menor, entre el gobierno y los ciudadanos, existe una relación fundamental de creación mutua en el que el referente final es el ciudadano, cuya voluntad colectiva legitima al Estado, pero sin cuya protección y reconocimiento al sujeto aislado no existiría” (Rivas Torres;1993).

Por tanto, podemos entender por ciudadanía, en un sentido dinámico, al proceso que se construye con la participación activa del ciudadano en el ejercicio pleno de sus derechos y deberes. En el que la condición básica de la realización del ciudadano, es su aceptación como miembro pleno de la comunidad, sujeto de derechos y deberes.

En consecuencia, dada las actuales circunstancias, se trata de diseñar eficientes mecanismos de relación entre el Estado y el ciudadano. Ello implica construir una ciudadanía activa con capacidad de movilización y propuesta, en el que el ciudadano supere los viejos dilemas que han caracterizado sus acciones, es decir, no es tanto si el ciudadano defiende sus derechos de manera colectiva o individual, sino más bien de que manera los ejerce. “Hoy el desafío en la construcción de ciudadanía pasa por generar y potenciar la existencia de “actores sociales con posibilidades de autodeterminación, con

¹⁶ Chantal Nicod (1999), “Proceso de concertación público-privado: Una oportunidad para el desarrollo económico local (estudio de casos en Bolivia, Chile y Perú)”, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Santiago de Chile. Pg. 3.

capacidad para intervenir mediante un intercambio racional en los espacios públicos” (Calderón; Hopenhayn; Ottone; 1996).

2.4.6 La noción de lo público y lo privado

Los espacios públicos, en una aproximación más cercana a su puesta en práctica que a su debate, son “espacios” para la discusión y el debate sobre temas de “interés público”, en el que pueden intervenir e interactuar una diversidad de actores de una sociedad concreta para llegar a consensos y resolver conflictos.

Empero es preciso acotar algunos elementos atinentes al tema de los espacios públicos. “La noción de espacio público para los sociólogos está ligada a los debates relacionados a los problemas de la sociedad, involucrando en ellos a todos los sectores directamente involucrados. Para los urbanistas la noción de espacio público corresponde a un lugar a un lugar físico (tradicionalmente las plaza en las ciudades latinoamericanas). En la Grecia antigua era el lugar donde se discutían los grandes problemas de la sociedad de la época. Hoy en día se puede constatar que una disminución de los lugares físicos de encuentro se corresponde con la disminución en el interés de los ciudadanos por participar en el debate público de los temas que no hacen parte de su vida” (Chantal Nicod; 1999).

Por otra parte, tradicionalmente lo público correspondía a la esfera de lo gubernamental y se identificaba con la idea del bien común¹⁷, mientras lo privado se asociaba al sector empresarial y al interés mercantil. **Sin embargo, pese a la diversidad de cambios que se han suscitado al interior de la sociedad civil y del Estado, la esencia de lo público sigue vinculada al bien común y lo privado al interés particular.** En este sentido los procesos de concertación público-privado constituyen potentes mecanismos de reconstruir la noción de espacio público, donde se traten de conciliar determinados intereses particulares con la noción del bien común, donde se buscan construir alianzas entre actores colectivos e individuales, entre el Estado y la sociedad civil.

2.4.7 Democracia: representativa y participativa

Desde el punto de vista jurídico, la democracia es la forma de gobierno en la que los gobernantes son elegidos periódicamente por los gobernados y en la cual todos son iguales ante la ley. Sin embargo, este marco jurídico no agota ni garantiza la democracia, pues ésta no es sólo un régimen político formal con un conjunto de reglas de juego definidas para acceder al poder político, sino también un modo de vida de la sociedad en su conjunto (Sagasti, Hernández, Patrón, Lynch; 1999).

Desde ésta perspectiva, en América Latina se ha seguido un modelo netamente de democracia representativa, que hoy presenta serias fisuras en su desarrollo¹⁸, consiguientemente su consolidación es un desafío latente en muchos países de la región y muy espacialmente en el Perú. Sin embargo, se aprecia la emergencia de otras formas de actuación y movilización de la sociedad. Ésta última se identifica como la democracia participativa, que más que un régimen político constituye un proyecto de sociedad y un instrumento de la gobernabilidad.

En este sentido, la necesidad de plantear una democracia más directa y dinámica, para acercar el Estado al ciudadano, se revela imprescindible en el contexto latinoamericano (tal vez como mayor urgencia en el caso peruano que viene transitando por una fuerte crisis de gobernabilidad democrática), como estrategia deseable antes que la credibilidad de la democracia sufra demasiados daños.

¹⁷ El bien común es ampliar al máximo posible las opciones que tienen todas las personas para imaginar, diseñar, elegir y realizar libremente sus propios proyectos de vida”. Ello se fundamenta principalmente en el aumento de la prosperidad y el bienestar para todas las personas, en un compromiso solidario de ayudar a quienes están en desventaja, y en el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la sociedad de la información y del conocimiento que está surgiendo en la actualidad.

¹⁸ En la mayoría de los países de la región, la democracia representativa ha creado una cultura política marcada por el populismo y el asistencialismo, que sin querer ha contribuido a que las demandas insatisfechas de la población, se hayan visto en la necesidad de buscar otros canales de vinculación con el Estado, que vienen generando otro modelo de democracia (Chantal Nicod; 1999).

CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS ENTRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Características de la relación Estado ciudadano	Democracia representativa (DR)	Democracia participativa (DP)
Periodicidad y duración	Programada Regular Consulta	Continúa Permanente Concertación
Canales de representación	Partidos políticos	Actores individuales y colectivos de la sociedad civil (actores comunitarios / privados, colectivos / individuales)
Grado de formalización	De acuerdo a normas legales	Variable, dependiente de presión de la demanda
Tipo de relaciones	Sujeto-objeto	Sujeto-sujeto
Mecanismos de vinculación	Elección, Referéndum, plebiscito	Procesos de concertación
Periodización de los problemas	De acuerdo a tiempos políticos	Tiempo de los problemas (planificación, ejecución, evaluación).

Fuente: Chantal Nicod (1999).

Es importante señalar que la Democracia Participativa (DP) complementa y fortalece a la Democracia Representativa (DR). Más aún crea las condiciones para que los actores sociales participen en las tareas de gobierno a todo nivel y se sientan integrados a ellas, situación que amplía el interés del ciudadano para participar en la política o en la gestión pública, desde los canales tradicionales de representación.

Las características de la relación Estado-ciudadano en la (DR) y en la (DP), establece marcados contrastes entre ellos podemos señalar:

- *La dimensión dinámica*, que tiene que ver con la periodicidad y duración de la relación Estado-ciudadano, en este sentido, la DR permite una vinculación directa con el Estado a través de mecanismos puntuales (referéndum, plebiscitos, etc.) y funciona en general de manera indirecta entregando a la persona elegida responsabilidad de esa vinculación, en cambio la DP establece una relación directa, permanente y continua entre el Estado y el ciudadano.
- *La naturaleza de la relación*, en la DR el ciudadano es consultado sobre asuntos públicos, es decir tiene la posibilidad de expresar su opinión sin saber cuál será la influencia de su opinión en la toma de decisiones, al contrario en la DP, existe un proceso de concertación, que culmina en un acuerdo en el Estado.
- *Los referentes*, se pasa de una relación sujeto-objeto, donde el ciudadano es básicamente receptor de las políticas públicas, a una relación sujeto-sujeto, donde la sociedad civil no solamente contribuye activamente a la puesta en marcha de las políticas públicas sino que participa en su diseño y evaluación.
- *Canales de representación*, para que la relación entre el ciudadano funcione en un modelos de DR ésta tiene que realizarse a través de partidos políticos. En la DP existe al contrario varias modalidades de vinculación entre el Estado y la sociedad, según el grado de legitimidad y representatividad de las organizaciones existentes. Ésta flexibilidad en el canal de representación y vinculación con el Estado, propio a la DP,

implica un grado de formalidad variable (menos legalista) a diferencia de los partidos políticos que como canales oficiales y legales de vinculación, presentan por su naturaleza cierta rigidez para su actuación.

Una fuerte limitante de la DR para concitar el interés ciudadano es que la gestión del Estado se encara según el tiempo político. La lógica de las elecciones es la que determina las políticas y acciones del Estado. Enfáticamente, éstas lógicas no se corresponden con las que tienen los problemas reales, los cuales no se realizan en un marco de eficiencia y continuidad en función a una estrategia de desarrollo.

Del análisis de las características y diferencias entre la democracia representativa y democracia participativa, los partidos políticos no juegan un rol preponderante de representación de la sociedad civil ante el aparato del Estado. Estas circunstancias, revelan una crisis de representación. Al respecto Luis Lira¹⁹ señala que, **“Uno de los elementos centrales de la crisis que se vive reside en el copamiento del aparato estatal, de todos los ciudadanos, por la estructura partidaria y el ejercicio del poder a través de delegados no confirmados por la sociedad. De este modo, se ha abandonado el ejercicio político, limitándose el desarrollo de la conciencia social y reduciéndose a un nivel formal el papel político del pueblo.** En consecuencia se ha renunciado a construir una verdadera organización política de la sociedad, con toda la dialéctica que conlleva. No se ha entendido que es precisamente la democracia el mejor camino para la participación de la sociedad civil y que esta no se agota en las estructuras partidarias”.

“El discurso ideológico de los partidos políticos tiene cada día mayores dificultades para incorporar los temas de candente preocupación tales como el medio ambiente, la juventud, la relación pública-pública, publica-privada y otras. Esta situación se agrava dado que en la actualidad los gobiernos ya no persiguen formular e implementar un plan nacional de desarrollo y cada día se les hace mas difícil convocar a la sociedad tras un proyecto político. La opción realmente en juego, se expresa mas bien en una agenda gubernamental sometida a consideración de la ciudadanía con ocasión de elecciones presidenciales, la que luego se modifica - muchas veces substancialmente - en función de los acuerdos y consensos que aseguran la gobernabilidad del país. El problema se centra, por lo tanto, en la búsqueda de mecanismos que permitan la participación de la ciudadanía en los ámbitos de control de la formulación y ejecución de las políticas públicas, cuestión que los partidos pretenden resolver copando el aparato estatal con sus militantes. Lo antes expuesto produce una crisis tanto en el ámbito de la sociedad civil como de los partidos políticos y del aparato de la administración del Estado”.

“Expresiones de esta crisis en el ámbito de la sociedad civil son la renuencia generalizada a la financiación pública de la actividad partidaria y al surgimiento de los independientes o notables como sustitutos del líder político clásico. Como consecuencia de lo anterior, la renuncia de la sociedad civil a su capacidad de control sobre el aparato del Estado y al probable advenimiento de gobiernos de notables”.

“Expresión de esta crisis, en la administración del Estado son el ensimismamiento del funcionariado en los procedimientos administrativos, las políticas de personal y el control de gestión que se emplean como mecanismos de protección ante la presencia de los militantes de

¹⁹ Luis A. Lira Cossio (1996). “Minuta para Seminario Sobre Descentralización y Programación de Inversiones”. Descentralización, Modernización del Estado y Participación. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.

partidos en un aparato cada día con mayores exigencias de profesionalización. Los intentos de acercar la administración al usuario como centro de su accionar son reemplazados en este contexto por un conjunto de tecnologías organizacionales tales como la calidad total, la planificación estratégica, la reingeniería y otros. En realidad, cuando se invoca la participación por parte del sector público se pretende institucionalizarla a través de los canales burocráticos, establecidos como mecanismos de cooptación. Expresión también de esta crisis es el exagerado presidencialismo presente en buena parte de los países de la región que limitan la acción del poder legislativo, especialmente en materias de gasto”.

“Expresión, por último de esta crisis en los partidos políticos son **la pérdida de representación de la ciudadanía, un desprestigio generalizada de la actividad, la centralización de los aparatos burocráticos y su renuencia a la comunicación social como mecanismo de difusión de sus posturas ante los temas relevantes para la sociedad**”.

Estas constataciones revelan que en la actualidad los partidos políticos no cuentan con base ciudadana. Sin embargo, una democracia participativa también requiere de partidos políticos consolidados enraizados en la sociedad, pues, constituyen parte del capital institucional de un país. En tal perspectiva, “más política permitirá una adecuada intermediación entre la sociedad civil y el Estado ya que el rol de los partidos políticos en las democracias es insustituible como generador y canalizador de opinión en los grandes temas nacionales. Modernizar el Estado exige, por lo tanto, una modernización de los partidos políticos”.

Por otra parte, es necesario hacer referencia a otras formas de relación entre el Estado y los ciudadanos (el “clientelismo”, el “lobby”, y la “presión social”). Éstas formas de relacionamiento, en cierta forma, no están institucionalizadas. Sin embargo, con frecuencia somos testigos que diversos actores hacen uso y desuso de los mencionados mecanismos para materializar sus intereses y sentidos.

El clientelismo²⁰.

La citada autora sostiene que el clientelismo es una relación de dominación establecida como una relación de intercambio en la cual un individuo de *status* socioeconómico más elevado (patrón) usa su propia influencia y recursos para proveer de protección o beneficios, o ambos, a una persona de un *status* menor (cliente), quien, por su parte, obra recíprocamente ofreciendo apoyo general, asistencia, servicios personales y fidelidad a su patrón. O sea, los arreglos clientelares están contruidos sobre transacciones asimétricas aunque mutuamente beneficiosas y abiertas, basadas en el control diferencial que los actores tienen sobre el acceso y el flujo de recursos en una sociedad.

Analizando esta definición, podemos establecer las características elementales distintivas de una relación clientelar: 1) es desigual; 2) es personalizada; 3) implica intercambio; 4) es informal y difusa.

Es *desigual* porque los patrones y los clientes cuentan con recursos dispares en riqueza, poder, prestigio social, capital social. El patrón está generalmente en situación de proveer unilateralmente bienes y servicios que el cliente necesita para su supervivencia o bienestar. Esta desigualdad, sin embargo, no deriva en una relación unilateral; también el patrón necesita de los clientes para sus propósitos. Si pudiera ser obedecido sin más no se empeñaría en procurarse una clientela, no correría con los costos del intercambio que ella implica por más desigualitario que el mismo sea.

²⁰ Marina, Farinetti (1995). “Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan”. Instituto de Investigación Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Argentina

Es *personalizada* porque los sujetos de esta relación social, los patrones y los clientes, no están interesados en la igualdad y las reglas universales sino en personas. Esto es, no promueven reglas aplicables a los ciudadanos como tales sino situaciones de favoritismo mediante el desvío de recursos públicos (Roniger, 1994). Digamos con Günes-Ayata (1994) que el clientelismo implica una *vertehen* opuesta a la cultura política del universalismo, la cual tiene como aspiración asignarle algo a todos. Su lógica, en cambio, se orienta a la consecución de intereses particulares. Son relaciones específicas, es decir, refractarias al principio que establece que situaciones iguales deben ser tratadas en pie de igualdad (Gellner, 1986). Tiene, además, a los individuos como protagonistas en vez de a grupos corporativos organizados. Porque se sustenta en redes de relaciones cara a cara, rasgo que se opone a la condición explícita de los contratos impersonales o de las relaciones formales de autoridad.

Implica *intercambio*, esto es, consiste en un arreglo para la distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas, apoyo y votos. Como dice Scott (1986), el intercambio se sitúa en algún lugar del continuo que va desde los lazos personales que unen a los iguales hasta los vínculos puramente coercitivos. Determinar este lugar para un determinado sistema clientelar es una cuestión empírica crucial y compleja. Aunque sin bienes (sean cuáles fueran) que vayan y que vengan el clientelismo no tendría razón de ser, la descripción de lo que se intercambia no basta para dar cuenta del vínculo clientelar. Digo que no tendría razón de ser porque el vínculo clientelista, más allá de que el intercambio verdaderamente tenga lugar, está sostenido por las expectativas recíprocas de sus protagonistas. Los patrones y los clientes esperan algo unos de otros. Dada la asimetría de *status* social y económico, los clientes por lo general esperan seguridad física y medios de subsistencia, a cambio de lo cual los patrones esperan lealtades políticas, votos o deferencia. Además de los bienes que se intercambian, debe contemplarse para dar cuenta del vínculo clientelar también el conjunto de creencias, estilos, habilidades y hábitos que acompañan los intercambios (véase Auyero 1996).

Es *informal* porque, más allá de posibles matices, una relación clientelar implica la ausencia de un tercero que funcione como autoridad investida formalmente con el poder de hacer cumplir el contrato, sustentado, como dijimos, en redes de relaciones cara a cara. Debo permitirme una aclaración: no sustentamos una oposición entre clientelismo e institucionalización sino que distinguimos dos dimensiones de institucionalización: formal e informal.⁶ La distinción obedece al criterio de que las primeras están amparadas básicamente en la ley y las segundas básicamente en prácticas recurrentes, sedimentadas a través del tiempo más allá de su prescripción legal. Ambas son instituciones en la medida que establecen reglas que pautan el comportamiento y las expectativas de los actores. Y ambas están basadas en entendimientos y mecanismos que comportan altos niveles de compromiso y obligación. Las instituciones clientelares tienen un carácter difuso en vez de explícito como las relaciones sustentadas en contratos, lo cual genera un lazo muy flexible, en el cual las necesidades y los recursos de las partes (así como lo que esperan unos de otros) pueden variar ampliamente.

La citada autora, también, sostiene que el clientelismo tradicional ha sido el tipo ideal del que se han valido en general los estudios sobre el tema. Esta orientación no necesariamente constituye una falta sino que refleja el hecho de que las relaciones clientelistas fueron con más frecuencia examinadas en el estudio de las sociedades campesinas y de su incorporación al mercado, al Estado y a la sociedad nacionales. El tópico más recurrente de los estudios sobre clientelismo es la relación entre las relaciones clientelares y el grado de desarrollo económico. Günes-Ayata dice que la existencia y persistencia de relaciones clientelares en las sociedades modernas sorprendió a muchos analistas que

daban por descontado que las mismas serían minadas por el peso propio del proceso de modernización capitalista. En vistas de la persistencia, la preocupación se desplazó a entender el rol de estos mecanismos “no modernos” en el desarrollo político. Escobar (1994) asevera que existe un acuerdo general acerca de las características de esta transición en sociedades campesinas en las cuales las relaciones clientelistas tradicionales (duraderas, de amplia cobertura, intensas, basadas en compromisos y recursos personales y ampliamente legitimadas) se transforman en el llamado clientelismo político o mediación clientelista (basado en la relación que varios mediadores desarrollan con sus clientes en períodos cortos de tiempo y para transacciones específicas, actuando como intermediarios, entre la localidad y el Estado, en la distribución de recursos). Esta transición se da al mismo tiempo que se desarrollan el mercado, el sistema político y la burocracia. Los cambios del clientelismo tradicional al clientelismo moderno han sido extensamente documentados en Silverman (1986), Roniger (1994), Scott (1986) y Cazorla (1992), entre otros. Existen diferencias significativas entre el poder que tenían los terratenientes sobre los campesinos en las relaciones clientelistas tradicionales y el poder que tienen los patrones o los intermediarios en el clientelismo moderno. En el último caso, los campesinos se relacionan con múltiples mediadores en relaciones de corto plazo, asegurando la mejor transacción que puedan obtener a cambio de su voto. Como lo han señalado diversos autores, la competencia entre distintos patrones o mediadores aumenta la capacidad negociadora del cliente. Sumado a esto, la autoridad tradicional de los patrones ha sido reemplazada por una autoridad que es entendida como adquirida y temporal. En consecuencia, la legitimidad de uno y otro sistema reside, en principio, en fuentes irreconciliables.

Lobby

El “lobby”, en los últimos años, se ha convertido en una práctica muy difundida, es así que, diversos círculos sociales, políticos, económicos, etc. que operan en el ámbito nacional e internacional ejercen cierta influencia en los espectros estatales o privados, en temas que son de sus intereses.

Algunos autores²¹ hablan del “cabildeo”, o “cabildeo social” pero éste término tiene la desventaja de limitarse a una sola entre las muchas tácticas para influir en las políticas públicas (el “lobby”) una palabra que además está asociada con la idea del “tráfico de influencias”.

En esa perspectiva, el lobby se trata de una conjugación-influencia compleja de los distintos actores en juego, cuyos tipos de relación (sean estos de dependencia o de cooperación), se establecen bilateralmente, se entrecruzan, se cortan y se vuelven a establecer, en el corto, mediano y largo plazo, de acuerdo a los intereses de las partes y a la coyuntura nacional e internacional.

Las campañas de lobby suelen dirigirse hacia instancias ejecutivas, legislativas y/o judiciales, con combinaciones diversas de educación popular, movilización social y cabildeo directo. A veces se articulan con partidos políticos, a veces no. Así, aquellos entes que realizan el lobby, buscan o persiguen determinados objetivos, los cuales guardan estrecha relación con sus intereses que en la mayoría de los casos buscan satisfacer intereses económicos, políticos y sociales de determinados grupos.

En este contexto, diversos grupos sociales, políticos y económicos utilizan diversas formas o estrategias de vinculación e integración para influir en las políticas públicas. “Integración vertical”, en términos de abogacía civil, se refiere a una coordinación sistemática entre diversos niveles de la sociedad civil, desde lo local hasta lo estatal, nacional e internacional. Se puede ver tales articulaciones

²¹ Jonathan, Fox (1997). “Ejes estratégicos para influir en las políticas públicas: integración vertical y controles sociales”. Universidad California, Santa Cruz, México. Pg. 1.

verticales, o bien en un sector muy definido, como en el caso de los derechos reproductivos o la defensa de la biodiversidad, o en una campaña multisectorial, como muchas campañas para cambiar al Banco Mundial como institución²².

El lobby, no necesariamente puede ser una práctica organizada o de grupos organizados, sino que también puede ser ejercida por actores individuales, cuyos intereses y la naturaleza de sus motivaciones no necesariamente se circunscriben en los espectros políticos, económicos y sociales. Asimismo, las escalas o espacios territoriales donde se suscitan no necesariamente son los niveles supranacionales, sino que pueden originarse e incluso trascender los espacios locales.

La presión social

En los últimos años, con mayor fuerza en la última década, han surgido “nuevos actores en los movimientos sociales que responden no sólo a los cambios de época o los propios de esta globalización, van más allá, involucran viejos y nuevos problemas. A los ambientalistas, a los ecologistas, a las mujeres, etc. se suman los actores de los movimientos de homosexuales, de los derechos humanos, las barras bravas, las pandillas juveniles, los campesinos sin tierra, los migrantes urbanos, etc. Si bien todos responden en sus contenidos a los problemas de hoy, no podemos pasar por alto que su emergencia no siempre coincide con los cambios de nuestra época. Más de uno sigue envolviendo viejas frustraciones o problemas no resueltos, cerrando detrás de ellos a grupos muy particulares de interés, mientras que otros concitan la atención y el interés de la sociedad general porque están más cercanos verdaderamente a cambios en los patrones valorativos de la modernidad para la dinámica social”²³.

Éstos actores, en cierta forma y en grados distintos, ejercen una presión social, no solamente a los gobiernos nacionales, sino que también a las organizaciones internacionales como: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el club de los acreedores, etc.

Así, en los espacios locales (en el caso peruano por ejemplo) se puede constatar la emergencia de movimientos locales y regionales, que en los dos últimos años vienen presionando al gobierno al no ser cumplidas sus reivindicaciones (mayor empleo, mayores presupuestos para los municipios y regiones, construcción de carreteras, etc). Es así que, las formas más recurrentes de presión se materializan en los llamados “paros regionales” y “las marcha y manifestaciones regionales” constantes, que a través de ellos en algunos casos han logrado sus propósitos (tal es el caso del movimiento regional de Arequipa cuyas marchas y paros, han evitado la privatización de las centrales hidroeléctricas del sur del Perú).

2.4.8 Participación ciudadana

La democracia participativa y la democracia representativa hacen uso de mecanismos diferentes para vincular a la sociedad civil con el gobierno; un concepto, que incluye a gran parte de los mecanismos existentes es la participación – que genéricamente aquí la vamos a entender, como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta definición supone de entrada que hay muy diversos tipos de involucramiento y que ellos no necesariamente tienen que asumir formas de acciones colectivas. En tanto podemos identificar hasta tres tipos de participación:

Participación social, es la relación y el grado de involucramiento de un individuo en las diferentes organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, comités de vaso de leche, comités de desarrollo local, comités de educación y salud, club deportivo, etc.)

²² Op. cit, Fox. (1997). Pg. 2

²³ Chantal, Nicod.(1999). “Proceso de concertación público privado: una oportunidad para el desarrollo económico local”. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL/ILPES. Pg. 16.

Participación política, es el involucramiento de una persona en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa (elecciones, referéndum, plebiscito, etc.) así como su pertenencia a un partido político.

Participación ciudadana, es el conjunto de relaciones que un individuo tiene con el Estado, de manera directa o indirecta, en el marco de sus derechos. La participación ciudadana se refiere a las soluciones cooperativas (en oposición a las privadas) y por tanto comprende la participación política y la social.

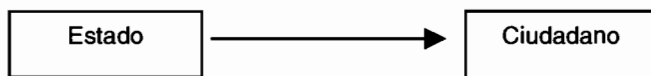
Por otra parte es necesario hacer la notar la diferencia entre participación ciudadana, que se puede realizar de manera colectiva o individual, de la participación popular, que consiste en un modelo de organización de la sociedad civil para lograr un involucramiento del ciudadano en el proceso de toma de decisiones del Estado, a través de mecanismos colectivos organizados por este, consiguientemente, el concepto de participación ciudadana es más amplio que el concepto de participación popular puesto que incluye la construcción de alianzas entre Estado y el ciudadano, de manera directa o vinculada a intereses privados (Chantal Nicod;1999).

La participación ciudadana, en sus diferentes formas, tiene diferentes niveles: Información, consulta, concertación (Thévoz y Nicod; 1997).

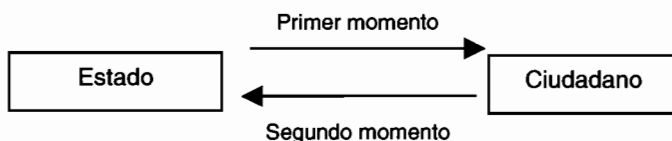
Existen diferentes niveles de participación ciudadana que están definidos por el grado de acceso que tiene el ciudadano de influir en el proceso de toma de decisiones del Estado. Se pueden distinguir tres grados de participación:

Existen diferentes niveles de participación ciudadana que están definidos por el grado de acceso que tiene el ciudadano de influir en el proceso de toma de decisiones del Estado. Se pueden distinguir tres grados de participación:

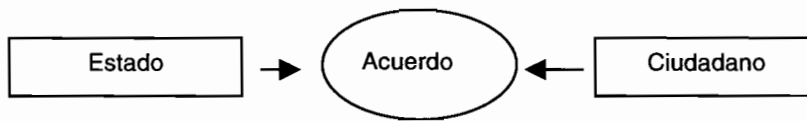
La información: donde el Estado transmite al sector no estatal un conjunto de decisiones ya tomadas. En este grado, el más básico de la participación, el ciudadano se entera de las decisiones pero no tiene la posibilidad de influir en ellas.



La consulta: donde el Estado transmite una información al ciudadano a fin de conocer su opinión y reacción. En esta situación el ciudadano tiene la posibilidad de reaccionar frente a una decisión, sin que signifique que influye en ésta, puesto que el Estado puede tomar o no en consideración la opinión emitida.



Concertación: es un proceso de deliberación entre el Estado y el ciudadano que conduce a la obtención de acuerdos voluntarios, conciliando intereses diversos. La concertación es el grado más alto de la participación ciudadana puesto que no solamente garantiza que esta tenga una influencia sobre el proceso de toma de decisiones estatal, sino que se co-responsabiliza definiendo conjuntamente con el Estado, el resultado de la deliberación. El grado de influencia del ciudadano no dependerá solamente de la voluntad del Estado de incluir o no su opinión, sino que resultará de una reflexión común con el ciudadano.



Fuente: C. Nicod, 1997.

Por otra parte, **Tocqueville**²⁴ al realizar sus estudios sobre la democracia sostiene que, la descentralización es la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio de la democracia. Este autor desarrolló originalmente la teoría que sustenta ésta afirmación a partir de la observación y el análisis de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra, cuyos principios y organización básica fueron después adoptados por el resto de los Estados Unidos

Según la visión de Tocqueville, si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse “obedece a la sociedad no por que sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse así mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador”

La forma primaria, “casi natural”, en que los hombres constituyen ese poder regulador sería la comuna, organización en la que todos participan directamente y deciden por mayoría sobre qué es más útil atender colectivamente, lo que cada uno debe aportar para ejecutar estas decisiones, y quienes serán responsables de hacer cumplir y responder por este mandato. La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y leyes. Sólo en la comuna, gracias a la democracia directa, los hombres pueden ejercer plenamente el derecho de autogobernarse, pero “entre todas las libertades, la de las comunas es precisamente la más expuesta a las invasiones de poder y para defenderse con éxito es preciso que hayan adquirido todo su desarrollo y que hagan parte de las ideas y de las costumbres nacionales”. La comuna representaría para Tocqueville algo así como un laboratorio de ejercicio de la democracia: “una sociedad muy civilizada tolera con dificultad los ensayos de la libertad comunal; se rebela a la vista de sus numerosos extravíos, y desespera del éxito antes de haber alcanzado el resultado final del experimento”, pero es en esa libertad creadora donde reside “la fuerza de los pueblos libres”.

Según este autor, la comuna había sido objeto de ese avasallamiento en Europa pero en cambio había llegado a desarrollarse plenamente en Nueva Inglaterra. Observa que allí todo aquello que se refería a las necesidades cotidianas de la sociedad se resolvía en la comuna. El condado y el estado tenían sobre todo facultades legislativas pero sus decisiones debían ser ejecutadas a través de los funcionarios (electos) de las comunas. Los ciudadanos elegían representantes en los niveles superiores sólo para resolver aquello que estas organizaciones básicas no podían resolver por sí mismas. Toda la organización federal de los Estados Unidos se habría basado en los principios que inspiraron la formación de las comunas fundadoras y el federalismo no solamente permitiría el ejercicio más pleno de las libertades sino también dar respuesta al problema de la dictadura de la mayoría, al permitir una expresión territorial de la diversidad política.

El proceso de decisión en una comuna de Nueva Inglaterra en el siglo XIX está descrito como sigue: “supongamos que se trata de establecer una escuela; los *select-men* (ejecutores electos) convocan para cierto día, en un lugar indicado de antemano, a la totalidad de los electores; allí exponen la necesidad que se siente, dan a conocer los medios de satisfacerla, el dinero que hay que gastar y el

²⁴ Las ideas expresadas en esta parte del texto se basan en el análisis que realiza Iván Finot (2001). “Descentralización en América Latina: Teoría y práctica”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Pg. 27-28; respecto a los planteamientos que realiza Alexis de Tocqueville. (1835). De la démocratie en Amérique. Gallimard (Paris), 1960.

lugar que conviene escoger. La asamblea, consultada sobre todos estos puntos, adopta el acuerdo, fija el lugar, vota el impuesto, y confía la ejecución de su voluntad en los *select-men*”.

Observa Tocqueville, sin embargo, que Estados Unidos representa un caso único de organización política sustentada únicamente en la democracia. Y ello habría sido posible gracias a que los inmigrantes fundadores – unos 150 en total - provenían de clases pudientes, tenían un nivel de educación bastante avanzado, compartían hábitos de orden y moral, y llegaron acompañados de sus mujeres e hijos. Su motivación era idealista: llevar a la práctica el puritanismo, doctrina religiosa que “se confundía en muchos puntos con las teorías democráticas y republicanas más absolutas”. Pero lo fundamental habría sido que, en la época de las primeras migraciones, el gobierno comunal (“germen fecundo de las instituciones libres”) había entrado ya profundamente en los hábitos ingleses y con él el “dogma” de la soberanía del pueblo.

III. Proceso metodológico de investigación

3.1 Tipo de estudio

La investigación que se plantea reviste el carácter exploratorio. Es decir, el estudio nos permitió identificar y observar los diferentes factores que limitan la operación de la MCLCP de Ayacucho, así como, describir y analizar cada uno de éstos elementos que configuran los bloqueos del referido espacio de concertación.

En esa perspectiva, en un primer momento nos centramos en la identificación y ordenamiento tipológico de los factores o elementos limitantes del proceso. Seguidamente las analizamos y describimos teniendo como telón de fondo los conceptos y dimensiones que abarca el tema de la concertación de actores.

3.2 Metodología cuantitativa

Nuestro estudio se enmarcó dentro de un paradigma positivista, puesto que buscamos los hechos y las causas del fenómeno social en cuestión; con pretensiones de medición cuantitativa, representada en nuestro estudio por las percepciones y opiniones que los actores representativos de la mesa tienen respecto de los factores que limitan la operación de la MCLCP.

Si bien es cierto que los positivistas buscan los hechos o causas de los fenómenos sociales con independencia de los estados subjetivos de los individuos. El grado de profundidad con el que exploramos y describimos los factores que limitan la operación de la MCLCP, en cierta forma, nos condujo a analizar nuestro objeto de estudio con y desde la propia perspectiva y percepción de los actores que tienen representación en el proceso.

Entonces, más allá de identificar los factores que limitan el proceso de concertación, la intención de nuestra investigación ha sido también entender con cierto nivel de profundidad el fenómeno social en estudio desde la propia perspectiva de los actores. Esta última aseveración nos obligó aproximarnos al estudio del fenómeno utilizando una técnica cualitativa. Ésta técnica nos permitió pesquisar con mayor amplitud y extensión los diversos fenómenos que se generan al interior del proceso de concertación.

Creemos necesario señalar que, la concertación es un proceso eminentemente interactivo donde se producen y reproducen consensos y disensos entre los actores involucrados. En tal sentido, aproximarnos al estudio de la mesa utilizando una técnica cualitativa nos permitió entender mejor los procesos interactivos que se suscitan al interior de la mesa.

3.2.1 Técnicas de recolección de información

Planteada las razones y los supuestos básicos en los cuales se funda la metodología cuantitativa en la investigación social; en cuyo marco se circunscribió la presente investigación. Es necesario precisar una descripción —(¿qué es ? y ¿cómo hacerlo?)— de la “técnica cualitativa” que se ha utilizado para el presente estudio.

a) *Focus group*

Los *focus group* o los grupos focales, “consiste en la discusión semiestructurada de un tema dado por un grupo homogéneo compuesto de 6 a 10 individuos. El término “semiestructurado” implica que el debate no está sujeto a un control tan rígido como las entrevistas que se valen de un cuestionario estandarizado; tampoco se trata de una conversación no estructurada. El debate es conducido por un moderador capacitado que se apoya en un manual de preguntas. Estimula a los participantes para que respondan a preguntas abiertas y revelan así sus conocimientos, opiniones e inquietudes sobre algún tema en particular; (...). No se trata de conducir un número de entrevistas individuales al interior de un grupos, sino de un proceso grupal, en el cual los miembros intercambian ideas y opiniones”.²⁵

En esta perspectiva, basándonos en la ideas propuestas por la citada autora puntualizamos algunas características específicas de los grupos focales:

- Según el tema de que se trate, el estudio incluirá diversos tipos de grupos de categorías-clave de actores.
- En un entrevista individual la conversación tiene lugar exclusivamente entre entrevistado y entrevistador, la discusión, la discusión grupal estimula la interacción entre participantes. Esto tiende a disminuir el control que el entrevistador ejerce sobre el grupo y establece una atmósfera distendida en la cual los participantes interactúan espontáneamente con otros miembros del grupo.
- Basándose en las notas tomadas en cada grupo, los resultados de la entrevista se analizan examinando las principales preguntas, tanto dentro como entre grupos. La interpretación y la percepción por parte de los analizadores juegan un rol importante para decidir sobre el significado de los resultados. El informe a menudo incluye citas directas de los participantes, ilustrativas de lo que estos opinan textualmente sobre el tema en cuestión.

Con todo, para la recolección de información en terreno, se ha procedido a la organización de cuatro *focus group*, con la participación de los representantes de las instituciones tanto públicas como privadas que participan en la MCLCP de Ayacucho.

Cada grupo focal estuvo compuesto por 6 integrantes, los cuales han sido seleccionados al azar del conjunto de miembros que componen el comité ejecutivo de la MCLCP. La conducción de los grupos focales estuvo a nuestro cargo y se desarrollaron en razón de un grupo por día.

Los temas centrales que estructuran y guiaran la discusión son los siguientes:

- ¿Por qué concertar?
- ¿Para qué concertar?
- ¿Cuáles son los factores que impulsan o limitan los procesos de concertación de actores y su culminación en la construcción de alianzas sostenibles?

²⁵ Judi Aubel (1994). “Directrices para estudios en base a la técnica de grupos focales”. Programa mundial del empleo. Documentos para la educación en población y bienestar familiar en el ambiente de trabajo. Ginebra, Suiza. Pg. 10.

- ¿cuáles son los intereses de los actores que tienen representación en la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza?

3.3 Análisis y sistematización de la información

Para el análisis de los *focus group* se revisaron cada una de las cintas magnetofónicas y de ellas se extrajeron una síntesis con las frases y conceptos más significativos para el presente estudio.

Lo anterior permitió estructurar respuestas sistemáticas a cada una de las interrogantes señaladas en el guión o pauteo que orientó las conversaciones en los grupos focales.

Así, las respuestas a las dos primeras preguntas nos permitió ordenar y agrupar la información en función a la valorización que los actores participantes realizaron respecto de los temas en cuestión – ¿por qué y para qué concertar?.

Por otra parte, las frases y conceptos significativos, en el marco de la tercera pregunta, nos condujo a la identificación y ordenamiento tipológico de los factores o elementos que limitan el proceso de concertación. Esta forma de ordenar la información nos permitió analizar y describir cada elemento considerado limitante.

Finalmente, la información obtenida, nos permitió realizar una aproximación al conocimiento de los intereses y sentidos de los actores que están involucrados en el proceso de concertación.

3.4 Variables consideradas en el estudio

Las variables que han sido tratadas en el estudio son las siguientes:

- **Variable Dependiente**

Operación de la MCLCP.

La operación de la MCLCP, hace alusión a un eficiente desempeño de la mesa en términos de sus acciones, realizaciones y funcionamiento.

- **Variable Independiente**

Valorización de la concertación de actores para el desarrollo local

Ésta variable se refiere a la “valorización” normativa o ideal que realizan los actores de la MCLCP respecto al tema de la “concertación de actores para el desarrollo local”. En esa perspectiva **¿por qué concertar?** y **¿para qué concertar?** operacionalizan la variable en cuestión.

En esa perspectiva, **¿por qué concertar?** busca explorar las razones principales por las que los actores consideran importante concertarse. Y el **¿para qué concertar?**, se refiere a los propósitos prácticos del tema la concertación.

Factores o elementos que limitan el proceso de concertación

Los factores que limitan el proceso de concertación, se constituyen en elementos que no posibilitan una adecuada operación y desempeño de la MCLCP; sólo consideramos factores de tipo institucional, de dinámica y de gestión.

Los factores de tipo institucional, tienen que ver los elementos que no posibilitan la institucionalización del proceso.

Los factores hacen parte de la “dinámica del proceso”, son los elementos que limitan una adecuada interacción entre los sujetos (actores) al interior del proceso. Éstos elementos tienen componentes de conflictividad y de cooperación.

Los factores de tipo “gestión del proceso”, tienen que ver los elementos que limitan la conducción del proceso y los procedimientos de gestión del mismo.

Intereses y sentidos de los actores que tienen representación en la MCLCP

Ésta variable, hace referencia a una serie de exploraciones que nos aproximación al conocimiento de los intereses y motivaciones de cada uno de los actores que tienen representación en la MCLCP

3.5 Criterios para la selección del caso

3.5.1 Procesos de concertación de actores en curso de mayor referencia

En el espacio territorial de Ayacucho, desde años atrás han venido desarrollándose diversas experiencias de concertación de actores. Se puede apreciar la instalación y funcionamiento de mesas de concertación a nivel departamental y provincial, y, de redes interinstitucionales (red de promoción del turismo, red de apoyo a la artesanía, red por la paz, etc.).

Por otro lado, en el último año a nivel provincial y departamental, estos procesos registran un inusitado dinamismo en su operatividad y funcionamiento debido a que el gobierno de transición después de la caída de régimen fujimorista decide “institucionalizar” las “mesas de concertación para la lucha contra la pobreza” en todo el territorio peruano. A todo ello se suma la firme decisión política del actual gobierno de reiniciar con el proceso descentralizador en el Perú, muestra de ello es que, afines del presente año se elegirán democráticamente a los presidentes regionales.

En esa perspectiva, las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, se constituyen en una de las iniciativas más importantes del gobierno central en su afán de involucrar a los ciudadanos en el proceso y ejecución de los programas y proyectos en el marco de las políticas sociales del Estado para hacer frente a la pobreza.

Por lo tanto, a casi dos años de la “institucionalización” de las mesas de concertación en el Perú, y por constituirse en una de las experiencias de articulación de actores de mayor relevancia en el contexto específico de la ciudad de Ayacucho, optamos por elegir como punto focal de análisis a la “mesa de concertación para la lucha contra la pobreza de Ayacucho”.

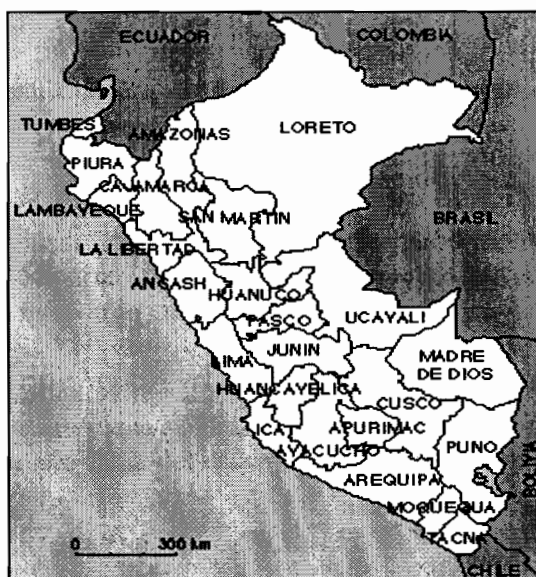
3.5.2 El interés del investigador

La ciudad de Ayacucho, se constituye en el espacio territorial local de interés de quien pretende llevar acabo la presente investigación, y desde donde aspira aportar al desarrollo local, regional y nacional del Perú; razón por el cual, y por la disponibilidad de información, la familiaridad con la zona y cierto grado de conocimiento de la realidad económica, social y cultural de la ciudad de Ayacucho, por parte del investigador.

IV. La mesa de concertación para la lucha contra la pobreza de Ayacucho

4.1 Contexto nacional, regional y local

4.1.1 Perú: Contexto nacional



Fuente: INEI. Dirección Ejecutiva de Cartografía y Geografía.
Elaboración: INEI-ORSTOM

El Perú es un país de 1.285.215 Km², según datos proyectados del Instituto Nacional de Estadística (INEI) para el año 2000, su población asciende a 25'661,700 habitantes de los cuales el 72.2% viven en la zona urbana con marcada tendencia a su incremento. Este proceso de urbanización tiene fuertes rasgos de “centralización” de la población en la capital, puesto que el 56.1% de la migración interna se realiza a Lima²⁶. El 65% de la población tiene menos de 30 años. En términos de empleo, la tendencia es a dedicarse al sector de los servicios 50.56%, mientras que la PEA, que se dedica a la actividad productiva agropecuaria, va disminuyendo a un 33%.

Con respecto a su organización política y administrativa, el Perú tiene 24 departamentos²⁷ administrados por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), 193 provincias más la Provincia Constitucional del Callao y 1828 distritos. A partir del año 2003, los departamentos se denominarán “regiones”, los cuales estarán dirigidos por los presidentes regionales elegidos democráticamente en los últimos comicios municipales y regionales, llevados a cabo el 17 de noviembre del año en curso.

A continuación presentamos algunas características generales de la situación peruana en el plano económico, social, y político.

²⁶ A modo de hipótesis podemos afirmar que este mismo comportamiento sucede en el interior de los departamentos, puesto que las poblaciones rurales de las provincias tienden a migrar a la capital del departamento.

²⁷ Los departamentos del Perú son: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huanuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali.(INEI; 2002)

En el plano económico. Durante los últimos cincuenta años, el PBI por habitante expresado en soles constantes muestra dos tendencias muy claras: entre 1950 y 1975 aumentó en forma sostenida, mientras que en el último cuarto de siglo experimentó grandes variaciones, pero con una tendencia continua hacia la baja. El telón de fondo es el crecimiento continuo de la población, de tal forma que los peruanos que nacieron a partir de 1975 –que representan alrededor del 55% de la población a fines del siglo 20– han vivido sólo un período de inestabilidad económica y de tendencia hacia una caída continua en su nivel de bienestar. En forma adicional, como consecuencia de la hiperinflación de fines de los ochenta, las cifras oficiales de PBI por habitante durante los últimos años registran niveles superiores a los que realmente se dieron, y un ajuste de estas cifras acentuaría la tendencia declinante del último cuarto de siglo²⁸.

Así, en el último lustro pese a diversos esfuerzos por parte del sector público y privado la situación económica del Perú no ha registrado mejoras significativas, es así que al finalizar el año 2002 la economía nacional sigue mostrando signos de recesión productiva, situación que ha llevado a empeorar los índices de desempleo y subempleo.

La falta de trabajo se constituye en uno de los principales problemas del Perú y la gran mayoría de la población lo percibe como tal. A fines del decenio de los noventa por lo menos la mitad de los trabajadores peruanos se encuentran subempleados y más de un 15% de ellos están desempleados (Francisco Sagasti; 1999).

Por su parte, afines del año 2001 el Producto Bruto Interno (PBI) ha mostrado tasas que varían entre 1% y 2% y, las estimaciones que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) realizó respecto a la tasa de crecimiento para año 2002 del orden del 4%, al parecer sólo se estaría acercando a dicho gerundio.

Las únicas actividades económicas que han tenido una performance aceptable son la minería, la pesca y algunos rubros de la agroindustria. La industria ha sido uno de los sectores más golpeados por la crisis, el comercio también ha sufrido las consecuencias de la contracción de la actividad productiva. En medio de esta recesión, el déficit fiscal llegó este año al 3% del PBI después de muchos años en que se mantuvo controlado. La estabilidad de los precios es uno de los mejores indicadores de nuestra economía; la tasa de inflación ha seguido disminuyendo hasta llegar a niveles cercanos al 1% anual.

El tipo de cambio se ha mantenido con un importante nivel de “retraso cambiario”, hecho que incentiva importaciones y afecta nuestras exportaciones. La producción agrícola orientada al mercado interno enfrenta así la competencia de alimentos importados a precios artificialmente baratos (por el efecto cambiario y los subsidios de origen que reciben), hecho que afecta negativamente sus niveles de rentabilidad relativa.

En el plano político. El proceso de democratización y reconstrucción institucional está en marcha. En el Perú se dio inicio a un nuevo proceso de regionalización y descentralización. En este sentido se discute la modificación constitucional y el proyecto de ley de bases de descentralización; también se viene discutiendo las modificaciones a la ley orgánica de municipalidades. Las elecciones regionales y municipales se llevaron a cabo simultáneamente en noviembre de este año, lo que animará bastante el ambiente político en las regiones y el país. Con todo ello se presentan buenas oportunidades para plantear iniciativas con gobiernos locales y regionales.

La transición democrática que vive el país tiene varias manifestaciones: cierta inestabilidad política por el débil liderazgo del presidente Toledo²⁹ que enfrenta una fuerte presión social de diversos

²⁸ PERÚ: agenda y estrategia para el siglo 21. Foro Nacional Internacional. Agenda: Perú. Lima Perú. Pg. 26.

²⁹ La popularidad del mandatario peruano en último semestre de este año viene oscilando entre el 15% y el 20%. Son diversas causas que explican esta situación, creemos que los discursos cambiantes del presidente y las promesas demagógicas que él realizó en su campaña electoral son los altos costos que vienen socavando su popularidad.

sectores de la población; frente a esta situación el gobierno ha respondido promoviendo espacios de concertación y diálogo con las principales organizaciones políticas y sindicales.

La presión social que vienen ejerciendo los movimientos de reivindicación regionales se han agudizado, planteando demandas de diverso tipo: financiamiento de proyectos viales, no a la privatización de las empresas, reposición de trabajadores despedidos, cambio del modelo económico. Estos movimientos regionales son particularmente fuertes en el sur del país.

Así, en la actualidad el gobierno viene enfrentado la presión de las universidades públicas, quienes han paralizado sus actividades académicas al no tener respuesta a sus demandas que se centran básicamente en el aumento de mayores presupuestos.

En el plano social. El gobierno ya puso en marcha los programas de inversión social productiva, entre ellos podemos hacer referencia: “A TRABAJAR” “A PRODUCIR” en el medio rural y urbano, orientados a generar empleo temporal y a mejorar el ingreso de las familias beneficiarias en el corto plazo.

Otra medida, orientada a mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza es la implementación del “PROGRAMA MI VIVIENDA”. En fin, la intención del actual gobierno es luchar frontalmente contra la pobreza en el Perú, puesto que, la mitad de los hogares en el Perú esté debajo de la línea de la pobreza quiere decir que alrededor de 13 millones de peruanos no pueden cubrir sus necesidades básicas de alimentación, salud y transporte. Más aún alrededor del 15% de los peruanos se encuentra en situación de extrema pobreza, es decir, no alcanza a cubrir sus necesidades elementales de alimentación (Francisco Sagasti; 1999).

El clima social en el país se halla bastante agitado: movilizaciones sindicales por demandas de empleo, grupos sociales regionales realizan paralizaciones y medidas de fuerza frecuentes (Nativos en el norte, arroceros en Ica, paralización total de las actividades en el sur contra la privatizaciones para citar los últimos) para exigir la atención de sus demandas.

A todas luces el actual escenario del Perú en lo económico, político y social es complejo y marcado por una serie de problemática de orden estructural y de coyunturas que de momento desestabilizan al actual régimen. A esto se suma las turbulencias internacionales (crisis internacional, incertidumbre por la paz internacional, etc) que son contraproducentes para la actual situación del Perú. En perspectiva, en los próximos la situación de nuestro país será política y socialmente agitado.

4.1.2 El contexto regional y local ayacuchano

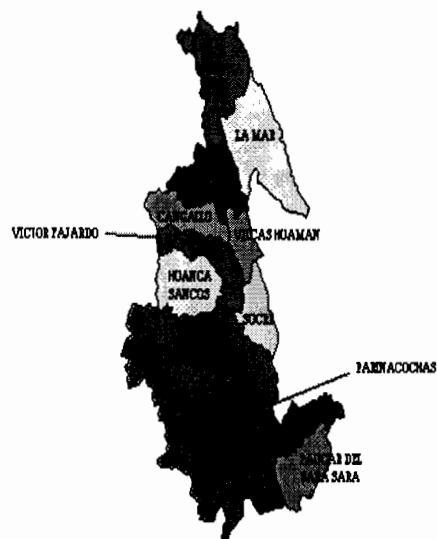
El departamento de Ayacucho, corresponde a un espacio de concentración de antiguas poblaciones indígenas que muestran los mayores indicadores de inseguridad en sus medio de vida y del hogar, que han sufrido hace pocos años atrás, la acción destructora de una estrategia de guerra y terror motivados por el movimiento subversivo Sendero Luminoso (SL)³⁰ y las Fuerzas Armadas. En síntesis,

³⁰ En mayo de 1980 SL dio inicio a la insurrección armada que, de alguna manera, dura hasta nuestros días (en los últimos meses de este año antes de las elecciones de las autoridades regionales y municipales se han suscitado acciones subversivas en la selva ayacuchana). El desarrollo de la guerra no fue un proceso lineal, sino traspasado por la acción de las distintas fuerzas políticas, así como de las distintas posiciones y diversas formas de respuesta de la población. Un proceso bastante complejo, en el cual cobra importancia la participación de la población campesina que, al superar el temor y afrontar las adversidades, “levantó la cabeza” para usar las palabras de un campesino.

Huamanga, Cangallo y Víctor Fajardo fueron las provincias privilegiadas por SL para el trabajo político que se intensifica en 1977 / 78. Al dar inicio a la guerra, la ideología marcaría su derrotero: la guerra popular se daría del campo a la ciudad y el campesinado sería la base principal de la revolución. El campo sería la base que sustente la revolución, al ofrecerle a sus cuadros las posibilidades de reproducirse, de obtener alimentos y jóvenes que más tarde pasarían a conformar las “las legiones de hierro” del Ejército Guerrillero Popular. Se establecerían allí las primeras Bases de Apoyo, donde SL implementaría su propia administración de gobierno. El énfasis en el trabajo político y la ligazón con las masas campesinas era vital para SL en esta etapa.

Las necesidades económicas y sociales de las poblaciones rurales facilitaron el acercamiento de SL. Hasta entonces, las organizaciones e instituciones presentes en la región, la iglesia, los partidos políticos, el Estado, no habían sido capaces de canalizar las demandas de la

está región ha sido históricamente expresión de la marginación y pobreza en el Perú. Constituyéndose actualmente, en un espacio de prioridad nacional y un desafío para el desarrollo. Las cifras estadísticas que a continuación presentamos, revelen la difícil situación de Ayacucho:



Superficie	: 1'285,215,60 km ²
Población	: 519,315 habitantes
Nº de Provincias	: 11 Provincias
Hogares con NBI	: 82,8%
Hogares en Pobreza	: 42,0%
Hogares con extrema Pobreza	: 40,90%
Participación PIB nacional	: 0,7%
Ubicación Mapa de Pobreza Nacional	: Tercer lugar

Fuente: INEI, 2000

La capital del departamento es la provincia de Huamanga que tiene una superficie de 2,913.79 km², cuya población asciende a 230,000 habitantes. La ciudad de Ayacucho registra una población de 180,505 habitantes. Asimismo, en la provincia de Huamanga la esperanza de vida al nacer es de 65 años. Y el número de hogares con necesidades básicas insatisfechas, en situación de pobreza y pobreza extrema alcanza al 65,5%, 34,9% y al 30,6% del total de hogares respectivamente³¹.

Éstas cifras corroboran, la difícil situación económica y social por la que viene transitando la población ayacuchana. No obstante, es necesario hacer referencia algunos procesos que se vienen suscitando en la actualidad.

En el campo económico, “la intensificación en los flujos de bienes, servicios y personas por la ruta de los libertadores, el resurgimiento de algunas actividades agropecuarias, la artesanía y el turismo hacen que la economía de Ayacucho muestre signos de una lenta pero constante recuperación” (CARE PERÚ – oficina regional de Ayacucho; 2001).

En efecto, se observa una creciente movilización e integración de los productores hacia los mercados locales, nacionales e internacionales. “Poco a poco la artesanía se está volviendo más dinámica: los alfareros de Quinua, los tejedores de Santa Ana, las familias talladoras de retablos de Piedra de Huamanga, los pocos artesanos que aún siguen con la tradición de elaborar candelabros y otros objetos de hojalata, están empezando a recobrar el dinamismo del pasado. Algunos que ya producen con éxito para los mercados limeños y otras ferias importantes en el país, piensan incursionar en los mercados internacionales” (CARE PERÚ – oficina regional de Ayacucho; 2001).

población ayacuchana. A diferencia de Puno (Rénique, 1991), en Ayacucho existía una crisis de representatividad histórica. En la década de los 70, con la reapertura de la Universidad de Huamanga y sus políticas de reforma y de izquierdismo, y con el esfuerzo del gobierno velasquista de establecer una cierta presencia del estado en la sierra sur, y las rivalidades políticas y los movimientos sociales, se muestra la pluralidad de nuevos interlocutores y de proyectos de mediación política, sobre todo cuando se va acercando la transición al gobierno civil de los 80, donde SL sale ganando espacios sociales al ofrecer –vía la lucha armada– alternativas concretas frente a los problemas estructurales, de atraso y abandono, de pobreza y marginación. La poca eficacia de los fuerzas políticas rivales a Sendero, hace que éste los presente poco convincentes y sin legitimidad. En esas condiciones, Sendero Luminoso aparecía como el único interlocutor capaz de abrirse espacios en el campo y ganar a ciertos simpatizantes. Ponciano Del Pino Huamán. (1995). “Familia, cultura y revolución”. Vida cotidiana en sendero luminoso. Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga. Ayacucho Perú. Pg. 4-5.

³¹ Los datos estadísticos proceden de las proyecciones estadísticas realizadas por el INE-Ayacucho para el año 2000.

Los flujos comerciales de bienes y servicios hacia (y desde) el gran mercado de Lima y la costa en general se han dinamizado: la papa de Acocro, Chiara, Cangallo y Vilcashuamán; frutas (palta, lúcuma, piña y otros) del valle de Huanta, San Miguel y el Valle del río Apurímac; la tuna de Cangallo y Huanta, entre otros. El flujo de pasajeros por vía terrestre se ha intensificado de manera sustancial, por que ahora viajar de Ayacucho a Lima sólo lleva 8 horas y los servicios son de mejor calidad. De este modo, la mencionada intensificación de los flujos comerciales y de personas por la vía Los Libertadores contribuye a la consolidación de la ciudad de Ayacucho como un nodo comercial –Centro de Intercambio Comercial (CARE PERÚ –oficina regional de Ayacucho; 2001).

Con todo, un hecho que no se debe pasar por desapercibido se refiere a que entre 1990 y 1996, el PBI ayacuchano creció a una tasa promedio de 5,3%. Durante los primeros tres años de este periodo, mostró un crecimiento oscilante que se corrigió a partir de 1993, debido principalmente a la disminución de la violencia terrorista. Sin embargo, en términos relativos, Ayacucho alcanza una participación de sólo 0,7% en el PBI del país (INEI; 1999) Como se podrá apreciar Ayacucho se constituye en una periferia que en términos económicos es de relativa importancia en comparación al gran centro limeño.

Por otra parte, la recuperación de un clima de paz hace que el flujo de turistas aumente constantemente. En el año 1993 sólo 600 personas visitaron a Ayacucho, en cambio en el año 2000 llegaron unos 10,000 turistas; aunque este repunte en el flujo turístico no está acompañado de una mejora en la calidad de los servicios, los cuales salvo contadas excepciones dejan mucho que desear. Asimismo, no se observa el impulso de actividades sostenibles que estén orientadas a la mejora y desarrollo de los productos turísticos.

El narcotráfico, como actividad ilícita asociada al cultivo de la coca es un factor que inyecta liquidez a la economía regional. El precio de la coca mantiene un precio por lo general más elevado que los otros productos tropicales como el café, cacao, y otros (en la actualidad se paga 120 nuevos soles por arroba). Para las familias campesinas de las alturas de La Mar y Huanta es atractivo ir a trabajar al valle donde los salario fácilmente doblan a los de su zona de origen (donde un jornal varía entre 8 y 10 nuevos soles). Esta situación hace que muchos campesinos de estas provincias vivan alternando su estadía entre los valles y sus zonas de origen.

Así, el incremento en el tráfico de drogas en el Valle del Río de Apurímac y Ene (VRAE) ha motivado a diversas agencias del Estado y organismos de cooperación internacional implementar una serie de estrategias (por ejemplo el programa de desarrollo alternativo) para erradicar el cultivo de la coca. Hay que precisar que dichas acciones no han tenido éxito, puesto que los campesinos del VRAE se resisten rotundamente a transformar su cultivos. Esta situación a mérita que las estrategias de lucha contra el tráfico de drogas no sólo se centren en la erradicación del cultivo de la coca a cualquier precio, sino que, es preciso que comprendan las dinámicas sociales y culturales de las comunidades dedicadas al cultivo de la hoja de coca. En fin, no es lo mismo la producción de coca que el tráfico de drogas.

Como era de esperarse después de más de una década de violencia terrorista originada por SL y contribuida por las fuerza Armadas (1980-1993), Las organizaciones sociales de Ayacucho muestran todavía signos de debilitamiento, la mayoría de ellas giran alrededor de dirigencias con poca capacidad de concertación y limitados mecanismos democráticos de decisión interna. No obstante, se observan signos iniciales de reconstitución de algunas organizaciones de base (FADA, Federaciones de Clubes de Madres); también se ve surgir un sinnúmero de organizaciones de jóvenes en capitales de provincias, muchos de ellos motivados por el tema de los derechos humanos y la búsqueda de oportunidades de empleo y capacitación laboral. Van naciendo asimismo, organizaciones de productores por ramas de actividad (fruticultores, paperos, artesanos).

Un hecho que al parecer tiene signos de carácter estructural se refiere a la falta de liderazgos locales y regionales, éstas circunstancia en cierta forma dan cuenta de una débil cultura política local,

es decir, los mecanismos de negociaciones y concertaciones en su desarrollo muestran serias limitaciones.

En el campo de la institucionalidad pública, con la reducción de la violencia política en la región en los últimos 10 años, organizaciones tanto públicas como privadas han podido instalarse y llevar a cabo una serie de iniciativas destinadas a apoyar los esfuerzos de la población para normalizar y mejorar su calidad de vida. Actualmente, operan en el espacio local ayacuchano más de 10 entidades estatales, entre 30 y 40 Organismos No Gubernamentales (ONG), 5 redes interinstitucionales, en fin una trama densa de actores que buscan materializar sus sentidos en intereses.

Se observa que varias entidades estatales muestran inestabilidad producto del cambio frecuente de funcionarios.³² Su capacidad de gestión, salvo contadas excepciones, deja mucho que desear. Muchas de ellas aún están desprestigiadas por su apoyo abierto a la campaña reeleccionista de Fujimori en el año 2000. El presupuesto del CTAR, ente encargado de promover el desarrollo regional, es muy limitado. En una región económicamente débil como Ayacucho, **el Estado es visto como el principal generador de empleo, y sobre él se concentra la presión de los desempleados.**

La participación del Estado en la región se mantendrá con inversión social e infraestructura. FONCODES, PAR, PRONAA, etc. estas instancias están reorientando su filosofía y estrategias de trabajo dando mayor importancia al fortalecimiento de las capacidades locales, los espacios de concertación y los procesos de democratización. Por todo ello, será considerado un socio estratégico para el desarrollo de nuestro trabajo.

Las experiencias de gestión local en el corredor económico han avanzado considerablemente y constituyen espacios de gestión democrática y participativa del desarrollo local. Los espacios de concertación constituyen puntos de encuentro de instituciones del Estado, ONG y organizaciones de base. Las autoridades municipales van internalizando herramientas de gestión participativa como son los presupuestos participativos. Organizadas en torno a la AGLOCEAH, con el liderazgo de la municipalidad de Huanta, han logrado constituir una importante fuerza con capacidad de interlocución y negociación política; prueba de ello es la consecución del “Acuerdo Pedro Planas” que contiene compromisos del gobierno actual para financiar importantes proyectos (CARE PERÚ – oficina regional de Ayacucho; 2001).

En relación al proceso de reconciliación nacional, la “Comisión de la Verdad” viene realizando sus acciones. Si bien para gran parte de la población legitima sus acciones, se observa una actitud desconfianza y temor en otros. En la medida en que esta instancia transparente sus acciones y sea eficiente y eficaz en cumplimiento de sus objetivos tendrá mayor respaldo.

El crecimiento acelerado de las Pandillas Juveniles y de su accionar violento en la ciudad de Ayacucho ha sido (sigue siendo) uno de los mayores problemas para las autoridades y ciudadanos el año 2001. Este problema se manifiesta también en ciudades de menor tamaño como Huanta, Quinua.

4.2 Origen y Constitución de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra Pobreza (MCLCP) – Ayacucho

a) Antecedentes

En los últimos años en la provincia de Huamanga diversas instituciones públicas y privadas (principalmente ONGs) han venido promoviendo la constitución de espacios de articulación de actores. En general, estos espacios de concertación se instalaron para actuar como entes catalizadores en la formulación y puesta en marcha de planes estratégicos de desarrollo a nivel provincial y distrital.

³² También por denuncias de corrupción que se denuncian con frecuencia en los medios y por disputas al interior del partido de gobierno.

En esa perspectiva, así como en Huamanga y gran parte de sus distritos podemos encontrar experiencias articulación de actores. En tal sentido, antes de introducirnos al análisis de nuestro caso de estudio, haremos referencia a una de las experiencias de concertación que tuvo lugar en nuestro territorio de análisis.

Mesa de Concertación de la Provincia de Huamanga

La Mesa de Concertación de la Provincia de Huamanga (MCPH) es tal vez una de las experiencias de articulación de actores más relevantes previa a la instalación de la MCLCP. Este espacio surge en 1999 en paralelo al proceso de formulación del “Plan Estratégico de Desarrollo Huamanga al 2010”

Esta experiencia en nuestra opinión marca un hito muy importante en la vida política local de Huamanga, puesto que ha sido una de las primeras iniciativas en el impulso de un nuevo estilo de gobernar y gestionar los recursos del Estado, además de constituirse en uno de los primeros gérmenes para posteriores procesos de vinculación de actores.

La MCPH tuvo como finalidad el diseño y ejecución del Plan Estratégico de Desarrollo “Huamanga al 2010”. Y ha sido impulsado gracias al apoyo y trabajo conjunto de diversas instituciones y personas de la sociedad civil ayacuchana. Entre los actores catalizadores del proceso podemos señalar:

Care Perú – Oficina Regional Ayacucho

Esta organización de la sociedad civil ayacuchana, a través de uno de sus programas “Fortalecimiento de la Gestión Local” contrató los servicios profesionales de un facilitador, quien monitoreó el desarrollo de los talleres sobre Planeamiento Estratégico en el ámbito de la Provincia de Huamanga.

Oxfam GB, Servicios Educativos Rurales (SER), Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDAP)

Organismos no gubernamentales que aportaron asistencia técnica y apoyo logístico en la reuniones de las comisiones de trabajo, con alcaldes distritales y en la pre publicación del Plan.

Municipalidad Provincial de Huamanga

El Gobierno Local, tomó la decisión política institucional de formular el Plan Estratégica de Desarrollo Provincial con un horizonte de 10 años en coordinación con los alcaldes distritales del ámbito provincial para lo cual constituyó un Equipo Técnico profesional. Dicho proyecto fue monitoreado desde la Oficina de Planificación, Presupuesto y Racionalización del Gobierno Local.

El proceso de formulación del mencionado documento, se viabilizó mediante talleres. En el primer taller se fijaron los “roles” que debe cumplir la ciudad de Ayacucho en el ámbito regional en los próximos 10 años. Asimismo, se constituyó una Comisión Central con Cuatro Mesas y 18 Comisiones de Trabajo integrados por un núcleo de profesionales, técnicos y líderes de la provincia con capacidad de aporte.

Las mesas de trabajo se constituyeron en función de los roles que se definieron para la ciudad de Huamanga, cuyos miembros se integraron teniendo en consideración su experiencia personal y profesional en los temas planteados en cada rol.

- Mesa de Trabajo del Rol Productivo; constituido por 32 miembros.
- Mesa de Trabajo de Turismo Cultura y Medio Ambiente; constituido por 51 miembros.
- Mesa de Trabajo del Rol Educativo, constituido por 27 miembros.
- Mesa de Trabajo del Rol Comercial; constituido por 14 miembros.

Por otra parte, metodológicamente el proceso de formulación del Plan Estratégico deja valiosas lecciones y bases para iniciar diversas experiencias de concertación en el ámbito local; puesto que fue elaborado a partir de un proceso esencialmente interactivo, entre los representantes de instituciones públicas y privadas, consultores, facilitadores, lo cual le otorga un valor particular.

No obstante, el diseño y formulación del Plan Estratégico de Desarrollo se constituye en una experiencia importante de concertación de actores. Es necesario resaltar que, la segunda y la tercera fase propuesta para su formulación y ejecución, no han dado resultado alguno. Es decir, la fase de consultas con los actores públicos y privados que operan en el ámbito local, para lo cual se planteó instaurar la mesa de Concertación Provincial, prácticamente no se viabilizó y los diversos actores que debían darle sostenibilidad al referido proceso no mostraron interés alguno.

Así, la fase de Ejecución y Evaluación del Plan Estratégico, a través de comisiones de trabajo especializados, que se suponía trabajarían en forma interinstitucional para determinar periódicamente los resultados a alcanzarse en coherencia con los objetivos y las estrategias planteadas para el corto y mediano plazo, no han sido abordados ni por los actores catalizadores ni por otros que operan en el espacio local.

En esa perspectiva, en la actualidad, el mencionado proceso liderado por la municipalidad provincial de Huamanga, está paralizada. Las razones y causas son múltiples que van desde problemas internos al interior del municipio (fuerte oposición al gobierno edil por el sindicato de trabajadores del municipio, la pérdida de legitimidad de las autoridad local) y deficiencias en su gestión estratégica y administrativa. Así como por problemas de tipo político partidario por las circunstancias de crisis política por las atravesó el derrocado alcalde provincial. Sumándose a ellos la poca identidad de la población ayacuchana –es decir el débil “sentido del nosotros”– y la falta de compromiso de muchos de los actores que tienen la responsabilidad de darle vida orgánica a la búsqueda conjunta del desarrollo de la ciudad de Ayacucho.

En consecuencia, la lección que deja la referida experiencia es que la trascendencia de la concertación y la articulación de actores para la búsqueda de objetivos comunes en la promoción del desarrollo sostenible en la ciudad de Ayacucho, no va más allá de las “buenas intenciones” y propuestas de los diversos actores públicos y de la sociedad civil ayacuchana. Más aún la capacidad de éstos actores de actuar articuladamente y más aún concertadamente está en serias dudas, en el sentido de que las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, en general, exteriorizan un comportamiento fragmentario, es decir, estas organizaciones actúan aisladamente unas de otras o se relacionan circunstancialmente, pareciera que cada uno de ellos actuara en su “isla” donde es notorio la primacía de intereses sectoriales sobre las propuestas integrales.

b) Origen de la MCLCP como una iniciativa del sector público

La MCLCP de Ayacucho fue constituido el 18 de marzo del 2001 mediante el D.S. 01-2001 del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH). En ese mismo año con el D.S. 014-2001 se determina su tránsito del PROMUDEH hacia la Presidencia del Consejo de Ministros.

La MCLCP “es un espacio de toma de decisiones donde participan instituciones del Estado y de la sociedad civil, con el fin de concertar, es decir, ponerse de acuerdo mediante el consenso, sobre la forma más transparente, justa y eficiente de luchar contra la pobreza en cada departamento, provincia y distrito del Perú. Los acuerdos a los que se lleguen tienen un carácter vinculante entre las partes”.³³

³³ Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. “En favor de una vida digna para todos”. Lima, Perú. 2001.

Así, dando cumplimiento a la referida norma se procedió a constituir la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza del departamento de Ayacucho. Cabe señalar que, antes de la instalación de la MCLCP en la ciudad de Ayacucho, diversas instituciones del Estado y de la sociedad civil han venido impulsando diversas experiencias de concertación (Mesa de Concertación de la Provincia de Huamanga, Redes Interinstitucionales, etc.). Por lo que, gran parte de los actores que hoy tienen representación en éste espacio han tenido de alguna forma injerencia en las anteriores experiencias.

b.1) Objetivos

Son objetivos de la MCLCP los siguientes:

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

b.2) Funciones

1. Promover el diálogo a todo nivel para articular esfuerzos del Estado, sociedad civil y el sector privado en la lucha contra la pobreza.
2. Establecer los mecanismos de coordinación entre los sectores del Gobierno y de éstos la sociedad civil, para lograr la transparencia, eficiencia y sistemas de información veraz y oportuna sobre la inversión social pública, en el marco de los objetivos sociales establecidos.
3. Servir de espacio de coordinación para evitar la superposición de programas de ayuda social, para alcanzar una racional y oportuna utilización de los recursos comprometidos, y definir prioridades geográficas o temáticas para la asignación de los recursos.
4. Servir de instancia de consulta para la formulación de planes nacionales, departamentales y locales referidos a políticas de desarrollo y promoción social, así como en la definición de las prioridades presupuestales.

b.3) Estructura organizativa

En el ámbito nacional la MCLCP está integrada por representantes de los Ministerios, las municipalidades, los organismos no gubernamentales de desarrollo, las iglesias e institucionales confesionales residentes en el país, el sector privado empresarial, las organizaciones sociales de base y los organismos cooperantes en materias de lucha contra la pobreza.

Para el cumplimiento de sus objetivos y funciones la Mesa tiene una estructura descentralizada, compuesta por instancias de ámbito nacional, departamental, provincial y distrital.

Entonces, al igual que en la Mesa Nacional, las Mesas Departamentales, Provinciales y Distritales están conformadas por instituciones públicas y privadas, y cuentan con un Comité Ejecutivo en el que participan representantes a nombre de cada sector. En ese respecto, la MCLCP de Ayacucho ostenta del nivel de departamental que a la vez hace de mesa provincial.

En ese marco, la estructura del nivel departamental está compuesta por:

El comité Ejecutivo Departamental

Es la instancia descentralizada departamental de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, responsable de coordinar la puesta en práctica de los objetivos de la Mesa de Concertación en el departamento en concordancia con las orientaciones y acuerdos adoptados por el Comité Ejecutivo Nacional y recogiendo las propuestas de las instancias provinciales de concertación existentes de su ámbito. Asimismo es responsable de poner a consideración del Comité Ejecutivo Nacional las propuestas para una mejor gestión descentralizada de los programas y políticas sociales.

Composición del Comité Ejecutivo Departamental

El reglamento de la MCLCP señala que el comité Ejecutivo Departamental en lo posible debe estar conformado por: tres representantes del Sector Público con presencia en el departamento; un representante de los organismos no gubernamentales que intervienen en el departamento; un representante de las organizaciones sociales; un representante de las municipalidades provinciales del departamento; un representante de las iglesias e instituciones confesionales residentes en el departamento; un representante de los gremios empresariales del departamento; un representante de las agencias de cooperación internacional que actúan en el ámbito; un representante del Presidente de la Mesa de Concertación, quien lo presidirá. La norma señala que el Comité Ejecutivo Nacional podrá modificar esta composición cuando la naturaleza de los procesos de concertación existentes en el departamento así lo ameriten y/o a solicitud del conjunto de las partes involucradas en el proceso.

Atribuciones y Funciones del Comité Ejecutivo Departamental

Son pertinentes para el Comité Ejecutivo Departamental las atribuciones y funciones previstas para el Comité Ejecutivo Nacional, en cuanto le fueran aplicables. **(ver anexo)**

4.3 Actores vinculados a la MCLCP de Ayacucho³⁴

Para ejecutar sus intereses y sentidos la MCLCP y en concordancia con las indicaciones de la mesa nacional se convocó a una serie de actores que operan en el espacio local ayacuchano.

³⁴ En la parte correspondientes a los anexos se presenta una pequeña descripción de cada uno de los actores vinculados a la MCPCL.

Cuadro 3
ACTORES VINCULADOS A LA MCLCP

Sector	Institución
Público	Concejo Transitorio de Administración Regional (CTAR)
	Dirección Regional de Agricultura
	Cooperación Popular (COOPOP)
	Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia(PAR)
	Fondo Nacional de Compensación Social y Desarrollo (FONCODES)
	Municipalidad provincial de Huamanga (MPH)
	Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (UNSCH)
	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)
Sociedad civil	FINCA PERÚ-Ayacucho
	CARE PERU oficina regional de Ayacucho
	Red por la Paz
	Asociación de Colegios profesionales
	Iglesia católica
	Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FDPA)
	Cámara de Comercio de Ayacucho
	Federación Agraria Departamental Ayacucho (FADA)
	Mesa de Concertación de los jóvenes
	ONG(*)
	Municipalidades provinciales(**)
	Entidades de Cooperación internacional (***)
	Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA)

Fuente: elaboración propia (julio de 2002).

(*) Representante del conjunto de ONG que participan en el espacio local ayacuchano.

(**) Representante de las municipalidades provinciales del departamento.

(***) Representante de las agencias de cooperación que operan en el espacio local ayacuchano.

4.4 Líneas de acción

En los dos últimos años la Mesa de Concertación de Ayacucho ha centrado sus acciones básicamente en las siguientes actividades:³⁵ instalación, seguimiento y fortalecimiento de las mesas provinciales y distritales; seguimiento de los programas sociales en el ámbito territorial de Ayacucho; institucionalización de la mesa; y, relaciones con la mesa nacional”

En el marco de las referidas líneas de acción identificamos las principales acciones y realizaciones de la mesa en términos de resultados y logros.

a) Instalación, seguimiento y fortalecimiento de las mesas

Durante el último año la instalación, seguimiento y el fortalecimiento de las mesas de concertación tanto a nivel provincial como distrital se han convertido en una de las actividades centrales de la MCLCP.

³⁵ Mesa de Concertación para la Concertación para la Lucha Contra la Pobreza de Ayacucho (2001). “Informe de actividades marzo 2001 – enero 2002”. Ayacucho Perú.

- **Instalación y seguimiento de mesas de concertación**

Se han instalado un total de 11 mesas provinciales en el departamento de Ayacucho, así como 28 instaladas en los ámbitos distritales.

Cuadro 4

**MESAS DE CONCERTACIÓN POR PROVINCIAS Y POR DISTRITOS EN AYAUCHO
MARZO 2001-ENERO 2002**

Mesas provinciales instaladas	N° de distritos por provincia	N° de mesas distritales instaladas
Huamanga	15	09
Huanta	7	06
La Mar	8	04
Cangallo	6	03
Vilcashuamán	8	01
Víctor Fajardo	12	03
Sucre	11	01
Huancasancos	4	01
Lucanas	21	S.I. (*)
Parinacochas	8	S.I.
Paucar del Sara Sara	10	S.I.

Fuente: elaboración Propia en base a informe 2001-2002 MCLCP (julio de 2002).

(*) Sin Instalación.

En efecto, la instalación de las mesas provinciales ha sido una de las actividades de mayor prioridad de la mesa departamental. Sin embargo, las mesas provinciales ubicados en Huanta, la Mar, Vilcashuamán principalmente tuvieron procesos precedentes. Y sobre esta base se procedieron a instalar estas últimas experiencias.

Así, la MCLCP de Ayacucho ha participado activamente en la constitución de las mesas provinciales de Cangallo, Víctor Fajardo, Sucre y Huancasancos. En el caso de Huamanga, el Comité Ejecutivo actúa como mesa de la provincia.

Estas mesas en conjunto presentan deficiencias en su funcionamiento, ello en cierta forma se ve reflejado en los problemas de operatividad y en la dinámica que vienen registrando estas nuevas experiencias. Es así que muchas experiencias, básicamente, aquellas que se ubican en los distritos a pocos meses de su instalación han dejado de operar. Más aún, en términos de sus acciones y realizaciones poco o nada han logrado materializar.

- **Relación con mesas previamente constituidas**

Esta tarea se centra básicamente en el proceso de relación entre la mesa departamental y las experiencias de concertación en curso, con el fin de que éstas últimas se “ajusten a las normas” y compatibilicen sus roles con los propósitos de la MCLCP.³⁶

En este proceso de relacionamiento, como era de esperarse, se han registrado impasses que obviamente han dificultado el proceso de integración de las mesas previamente constituidas con las actuales experiencias.

³⁶ En esa perspectiva el Informe de Actividades marzo 2001 – enero 2002 de la MCLCP, señala que “en ningún momento el objetivo fue instalar una mesa distinta a las mesas previamente existentes a nivel de provincias como Huanta, La Mar y el propio Vilcashuamán. En el caso de Huamanga la Mesa de Concertación departamental asume la responsabilidad del ámbito provincial aún cuando se haya constituido la Mesa Provincial auspiciado por la Municipalidad de Huamanga que no llegó a funcionar desde un primer momento, principalmente por crisis en la entidad edil”.

En tal sentido, basándonos en el “Informe de actividades marzo 2001 y enero 2002 de la MCLCP”, es preciso señalar algunas consideraciones que destacan:

En citado informe también precisa que, en el nivel de representatividad, básicamente, en la composición de los comités ejecutivos, el escaso compromiso de las autoridades locales y de los representantes de las organizaciones públicas y privadas, es un elemento que no se debe perder de vista en el análisis respecto a la operatividad de las mesas de concertación. En esta línea se alude a la categoría “compromiso” en dos dimensiones, en la dimensión institucional y en la dimensión personal.

Por otra parte, la no participación “activa” de las organizaciones sociales en los procesos de concertación mella los principios de la democracia y limita la profundización y fortalecimiento de estos procesos. Estas circunstancias se circunscriben, en las deficiencias en la gestión – mecanismos de participación y representación que tienen que ser abordados por quienes ejercen la conducción de la mesa.

En consecuencia, se está limitando la institucionalización de los procesos de concertación, entendiéndose por institución a las “reglas de juego” que permitan resolver los problemas concretos de determinados grupos sociales.

Encuentros de socialización de experiencias

El marco de rescatar las “mejores prácticas” de concertación de las experiencias previamente constituidas, y con el fin de fortalecer la gestión de éstos espacios y de aquellas mesas instaladas por la MCLCP, ésta emprende actividades de intercambio de experiencias al interior de algunas provincias y distritos del territorio ayacuchano. Sin embargo, en términos de resultados y realizaciones se registran pocos avances. En tal sentido es preciso señalar:

Seguimiento de programas sociales

La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la pobreza se estableció con el fin de concertar sobre la forma más transparente, justa y eficiente de luchar contra la pobreza en las provincias y distritos del departamento de Ayacucho.

En esta perspectiva, uno de los ejes centrales que orientan sus intereses y sentidos es el “seguimiento y la efectividad de los programas sociales” con experiencias de concertación en el espacio local ayacuchano. Pese a ello, es mínimo los avances logrados dentro de este eje. En tal sentido, no hay indicios del impulso de acciones y procesos sostenibles con este fin.

Las sentencias que a continuación se detallan configuran este panorama.

- “ En este nivel existe un marcado retraso en el trabajo de la MCLCP. Al respecto sólo existe una experiencia a nivel de la distribución de alimentos de PRONAA. Se constituyó una comisión que tras intentos de trabajo no continuó con las mismas (...)”.
- “Posteriormente a nivel de formulación del Plan de Trabajo de la Mesa se programó reuniones de trabajo con representantes de los principales programas de lucha contra la pobreza, que tampoco se implementó”.
- “Igualmente, se ha tratado de levantar un censo sobre los programas, sus actividades, prioridades y presupuestos, las mismas que no han podido implementarse hasta el momento”.
- “(...) la experiencia última de la mesa respecto a programas de lucha contra la pobreza está articulada a FONCODES, que ha apoyado la instalación de las últimas mesas a nivel distrital y reforzado el funcionamiento a nivel provincial. Empero a este nivel, la Mesa también ha insistido en la propia instalación, que el trabajo detenido sobre la implementación del propio programa a nivel de los distritos”.

- “Con ocasión de hechos de violencia suscitados en nuestro medio la Mesa tomó interés en la situación de la seguridad ciudadana y la participación de jóvenes con conducta social. El tema fue abordado, se designó una comisión, pero los resultados no se conocieron y por lo tanto la preocupación no fue agotada”.
- “(...) el tema de los programas sociales no están siendo abordados de manera sostenible, sino cuando las circunstancias así lo permiten. Esto quiere decir que existe la necesidad de articular mejor el trabajo de comisiones y alcanzar propuestas, sugerencias u opiniones sobre los distintos temas de preocupación e interés en la comunidad”.

De lo anterior, queda claro que, la dinamización de acciones y procesos que orienten adecuadamente el seguimiento y la efectividad de los programas sociales, no es una labor exclusiva del comité ejecutivo. Sin embargo, creemos que la activación de los procesos y acciones para lograr la eficiencia en la ejecución de los programas sociales es una de sus labores centrales que en la actualidad viene mostrando serias limitaciones en su operatividad.

V. Concertación para el desarrollo local: una perspectiva a partir del discurso de los actores que tienen representación en la MCLCP

En los últimos años, las experiencias de concertación de actores público–privado vienen adquiriendo cierta relevancia y se están convirtiendo en una práctica difundida. En tal sentido, en diversos lugares de nuestro continente se vienen instalando mesas de concertación, corporaciones de desarrollo, agencias de desarrollo, centros de competitividad, redes interinstitucionales, consejos de desarrollo u otro tipo de organismos cuya finalidad característica es buscar acuerdos participativos amplios sobre diferentes aspectos del desarrollo local a partir de las demandas de los actores. Se debe enfatizar que las motivaciones e intereses de los actores, por cierto, no necesariamente son idénticas o coincidentes.

En esta perspectiva, la concertación no se propone eliminar esta pluralidad de intereses y actores. Por el contrario, se centra en canalizar y conciliar las diferencias y sentidos de los actores, hacia centros de acción que son de interés común. Por lo que puede verse a la concertación como una vía, un camino, una alternativa o una herramienta para construir el desarrollo local, es decir, para avanzar hacia una situación deseable en la que toda la gente tiene la posibilidad de acceder a un grado razonable de bienestar en sus seguridades y medios de vida del hogar.

El enfoque de la concertación, descarta que el desarrollo local pueda provenir por si mismo, de la acción desregulada, atomizada, o descoordinada de los actores que operan en un determinado espacio local. Asimismo, descarta que el bienestar social sea una meta que dependa exclusivamente de la intervención de los órganos del estado. El desarrollo local, o más exactamente, el bienestar de la gente, en los tiempos actuales tiene más posibilidad de ser el resultado de la acción más o menos consensuada y coincidente de ciudadanos, empresarios, organizaciones sociales e instituciones, en diálogo con el estado como aparato de gobierno.

Por lo tanto, la concertación local entendida como un proceso de deliberación entre el Estado y el ciudadano conducente a la obtención de acuerdos voluntarios, conciliando intereses diversos. No solamente es una vía para el desarrollo local, sino, también es un mecanismo que se orienta a fortalecer y profundizar, básicamente, los niveles de democracia, de descentralización y de participación ciudadana, por que permite que la población y sus organizaciones participen en el diseño y en las decisiones que se toman sobre los problemas de los distritos y provincias.

No obstante, es necesario precisar que la concertación no es la panacea para lograr el desarrollo local ni mucho menos pretende ser apropiada para todas las circunstancias. Los actores tienen entonces que saber reconocer la situación y ocasiones en las que el camino de las acciones concertadas es el más idóneo.

Con todo, en esta parte del documento se pone especial énfasis en brindar un análisis acerca de la valorización que realizan los actores vinculados a la MCLCP, respecto al tema de la concertación. En tal sentido, distinguimos dos categorías “por qué concertar” y “para qué concertar” para dicho propósito.

La categoría **¿por qué concertar?** hace referencia a las expectativas y razones principales por las cuales es preferible que los actores públicos y de la sociedad civil se concierten en los procesos de desarrollo. En tal sentido, dicha interrogante busca explorar las explicaciones que valorizan al tema de la concertación. Mientras que, el **¿para qué concertar?** hace alusión a los propósitos más prácticos o acciones más puntuales que motivan a los actores optar por la vía de la concertación.

Es necesario enfatizar que la construcción de los textos y frases que a continuación se presentan a modo de respuestas a las dos interrogantes planteadas, es una visión ideal e imaginaria de los actores de la MCLCP respecto al tema de la concertación, es decir, es una noción normativa de la concertación (“el deber ser”) puesto que cada uno de los participantes en los diferentes *focus group* valorizan idealmente en sus discursos las razones y propósitos por lo que es conveniente optar por la vía de la concertación.

5.1 ¿Por qué concertar?

Las expectativas y razones por las cuales los actores consideran preferible concertarse las hemos agrupado en cuatro conjuntos de nociones a) voluntad de afirmar un modelo de democracia participativa, b) la concertación una vía para alcanzar el desarrollo local, c) fortalecimiento y profundización de la participación ciudadana, y d) exigencias de descentralización, esta forma de agrupar y analizar la información nos permite dar cuenta con mayor claridad las razones principales por las que es preferible que los actores locales concierten.

Voluntad de afirmar un modelo de democracia participativa

En principio, existe una voluntad enorme de afirmar la democracia³⁷ como un modo de vida de la sociedad en su conjunto, más que como un régimen político formal con un conjunto de reglas de juego definidas para acceder al poder político. Al respecto se dice:

*- Todo proceso de concertación de actores reafirma la democracia, puesto que, la concertación no significa un margen de condicionamiento ni sometimiento, es una forma de convivencia democrática.*³⁸

*- La concertación siempre ha debido ser una bandera de la democracia.*³⁹

Si bien coexisten las voluntades de afirmar el modelo democrático de gobierno que el pueblo y la constitución peruana aceptan como la pauta fundamental para la viabilidad de nuestras sociedades, el mayor acento en los discursos de los actores nos hacen entrever que esta forma de democracia representativa no es suficiente para lograr una relación orgánica entre el Estado y la sociedad civil, en tanto, de los discursos de los actores se puede objetivar la emergencia de ofertas y demandas de otras

³⁷ Desde el punto de vista jurídico, la democracia es la forma de gobierno en la que los gobernantes son elegidos periódicamente por los gobernados y en la cual todos son iguales ante la ley.

³⁸ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

³⁹ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

formas de actuación y movilización de la sociedad que están asociados con la democracia participativa.⁴⁰ Al respecto se señala:

- *Por medio de la concertación fortalecemos y profundizamos el modelo democrático de gobierno, es un medio en el que todos los actores participan en igualdad de condiciones. Por ello nuestra participación en la vida nacional no solamente debe darse en procesos electorarios.*⁴¹

- *La concertación nos permite fortalecer el modelo democrático de gobierno acercando cada vez más el Estado al ciudadano en el que ambos concilien sus intereses, puesto que, no en todo podemos estar de acuerdo, lo más importante es que aquí no debe haber un ganador ni un perdedor, sino, debemos llegar a concertar para que sea beneficiosa para ambas partes, conciliar intereses, conciliar ideas, conciliar compromisos etc. Entonces la concertación es una forma de vida y de convivencia entre los actores públicos y los actores de la sociedad civil.*⁴²

En esa perspectiva, es posible afirmar que la concertación como mecanismo, como herramienta, como instrumento o como vía se aproxima mejor a la idea de democracia participativa en el sentido de que es un espacio donde se producen y establecen una serie de vinculaciones directas, permanentes y continuas entre el Estado y el ciudadano.

Por otra parte, se cuestiona enfáticamente a la elección no democrática —“designación a dedo”— de los coordinadores y/o presidentes de las mesas de concertación. Más aún, se pone en tela de juicio a los criterios poco democráticos que se utilizan para incentivar y motivar la participación de los actores en el proceso. Sin embargo, “en la base de la concertación no se privilegia la democracia de élites ejercida a través de representantes elegidos, o de un grupo de funcionarios designados por el Presidente de la República. Tampoco se exalta la idea de una democracia de las mayorías que imponen sus decisiones al resto de la nación”.⁴³

Esta situación genera una suerte de contradicción entre el proceso real y el discurso que los anima a concertarse. Es decir, determinados actores que vienen participando e involucrándose en el proceso de concertación no están de acuerdo con los mecanismos y/o procedimientos de representación y participación.

La concertación una vía para alcanzar el desarrollo local

El peso de erigir a la concertación como una vía para lograr el desarrollo local, frente a la voluntad de afirmar nuevas relaciones democráticas entre la sociedad civil y el Estado, para que los ciudadanos puedan ejercer mejor sus derechos políticos,⁴⁴ es marcadamente superior en el discurso de los actores.

En esa perspectiva, la necesidad de “alcanzar” el desarrollo local es una de las razones fundamentales por las que los actores valorizan a la concertación: Al respecto se dice que:

- (...) *Ayacucho ha tenido un problema socio político muy grave, además, es uno de los departamentos más pobres del país. Razones suficientes para que los ciudadanos, las organizaciones sociales y las autoridades reflexionemos y encontremos caminos más cortos y viables para poder*

⁴⁰ La diferencia mayor entre los dos “tipos de democracia”, es la dimensión dinámica que aporta la participativa. La democracia representativa permite una vinculación directa con el Estado a través de mecanismos puntuales (referéndum, plebiscitos, etc.) y funciona en general de manera indirecta entregando a la persona elegida la responsabilidad de vinculación, en cambio, la democracia participativa por el contrario, establece una relación directa, permanente y continua entre el Estado y el ciudadano.

⁴¹ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁴² Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁴³ Luis M. Sánchez Fernández (2000), “La concertación como herramienta del gobierno local”, COPASA – GTZ, Arequipa, Perú. Pg. 6.

⁴⁴ Al respecto se señala que, “el ejercicio de los derechos políticos no es suficiente para fundamentar la vía de la concertación. Esta se presenta más bien como una exigencia débil desde que los derechos no plantean necesidades, ni generan obligaciones prácticas inmediatas, ni despiertan interés por sí” (Manuel Sánchez, 2000).

*entendernos entre autoridades, autoridades con la sociedad civil y viceversa, con el fin de mejorar el nivel de vida de la sociedad ayacuchana (...).*⁴⁵

*- (...) somos un país pobre y no tenemos muchos recursos, consecuentemente hay que aprovechar lo mínimo que existe, para canalizarla de la mejor forma y hacer del desarrollo una realidad.*⁴⁶

El hecho de que los actores valoricen en sus discursos a la “concertación” como una vía para lograr el desarrollo local, tiene asideros con la difícil situación económica y social por las que viene atravesando el pueblo peruano. Y más específicamente la sociedad ayacuchana, así, Ayacucho de acuerdo a cifras oficiales del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) se constituye como el tercer departamento más pobre del Perú y en términos relativos alcanza una participación de sólo el 0.7% en el PBI nacional. Creemos que estas circunstancias se constituyen en razones más que suficientes para que los actores de la MCLCP valoricen a la concertación en el sentido de tomar conciencia y realizar emprendimientos para movilizar sus capacidades y recursos de manera conjunta, coordinada y articulada en pro del desarrollo de Ayacucho. Al respecto se refiere que:

*- La concertación es la única opción que le queda al pueblo peruano, a sus regiones y en especial al pueblo ayacuchano para salir del subdesarrollo.*⁴⁷

*- El desarrollo nacional, regional y local tiene que partir del interés y participación de cada uno de los actores.*⁴⁸

En general, a pesar de la fuerte inversión estatal en los últimos decenios, a pesar de la promoción de un mercado con pocas regulaciones en el último decenio, la situación de pobreza de las zonas rurales y urbano marginales en el Perú no ha cambiado sustancialmente, por el contrario problemas estructurales como el desempleo, la caída del ingreso, economías locales y regionales débiles y poco competitivas se han incrementado.

Por tanto, en relación a estas constataciones, no parece posible que el Estado, el mercado o las bases organizadas puedan por sí mismas, prescindiendo el uno del otro, enfrentar exitosamente las condiciones de subdesarrollo que registran los espacios locales y regionales del Perú. En nuestro entender, una de las alternativas es que los actores que operan en un determinado espacio local se vinculen y actúen de manera conjunta en la movilización de recursos para superar estas situaciones de subdesarrollo. Al respecto se dice que:

*- Solos no podríamos lograr el desarrollo siempre tiene que ser en asocio, en unión, en unidad, sin embargo, ello no se puede plantear a secas, esa unidad se logra en base a un dialogo que debe darse en todos los espacios.*⁴⁹

*- La concertación es el único camino que tenemos, para mí la única alternativa que nos queda, toda vez que no tenemos recursos suficientes como para salir adelante, creo que solamente concertando vamos a poder sumar recursos y optimizar al máximo todo lo que tengamos disponible para impulsar el desarrollo.*⁵⁰

*- El estado y la sociedad civil tienen que dar la vuelta y mirarse cara a cara para conversar porque solamente de esa forma el país retomara el camino del dialogo, el camino de la concertación, el camino de la armonía para buscar todos un objetivo común que nos beneficie a todos por igual.*⁵¹

⁴⁵ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁴⁶ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁴⁷ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁴⁸ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁴⁹ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁵⁰ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁵¹ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

- *La concertación en estos últimos tiempos responde a una filosofía, es una vía para lograr el desarrollo por que busca articular al Estado, al mercado, y a las organizaciones de base.*⁵²

Se observa que la necesidad práctica de lograr el desarrollo local es valorizado, sin embargo, el punto mayor de inflexión y contraproducente para este fin y para la viabilidad concertación se produce cuando los actores deciden pasar del discurso a la acción, es decir, cuando los actores deciden emprender acciones y movilizaciones de recursos y capacidades de manera conjunta o más concretamente cuando deciden concertarse para el desarrollo local.

Fortalecimiento y profundización de los mecanismo de participación

La voluntad de afirmar un modelo de democracia participativa y la valorización de la concertación como una vía para lograr el desarrollo local, son dos opciones que no se pueden concebir y estructurar dejando de lado a los mecanismos de participación⁵³ que están presentes en ellas.

En esa perspectiva, la noción de fortalecimiento y profundización de los mecanismos de participación, en los últimos años es emplazado y valorizado desde distintas aristas. En general, esta idea es usada con mucha frecuencia por los académicos, políticos y profesionales de las ciencias sociales.

En efecto, los discursos de los actores hacen entrever la presencia de una “sensación de sed” por participar en la vida local y nacional, un afán de pretender involucrarse en los asuntos públicos y en la solución de los diferentes problemas que atañe a la comunidad en su conjunto. En rigor, existe una fuerte intención por parte de los actores de vincularse más estrechamente con el gobierno y con la problemática que les atañe. Al respecto se dice:

- *Es vital afirmar la participación de la sociedad civil en la planificación, ejecución y monitoreo de las acciones de gobierno.*⁵⁴

- *Las políticas siempre han sido diseñados por el Estado, no se tenía en cuenta a la sociedad civil, a través de la concertación el Estado y la sociedad civil se co-responsabilizan de los acuerdos que previamente han conciliado.*⁵⁵

- *Existe la necesidad fortalecer y profundizar el ejercicio de la participación ciudadanía en el que hacer público. Creo que ese es el punto de partida y la concertación no es otra cosa que el encuentro de esas voluntades y de estas demandas desde la sociedad civil con las políticas de gobierno o con los apoyos de los programas de la cooperación internacional.*⁵⁶

- *La participación se orienta a involucrar a las personas en la solución de los problemas y no esperar que otros lo hagan, sino ser agentes activos en la resolución de los problemas, es decir, somos parte del problema y parte de la solución.*⁵⁷

- *Concertar significa también un poco de vigilancia social, el control ciudadano sobre la cosa pública, pero también este asunto del control ciudadano sobre la cosa pública no solamente tiene que ser un criterio fiscalizador, sino también tiene que ser propositivo y de colaboración.*⁵⁸

⁵² Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁵³ Un criterio básico define a la participación en tres acepciones. **Participación social** entendida como la relación y el grado de involucramiento de un individuo en las diferentes organizaciones de la sociedad civil (club deportivo, comités de educación , cooperativas, sindicatos, asociaciones de productores, etc.). **Participación política** designa el involucramiento de una persona en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa (elección, referéndum, plebiscito, etc.) así como su pertenencia a un partido político. **Participación ciudadana** entendida como el conjunto de relaciones que un individuo tiene con el Estado, de manera directa o indirecta, en el marco de sus derechos. La participación ciudadana incluye a la participación política. Chantal, Nicod.(1999). “Proceso de concertación público privado: una oportunidad para el desarrollo económico local”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL/ILPES. Pg. 27.

⁵⁴ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁵⁵ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁵⁶ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁵⁷ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

Ahora bien, si realizamos el análisis distinguiendo entre actores público y privado el mayor acento por este “interés” de vinculación Estado y sociedad civil, de lejos, recae en los actores pertenecientes a la sociedad civil.

En rigor, se señala que la concertación, a través de la promoción de la participación, es el medio por excelencia de vinculación efectiva entre el Estado y la sociedad civil.

Así, la participación ciudadana en su máxima expresión —la concertación—, más allá de los diálogos, conversaciones y negociaciones que se suscitan en su interior, significa también una predisposición a asumir responsabilidades y compromisos. En este sentido, en los discursos aparece tíbiamente una intención de asumir responsabilidades y compromisos, es decir, si bien los discursos objetivan un enorme deseo por profundizar la participación ciudadana, estas no traen consigo una objetivación explícita que implique asumir márgenes de compromisos y responsabilidades. Al respecto se dice:

- La gente que nunca ha tenido acceso a opinar mucho menos a decidir ahora por lo menos estamos opinando y estamos decidiendo.⁵⁹

- La concertación es la opción para poder por lo menos conversar, hablar, escuchar e intercambiar ideas y definir qué acciones podríamos hacer de manera conjunta y es un espacio adecuado para que la sociedad civil organizada pueda hacerse escuchar y pueda conversar de manera libre, independiente sus ideas en función a la concertación que se esta dando.⁶⁰

Finalmente, nuestra intención en esta parte de documento es relevar las bondades de la concertación en el proceso de fortalecimiento de los mecanismos de participación. Por lo que, no hay duda que la instalación de la MCLCP se orienta a fortalecer los mecanismos de la participación ciudadana y en la actualidad se constituye en una de las iniciativas concretas por parte del Estado de acercarse a la ciudadanía. Sin embargo, los espacios de concertación promovidos por el actual gobierno, en su funcionamiento, al menos en la ciudad de Ayacucho, presente serias dificultades.

Exigencias de profundizar la descentralización

Los discursos de los actores nos hacen entrever la necesidad de potenciar de manera más efectiva la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de las políticas públicas. Lo anterior implica acercar el Estado al ciudadano, a través de diversos mecanismos, siendo uno de ellos los procesos de descentralización. Al respecto se dice que:

- La concertación es una oportunidad para que los beneficiarios de las políticas públicas participen en el diseño y ejecución de ésta, por que la concertación no admite que la planificación y su ejecución sea de arriba para abajo, sino tiene que ser una dinámica constante.⁶¹

- Siempre las decisiones se tomaban en forma vertical, de arriba para abajo, entonces, las ordenes emanadas venían de arriba y los de abajo tenían que cumplir. Muchas de las ordenes no eran reales no encajaban en la realidad, pero esta vez se da esta oportunidad de concertar, dialogar, conversar, analizar nuestros problemas sociales in situ, de esta manera el pueblo, los actores, tenemos voz para hacer llegar nuestras propuestas a los gobernantes, entonces, es una oportunidad para participar en el diseño de alternativas y propuestas para nuestro pueblo.⁶²

- Muchos de los enfoques de desarrollo en su diseño e implementación, básicamente, eran dictados y dirigidos desde las esferas más altas, en ese sentido, la exigencia misma de encontrar

⁵⁸ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁵⁹ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil. Hace alusión que a partir de la constitución de la MCLCP tiene la oportunidad de participar en la cosa pública.

⁶⁰ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁶¹ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁶² Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

*enfoques de desarrollo releva la necesidad de que las poblaciones sean no solamente receptoras de programas de desarrollo, sino, más bien actores en estos procesos.*⁶³

Consiguientemente, el hecho de acercar el Estado al ciudadano, a través de los mecanismos de concertación, por ejemplo a través de la MCLCP, permite identificar con mayor precisión la demanda social y diseñar adecuadas políticas públicas que respondan a las necesidades de la población.⁶⁴

Sin embargo, se debe precisar que, pesa más la idea de descentralización entendida como el proceso de acercar el Estado al ciudadano a través de mecanismos de participación en el diseño e implementación de las políticas públicas, más que la noción de transferir atribuciones, funciones y competencias de gobierno a los niveles subnacionales (departamentos, provincias y distritos).

En otras latitudes y en diversos círculos políticos y académicos se ha constatado una serie de exigencias de descentralización efectiva de las decisiones de gobierno, para favorecer las facultades decisionales de los niveles subnacionales, por que parece poco sensato esperar que los gobiernos centrales tengan, algún día, la capacidad de atender los problemas de los niveles de gobierno – regionales, municipios provinciales y municipios distritales. Por ello, “concertar, no sólo es dialogar y decidir con la población, sino también descentralizar, regionalizar, reconocerles más autonomías de gobierno a los municipios y comunidades locales”.⁶⁵

En este marco, la descentralización entendida como la transferencia de competencias a los niveles descentralizados inferiores de una organización, parece no ser aún una prioridad o exigencia latente en los discursos de los actores. Esta circunstancias, en cierta forma, explicarían las razones por las cuales la MCLCP adolece de facultades resolutorias y decisionales en el campo de las políticas sociales.

Al respecto, hay que enfatizar que la actuación de la MCLCP en el espacio local ayacuchano se posiciona y/o configura eminentemente como un ente consultivo y de coordinación sin muchas facultades resolutorias.

5.2 ¿Para qué concertar?

La concertación para el desarrollo local más que un conjunto de iniciativas puntuales y circunstanciales de encuentro y relacionamiento de actores, podría ser visto como un proceso sistemático que se construye y estructura en permanente tensión entre la necesidad de “alcanzar” el desarrollo local y los intereses de los actores.

Los intereses y propósitos de los actores, por cierto, no necesariamente son idénticos. Por lo que sus motivaciones varían de actor a actor.

Bajo estas consideraciones, se ha identificado tres propósitos inmediatos que motivan a los actores optar por la vía de la concertación. Sin embargo, se debe señalar que el fin último de la concertación local, según los actores de la MCLCP, es lograr niveles de bienestar social, o más exactamente el desarrollo local.

Los propósitos han sido agrupados en tres nociones a) preocupación por lograr eficacia y eficiencia en las acciones de gobierno, b) transparentar las acciones del gobierno, vigilancia social y c) Afirmación de una cultura de mutuo reconocimiento.

⁶³ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁶⁴ Efectivamente, la instalación de la MCLCP es una acción concreta en la intención del Estado de acercarse e involucrar a los ciudadanos organizados en el diseño e implementación de las políticas sociales en el marco de las estrategias para la superación de la pobreza.

⁶⁵ Luis M. Sánchez Fernández (2000), “La concertación como herramienta del gobierno local”, COPASA – GTZ, Arequipa, Perú. Pg. 7.

Preocupación por lograr eficacia y eficiencia en las acciones de gobierno

En los últimos años, se ha hecho más evidente la existencia de una mayor preocupación por lograr mayores impactos y resultados en las acciones de gobierno, y en particular en las acciones que tienen que ver con la ejecución de los programas y políticas sociales.

Estas preocupaciones, se configuran desde distintos ángulos que transitan desde la demanda las propias poblaciones beneficiarias hasta las exigencias implantadas por los organismos multilaterales y bilaterales.

Así, los discursos de actores, también, nos hacen notar que existe una enorme preocupación por la eficacia y la eficiencia en las acciones del gobierno. En tanto, los actores sostienen que uno de los mecanismos que permitiría lograr impactos y resultados sostenibles, es la actuación conjunta y concertada de los actores. Al respecto se dice que:

- Se concerta para optimizar los recursos y para que nuestras acciones concertadas se materialicen en impactos al interior de la comunidad.⁶⁶

- En concreto se concerta para minimizar los recursos y maximizar los resultados.⁶⁷

- Se concerta para resolver los grandes problemas y buscar la eficiencia y efectividad en la inversión, ello implica evitar el paralelismo en las acciones desarrolladas tanto por los actores públicos y privados.⁶⁸

Por otro lado, en esta misma línea de análisis, se considera que la concertación como una herramienta para la gestión local, posibilita que los esfuerzos y acciones de los actores no se diluyan, pero también, permite que los esfuerzos y energía de los actores no se dupliquen, es decir, mediante la concertación se evita potencialmente el paralelismo en la acción tanto de los actores públicos como de los actores de la sociedad civil. Así, encontramos con mucha recurrencia en los discursos que, la concertación es un mecanismo por excelencia que evitaría el paralelismo en las intervenciones de las instituciones. Al respecto se dice que:

- Se evitaría la duplicación de esfuerzos y cosas por estilo.⁶⁹

- (...) para evitar la dualidad o duplicidad de funciones, que es lo que esta sucediendo aquí en Ayacucho hay una serie de instancias que realiza las mismas actividades, mientras dos ONG discutían la construcción de un puente, viene un tercero y lo construye a varios metros de lo que ellos estaban discutiendo, entonces, para evitar estas situaciones se debe concertar, para ahorrar esfuerzos, multiplicar resultados y darle solución a los problemas involucrando a todos los agentes.⁷⁰

- Para obtener logros evitar duplicidad de esfuerzos y apoyarnos en conseguir metas en común.⁷¹

Si bien, a través de los discursos se valoriza la concertación como una herramienta de gestión que permite potencialmente lograr eficacia y la eficiencia en la inversión social y en la movilización de energías, hay que enfatizar que las expectativas de los actores surge de la objetivación de una realidad concreta a partir de su experiencia vivida directa o indirectamente. En ese sentido, circunstancias de paralelismos se pueden identificar en las acciones de las instituciones públicas y privadas que operan en el espacio local ayacuchano.⁷²

⁶⁶ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁶⁷ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁶⁸ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁶⁹ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁷⁰ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁷¹ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁷² Si bien hasta la fecha no existen estudios que nos de cuenta con mayor precisión sobre estas situaciones. El discurso de los actores nos hace entrever que la concertación es potencialmente una herramienta, especialmente para Ayacucho donde las instituciones se relacionan circunstancialmente, que posibilita la superación de la duplicación de esfuerzos.

Transparentar las acciones del gobierno, vigilancia social

La transparencia en las acciones de gobierno, específicamente en los procesos de implementación de las políticas, programas y proyectos públicos en su conjunto, es una demanda que emerge con mucha intensidad en los distintos círculos políticos, académicos, institucionales y en la población en general.⁷³

La preocupación en relación a que las acciones de gobierno sea cada vez más transparente, es una exigencia muy presente en los discursos de los actores. Precisamente el mayor acento de estos discursos nos hacen notar que la concertación entendida como el grado más alto de la participación ciudadana donde el Estado y el ciudadano se co-responsabilizan de los resultados del proceso de deliberación, permite de sobre manera que los ciudadanos exijan que las acciones del Estado se transparenten. Al respecto se dice que:

*- La concertación es un medio que permite que las instituciones públicas y privadas transparenten sus acciones.*⁷⁴

*- Se concerta para evitar despilfarro de recursos, para una mayor vigilancia y para promover y lograr una horizontalidad donde la sociedad civil organizada participe conjuntamente con el Estado en la toma de decisiones.*⁷⁵

En esa perspectiva, la concertación también es vista como un mecanismo que permite que los ciudadanos realicen vigilancia social sobre la cosa pública. En este caso el tema de vigilancia social está fuertemente asociado al tema del control social, lo cual es asociado por los actores al tema de la fiscalización de las acciones de los gobernantes. Se dice que:

*- Lo que más interesa es que debemos hacer la vigilancia social para que no exista superposición de proyectos no para hacer nosotros los proyectos.*⁷⁶

*- (...) a nadie les gusta que le fiscalicen, pero con la concertación tendremos la oportunidad de fiscalizar las acciones tanto públicas como privadas (...).*⁷⁷

El control social, pone el acento en la capacidad que tienen los gobernados para fiscalizar, exigir y pedir rendición de cuentas sobre determinadas iniciativas que el gobierno viene impulsando. Sin embargo, estas exigencias de control y vigilancia social sobre la cosa pública es marcadamente latente, debido entre otros factores, a los altos niveles de corrupción e incumplimiento de las demandas sociales que ha caracterizado al Perú y a sus niveles subnacionales en los últimos años.

Afirmación de una cultura de mutuo reconocimiento

La composición de una determinada experiencia de concertación por su propia naturaleza es heterogénea, pero, en medio de esa pluralidad de costumbres, intereses y formas de actuar de cada integrante, estos procesos apuntan fortalecer y desarrollar una cultura de convivencia y de mutuo reconocimiento entre los actores involucrados en el proceso. En tal sentido, se señala que:

*- En el proceso de interacción y negociación de actores se valora a cada uno de los miembros que participa junto con nosotros en la mesa.*⁷⁸

- (...) tenemos que aprender a ser tolerantes cuánto puedo ceder y cuánto puedo aportar en determinado momento y creo que también esa es una particularidad de la concertación, nadie debe

⁷³ El tema de la transparencia en las acciones del Estado está asociado con la capacidad del gobierno de realizar una gestión transparente hacia a la sociedad civil, este proceso es conocido también como "accountability"

⁷⁴ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁷⁵ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁷⁶ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁷⁷ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁷⁸ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

*imponer de lo que hay que hacer, lo ideal es que todo se construya por consenso, no siempre es posible, a eso tenemos que apuntar.*⁷⁹

Así, en medio de la diversidad y pluralidad de los actores siempre es posible llegar a un acuerdo o a una solución que atienda los intereses de todos los participantes, aun cuando el camino de negociación-deliberación para llegar a ese acuerdo, puede ser largo y difícil. Por tanto, la concertación pone especial énfasis en valorar y aportar elementos que posibiliten la construcción de una cultura de mutuo reconocimiento. Al respecto se dice que:

*- Los representantes de las organizaciones de base tienen prejuicios o temor del que dirán. Dicen de repente mi opinión no va tener validez, por eso muchas veces solamente garantizan con su presencia y no intervienen, entonces, finalmente el resultado de la reunión es a veces producto los representantes los que hablan mejor o de los profesionales, pero, con la concertación tenemos la oportunidad de actuar en igualdad de oportunidades, por algo se llama concertación todo lo que hagamos se tiene que hacer por consenso donde la opinión de todos cuenta por igual.*⁸⁰

VI. Elementos que frenan el proceso de concertación: una perspectiva a partir de los discursos de los actores que tienen representación en la MCLCP de Ayacucho

Ordenamiento tipológico de los bloqueos o elementos que frenan el proceso de concertación

Como resultado del proceso de análisis de la información recopilada en los *focus group*, se ha identificado un conjunto de factores que vienen limitando un adecuado funcionamiento de la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza.

En consecuencia, para profundizar en el análisis, los factores limitantes han sido agrupados en tres grandes bloques: a) institucionalización del proceso de concertación, b) dinámica del proceso de concertación y c) gestión del proceso de concertación.

La identificación y división de los factores limitantes en “bloques” no debe producir la impresión que grupos de ellas no puedan ser articuladas en posturas envolventes o comprensivas. Por el contrario, creemos que éstos factores en la realidad se integran y entrecruzan.

6.1 Institucionalización del proceso de concertación

Como antesala al desafío de esbozar una noción sobre lo que entenderemos por “institucionalización del proceso de concertación”, consideramos que es necesario precisar algunas consideraciones respecto a lo que se entiende por instituciones.

Actualmente, en los círculos políticos y de ciencias sociales se entiende por instituciones a las “reglas de juego”, es decir, las reglas permiten resolver problemas concretos para grupos sociales involucrados, que se organizan para un determinado fin. En esta misma línea Douglass North, considera que, “las instituciones constituyen las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente,

⁷⁹ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁸⁰ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

son limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”⁸¹

Las instituciones “reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana, de modo que cuando deseamos saludar a los amigos, manejar un automóvil, comprar naranjas, pedir dinero prestado, establecer un negocio, enterrar a nuestros muertos, o cualquier otra cosa, sabemos (o podemos averiguar con facilidad) cómo realizar esas actividades. De inmediato observaremos que las instituciones difieren cuando tratamos de realizar esas mismas operaciones en un país diferente (...)”⁸²

Por otro lado, las reglas de juego pueden ser formales o informales, las primeras están referidas a las leyes y a todos los procedimientos regulados de solución de controversias, mientras que las segundas se relacionan con actitudes y normas de conducta no escritas cuya evolución está determinada por la estructura de los valores de la sociedad.⁸³

Por tanto, las instituciones (reglas de juego y sus mecanismos de imposición) definen el conjunto de oportunidades al alcance de los individuos y de las organizaciones de una sociedad (jugadores). Desde este enfoque, la organizaciones son todas las agrupaciones que son creadas por individuos que tienen algo en común.⁸⁴

Con todo, entenderemos por institucionalización al proceso a través del cual los actores (sujetos) construyen reglas de juego formales o informales que estructuran y guían su participación e involucramiento en el proceso de concertación. En rigor, la institucionalización son las reglas de juego dentro de las cuales se mueven las relaciones entre estos actores.

En ese marco, el propósito de las reglas es definir la forma en que el proceso de concertación se desarrollará. Pero el objetivo de los actores dentro del conjunto de reglas es lograr una concertación exitosa a través de aptitudes, actitudes y prácticas adecuadas. El grado de importancia y prioridad que los actores le otorguen a las reglas de juego con los que funciona una determinada experiencia de concertación, también, es un elemento decisivo en el proceso de institucionalización.

Dentro de esta tipología, para el análisis, se ha considerado tres factores o elementos limitantes de la experiencia de concertación en estudio a) Claridad de la función y objetivos del proceso de concertación, b) Voluntariedad y predisposición de los actores, y c) Representatividad de los participantes, esta forma de agrupar y analizar la información nos permite dar cuenta con mayor precisión que la MCLCP no está camino a su institucionalización en el espacio local de Ayacucho.

Claridad de la función y objetivos del proceso de concertación

Laurent Thévoz, afirma que, uno de los aspectos siempre crítico, es el ¿para qué? de un proceso de concertación. Se trata en primer instancia de tener claro que la concertación sirve “para” acordar una decisión entre los participantes del proceso, una decisión que depende de ellos.⁸⁵

⁸¹ North, Douglass (1990), “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”, Cambridge University Press, Fondo de Cultura Económica, México, 2001. Pg. 14.

⁸² Ob, cit. Pg. 15.

⁸³ Las reglas de juego formales incluyen reglas políticas y judiciales, reglas económicas, contratos y derechos de propiedad. Por su parte, las reglas de juego informales son limitaciones que surgen para coordinar los intercambios humanos repetidos y consisten en los patrones de conducta sancionados socialmente y las normas y actitudes aceptadas por todos. La cultura y las preferencias subjetivas caracterizan a las limitaciones informales y determinan la forma en que los individuos procesan y utilizan información.

⁸⁴ Entre ellas destacan las organizaciones políticas (partidos políticos), organizaciones públicas (entidades del gobierno central, organismos autónomos, municipios, Fuerzas Armadas, etc.), organizaciones sociales (clubes, organizaciones de base, colegios profesionales, asociaciones de consumidores, organizaciones religiosas, etc.), organizaciones educacionales (colegios, universidades, institutos, etc.), organizaciones económicas (sociedades anónimas, cooperativas), organizaciones gremiales (empresarios, trabajadores) y las organizaciones de comunicación (prensa escrita, radio y televisión)”. Gustavo, Guerra-García, Picasso (1999), “Reforma del Estado en el Perú. Pautas para Reestructurar el Poder Ejecutivo”, Foro Nacional/Internacional Agenda Perú, Lima Perú. Pg. 25

⁸⁵ Laurent Thévoz (1999), “Procesos de concertación para la gestión pública. Conceptos, dimensiones y herramientas”, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Caracas Venezuela. Pg. 97.

En ese marco, la claridad de los participantes acerca de las funciones, roles y objetivos de la experiencia de concertación que los convoca, es una condición indispensable para que se involucren con mayor pertinencia y efectividad en la búsqueda de la materialización de los intereses y objetivos de la concertación.

Así, la MCLCP “es un espacio de toma de decisiones donde participan instituciones del Estado y de la sociedad civil, con el fin de concertar, es decir, ponerse de acuerdo mediante el consenso, sobre la forma más transparente, justa y eficiente de luchar contra la pobreza en cada departamento, provincia y distrito del Perú. Los acuerdos a los que se llegan tienen un carácter vinculante entre las partes”.⁸⁶

En esa perspectiva, la instalación de las mesas de concertación como parte de la estrategia para la superación de la pobreza y como reforma institucional, es un cambio de reglas en la relación Estado-sociedad civil, puesto que, no solamente garantiza que la sociedad civil tenga influencia sobre el proceso de toma de decisiones estatal, sino que se co-responsabiliza definiendo conjuntamente con el estado la forma más transparente, justa y eficiente de luchar contra la pobreza. En rigor, el grado de influencia del ciudadano no dependerá solamente de la voluntad del Estado de incluir o no su opinión, sino que resultará de una reflexión común con el ciudadano.

Lo anterior implica que, los actores que tienen representación en el proceso de concertación como una cuestión elemental y básica deben poseer un conocimiento adecuado acerca de la función, objetivos y el rol del espacio de concertación donde participan y materializarán sus iniciativas en propuestas y acciones.

En tanto, un conocimiento adecuado de los propósitos globales del espacio de concertación contribuye a que los procesos de negociaciones y concertaciones se orienten y enfaticen con mayor precisión al logro de sus intereses y objetivos. Puesto que, si un actor es consciente de la función y el rol del proceso, le será más fácil compatibilizar o estructurar su rol al interior de ésta, en el sentido de que, sus iniciativas y acciones tenderán a vincularse con mayor precisión con los propósitos mayores del espacio de concertación.

Empero, los discursos dan cuenta que gran parte de los participantes en la MCLCP tienen poca claridad acerca de la función, objetivos y el rol que juega la mesa en el espacio local de Ayacucho. Al respecto se dice que:

- *“Las mesas de concertación tienen establecidas sus funciones y objetivos, sin embargo, al interior de la mesa existen dificultades para ponerlos en práctica, por que hay poca claridad por parte de los actores cuales son los temas que se tienen que concertar”*.⁸⁷

- (...) *Lo que está ocurriendo, realmente, es que todavía no entendemos cabalmente el término “concertación” ni cuales son sus roles y funciones en nuestro medio, muchos estamos pensando que la mesa de concertación es un espacio para tener protagonismos en algunas acciones que se van a realizar*.⁸⁸

No obstante, si el ¿para qué? de la concertación es particularmente importante, la fase preparatoria, como antesala a la instalación y funcionamiento de la experiencia de concertación también es de vital importancia.

Al respecto, la instalación de la MCLCP en los niveles subnacionales del Perú, específicamente en la ciudad de Ayacucho, no ha tenido una fase preparatoria previa, es decir, el nivel central no se ha preocupado por socializar y diseminar con antelación la intención de constituir MCLCP en el Perú. Al respecto se dice que:

⁸⁶ “En favor de una vida digna para todos”. (2001). Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.

⁸⁷ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁸⁸ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

- “(...) cuando se instaló la mesa de concertación nadie sabía como criarlo, nadie sabía para que estábamos reunidos, nadie sabía que es lo que teníamos que hacer, más aún pocos sabían que era concertar y para qué teníamos que concertar, pero estábamos allí”.⁸⁹

- Cuando se instaló la mesa de concertación ninguno de los integrantes tenía una idea clara sobre cómo debería funcionar.⁹⁰

Voluntariedad y predisposición de los actores

Ningún actor público o privado puede ser compelido a tomar parte de un proceso de concertación contra su voluntad, puesto que “la concertación es ejercicio de voluntades libres y autointeresadas en los problemas que afectan al bienestar comunal. Por ello, así como hay libertad para tomar parte en acciones de concertación, también la hay para no participar entre todos los actores. En la base de las acciones concertadas sólo está la libertad de iniciativa, el respeto entre todos los actores y la voluntad de honrar los acuerdos”.⁹¹

En esa perspectiva, un elemento clave que hay que resaltar es la libertad de iniciativa de los actores para hacer parte de un proceso de concertación. Ello, en cierta forma, configura el grado de importancia y prioridad que los actores le otorgan a una determinada instancia de trabajo sinérgico. En tal sentido, en esta parte del documento nos centramos en analizar, a partir de la noción de la “voluntariedad”, el grado de importancia y prioridad que los actores le otorgan a la MCLCP.

Los discursos de un sector considerable de participantes de la MCLCP hacen entrever una relativa importancia y prioridad que recibe este espacio por parte de los actores. Estas circunstancias se analizan en los siguientes términos:

En primer lugar, quienes participan en la mesa no muestran un interés decidido por el desarrollo de MCLCP, el grado de involucramiento de muchos actores es tangencial y marginal frente a los requerimientos que demanda todo trabajo en asociatividad. Al respecto se dice que:

- Cuando queríamos concertar e instalar la mesa de concertación de Ayacucho se observó poco interés del alcalde, del presidente regional y otras autoridades locales, según las normas ellos tenían que estar presentes casi obligatoriamente como autoridades locales, pero no mostraron interés ni importancia (...).⁹²

- (...) La MCLCP no forma parte de la prioridad de las instituciones, entonces, el nivel de participación es casi “por cumplir”, lo único que interesa es que nuestras instituciones estén presentes en la mesa.⁹³

Así, la participación de algunos representantes en la mesa, básicamente los representantes de las instituciones públicas, responde a ciertas exigencias que se enmarcan dentro de la normativa que dio origen a la creación de la MCLCP. En tal sentido, muchos aducen ser presionados a involucrarse y participar en el proceso. Se dice que:

- “La mayoría de los participantes están aquí (hace referencia a la MCLCP) por que en sus instituciones le obligan a asistir y solamente están para hacer un acto de presencia”.⁹⁴

Sin embargo, se puede observar una aparente voluntariedad e interés por el desarrollo y consolidación de la MCLCP, en los discursos de los participantes de las organizaciones que pertenecen a la sociedad civil. En rigor, la real voluntad y predisposición de participar efectivamente de los actores que tienen representación en la mesa está en serias dudas.

⁸⁹ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁹⁰ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁹¹ Luis M. Sánchez Fernández (2000), “La concertación como herramienta del gobierno local”, COPASA-GTZ, Arequipa, Perú. Pg. 17.

⁹² Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁹³ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

⁹⁴ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

Consecuentemente, la claridad respecto de la importancia de la concertación como una forma superior de gestionar la superación de la pobreza en el departamento de Ayacucho se ve limitado.

Representatividad de los participantes

Esta categoría de análisis hace referencia, básicamente, a la representatividad⁹⁵ de los participantes en la MCLCP. Comprende cuatro dimensiones: propuestas y participación institucional, titularidad y capacidad de tomar y asumir decisiones, continuidad en la asistencia a las sesiones acordadas y legitimidad de la representatividad de los participantes

• *Propuesta y participación institucional*

El tema de la representatividad de los participantes asociados a un proceso de concertación es una cuestión fundamental para el buen funcionamiento del proceso de concertación.

En ese sentido, los representantes de las organizaciones públicas y privadas asociados al proceso de concertación, deben desarrollar una participación institucional, es decir, más que propuestas e iniciativas “personales”, sus planteamientos deben tener un carácter institucional.⁹⁶

Al respecto, los discursos de los participantes de la MCLCP nos hacen notar, que las propuestas y aportes que llevan a la mesa, no necesariamente son iniciativas negociadas al interior de sus propias organizaciones. Más aun, los acuerdos y/o consensos que se generan en el proceso no pasan por un proceso de retroalimentación (institución-representante-MCLCP). En ese sentido, en muchos casos, los miembros de las organizaciones asociados al proceso no conocen en qué grado y forma su institución viene participando en la MCLCP.

En ese marco, las acciones que se pretenden realizar en la mesa, no hacen parte de los temas principales de la agenda de las instituciones, es decir, gran parte de las instituciones involucradas en el proceso no contemplan en sus objetivos y actividades las acciones que serán impulsadas a través de la mesa, en tanto, las propuestas de las organizaciones no son corporativas mucho menos institucionalizadas. Al respecto se hace referencia que:

*- Las representaciones son más individuales que institucionales.*⁹⁷

*- cuántos de los que participan se reúnen con sus bases, para llevar una moción o propuesta a la mesa de concertación (...).*⁹⁸

*- Somos, quince o dieciséis miembros preguntémosle a los representante si se han reunido con los miembros de su institución y han conversado sobre las acciones que se viene impulsando en la mesa.*⁹⁹

*- Las instituciones no contemplan en sus planes operativos las acciones que impulsaran a través de la MCLCP.*¹⁰⁰

En efecto, los representantes señalan que la participación e involucramiento en la MCLCP no es una práctica “institucionalizada” al interior de las organizaciones que tienen representación en ella. Además, las propuestas que llevan a la mesa no es una moción corporativa, en tal sentido, dichas

⁹⁵ La representatividad hace referencia al grado en el que un participante en la MCLCP “representa” a los demás miembros de su organización. En tanto, el grado de representación implica que los participantes también representen los intereses y aspiraciones de sus organizaciones.

⁹⁶ Las propuestas e iniciativas que los representantes llevan a la mesa de concertación deben estar en un constante proceso de retroalimentación (institución – representante – proceso de concertación), puesto que, son las instituciones las responsables de designar a su representante.

⁹⁷ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

⁹⁸ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil

⁹⁹ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

¹⁰⁰ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

mociones son básicamente posturas personales de quienes están designados para representar a la institución en la mesa, y en el mejor de los casos son posiciones de quienes son responsables de la conducción de dichas organizaciones.

- ***Titularidad y capacidad para tomar y asumir decisiones en el proceso***

Ligado estrechamente a la necesidad de una propuesta y participación institucional se encuentra la exigencia de la titularidad y capacidad de tomar y asumir decisiones por parte de los representantes ante la MCLCP.

En este respecto, se enfatiza que son las organizaciones mismas las responsables de designar su representante. Pero, no basta la simple designación o elección si este proceso no transfiere funciones y atribuciones al representante para poder hablar y decidir en nombre de la institución y comprometerla.

Así, la participación del titular de las organizaciones tanto públicas como privadas que tienen representación en la MCLCP no está garantizada, es decir, en su mayoría, los responsables o titulares de las instituciones que deberían participar en el proceso de concertación delegan esta labor a otros miembros de su organización. Al respecto se dice lo siguiente:

- Las mesas de concertación donde quiera que estén en el tiempo y en el espacio deben ser asumidas por las cabezas de las instituciones. Sin embargo, en la mesa de Ayacucho, las autoridades no participan, delegan esta función algún trabajador de su institución.¹⁰¹

Asimismo, el representante de una institución pública o privada, en la mayoría de los casos, no tiene atribuciones ni competencias para poder decidir y asumir compromisos que se negocian en el proceso de concertación. Al respecto, se refieren lo siguiente:

- Si va ir un representante que no tiene poder de decisión y atribuciones y va plantear que yo voy a conversar con mis jefes etc, yo creo que estamos perdiendo el tiempo, estamos retrocediendo y estamos fallando.¹⁰²

- Algunos de los representantes simplemente hacen tiempo y después se retiran y peor ni siquiera aportan, lo que se tiene que hacer es convocar a gente que aporte y cree opinión en estos procesos y que aporte ideas y si sólo van a hacer tiempo por simplemente salir de su institución, sinceramente no hacemos nada.¹⁰³

- Participa el que no tiene muchas actividades en el trabajo o el que esta desocupado.¹⁰⁴

Estas circunstancias asociadas a la falta de atribuciones y capacidad de gran parte de los participantes para tomar decisiones y asumir compromisos institucionalmente, es un elemento que viene socavando la institucionalidad de la MCLCP. Por que transforma a la mesa en un espacio de conversaciones coloquiales y discursivos, con poca capacidad de influir decisivamente en el diseño e implementación de políticas orientadas a la superación de la pobreza.

- ***Continuidad en la asistencia a las sesiones acordadas.***

En la misma línea, atingente a los dos elementos analizados en el marco de la representatividad de los participantes, está la asistencia constante y regular de un mismo representante a las reuniones acordadas y/o establecidas.

Los discursos de los participantes de la MCLCP nos hace entrever que la asistencia y participación de los representantes a las diversas sesiones de trabajo (cuya frecuencia es de una vez por semana) carecen de una cierta regularidad y continuidad. Al respecto se señala:

¹⁰¹ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

¹⁰² Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

¹⁰³ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹⁰⁴ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

- *No hay continuidad en la asistencia de los miembros a las sesiones de la MCLCP.*¹⁰⁵

En esa perspectiva, los actores que tienen representación en la MCLCP, cambian sesión tras sesión de representante, circunstancias por lo demás que revela la poca seriedad con que ven a la mesa los distintos actores que operan en el espacio local ayacuchano. Se dice que:

- *Semanalmente cambian de representante y hasta explicarle lo que se ha tratado en la sesión anterior se pierde mucho tiempo.*¹⁰⁶

- *En cuatro sesiones distintas hemos tenido cuatro participantes diferentes, qué tipo de conversación sostenible vamos a tener con cuatro representantes, no hay continuidad en la participación, eso limita mucho, por que se tiene que repetir las cosas que se dijeron en la reunión anterior, la concertación no puede funcionar así.*¹⁰⁷

Ahora bien, si hacemos el análisis distinguiendo entre representantes de organizaciones públicas y privadas, estas circunstancias de falta de continuidad en las asistencia a las sesiones acordadas y el cambio continuo de representantes ante la mesa, de lejos, el mayor acento se sitúa en los actores públicos.

Estos hechos limitan considerablemente la fluidez y consistencia del proceso de concertación.

- ***Legitimidad de la representatividad de los participantes***

Al interior de la MCLCP, es latente el cuestionamiento permanente a la legitimidad de la representatividad de los participantes. Es decir, ¿hasta que punto los participantes expresan la opinión de sus representados? y ¿los canales para acceder y tener representación en la MCLCP son los adecuados?

Estas interrogantes, representan las inquietudes de muchos de los participantes de la mesa, en tal sentido, sistemáticamente las abordamos en lo que viene del documento.

¿Hasta que punto los participantes expresan la opinión de sus representados?

Los discursos de gran parte de los participantes nos hace notar que son pocos los representantes que expresan los reales intereses de sus representados, es decir, sólo algunos participantes conversan y consensúan sus propuestas en sus instituciones. Se dice que:

- *Hay muchos “líderes” que no representan auténticamente a las organizaciones sociales.*¹⁰⁸

- *Las opiniones de los dirigentes de las organizaciones sociales no representan la opinión de sus bases, no tienen representatividad por que casi nunca se reúnen con sus representados, por lo que, la mesa de concertación para ser una mesa de caudillos.*¹⁰⁹

Las frases previamente señaladas, como se puede observar, se orientan a resaltar que las organizaciones sociales son las que adolecen principalmente de este problema, sin embargo, los actores públicos no están al margen de esta gran debilidad que limita considerablemente el desarrollo de los procesos de concertación.

Si bien es cierto que, las instituciones u organizaciones son responsables de designar a sus representantes, la forma o los mecanismo que se utilizan para elegir a sus representantes carecen de transparencia y legitimidad, es decir, muchos de los que están participando en la mesa han sido designados por “pequeños grupos” o “cúpulas” al interior de sus organizaciones, por lo que no

¹⁰⁵ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹⁰⁶ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹⁰⁷ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹⁰⁸ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

¹⁰⁹ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

representan a la gran mayoría de sus adeptos. Un caso extremo, en este sentido es del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho. Al respecto se dice:

*- Tenemos el frente de defensa del pueblo, ninguno que esta presente aquí (hace alusión a la reunión de los focus group), ha participado en la elección del presidente. Ésta es una situación insólita, la fuerza que tiene que sacar cara por toda la población, no es reconocido por toda la población, sólo por un grupo pequeño de personas que de alguna manera se reunieron y en un momento dijeron hagamos un frente de defensa y hay oponernos a todo.*¹¹⁰

En ese sentido, se cuestiona fuertemente la representatividad de los miembros de la mesa, aduciendo que sólo se representan así mismos y no representan los intereses de su representados.¹¹¹

¿los canales para acceder y tener representación en la MCLCP son los adecuados?

Por otro lado, de manera tangencial, los discursos hacen notar que los canales para acceder a la MCLCP no son los adecuados, en tanto, se cuestiona los criterios que se utilizan para elegir a los actores que tendrán representación en la mesa.

Además, el hecho de que existe una norma para regular la participación en las MCLCP es vista como un elemento que va en contra del principio democrático de la voluntariedad en los procesos de concertación.

En rigor, los mecanismos utilizados por las organizaciones públicas y privadas para designar a sus representantes y los procedimientos y criterios que la norma establece para la participación de los actores en la MCLCP no están claramente establecidas. Estas circunstancias originan deficiencias en la representatividad de los participantes, por que no hay un sustento claro y contundente que explique las razones por las que un determinado actor tiene representación en la mesa.

6.2 Dinámica del proceso de concertación

Dentro de este bloque tipológico se ha ubicado tres factores limitantes del proceso de concertación en estudio: a) escenario de desconfianza, b) actitudes conflictivas en el proceso, y c) protagonismos. Antes de proceder con el análisis de cada una de éstas categorías es necesario precisar algunas nociones en relación a la “dinámica del proceso de concertación”.

Los procesos de concertación de actores, “responden cada vez más a lógicas o racionalidades que pasan rápidamente de un estado de tensión a uno de cooperación o viceversa. Lo curioso es que, mientras por un lado se proclama el peso de la racionalidad, por otro la subjetividad de los actores a menudo gobierna la creación de los climas de confianza sobre la que es posible construir alianzas, aun cuando estas puedan ser temporales, específicas o entre actores poco homogéneos”.¹¹²

Consecuentemente, si partimos de la premisa de que la construcción de un estado de tensión o de cooperación, es producto de las interacciones y relacionamientos entre los actores al interior de un espacio de concertación; es posible afirmar que la dinámica es el proceso de interacción de los actores (sujetos) que hacen parte de la experiencia de concertación. Entonces, la dinámica de un proceso de concertación puede tener componentes de conflictividad y componentes de cooperación, es decir, la dinámica se mueve entre esos dos escenarios.

¹¹⁰ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

¹¹¹ Más adelante presentamos un análisis respecto de cuáles son los intereses y motivaciones de los actores que tienen representación en la mesa, lo cual nos permite aclarar con mayor precisión algunos elementos que dan cuenta del por qué los propios participantes de la MCLCP cuestionan la legitimidad de la representatividad de los participantes.

¹¹² Nicod, Chantal (1999), “Proceso de concertación Público-Privado: Una Oportunidad para el Desarrollo Económico Local”, (Estudios de caso en Bolivia, Chile y Perú), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En tal sentido, la “tensión” y “cooperación” son situaciones tipo dentro de las cuales se mueve la dinámica de un proceso de concertación. Ahora bien, idealmente que implica estos estados:

El “estado de cooperación” implica que los procesos de concertación se orienten hacia objetivos comunes y que los actores sean capaces de poner en práctica sus capacidades y roles. Es decir, en este estado los actores (sujetos) tienen comportamientos y actitudes fundamentalmente constructiva y cooperante. Mientras que, un “estado de tensión” es casi lo opuesto, el ambiente generado al interior del proceso de concertación se caracteriza por ser altamente confrontacional.

No obstante, en la realidad y en casos concretos de procesos de interacción, los actores involucrados en la concertación generan situaciones de confianzas, desconfianzas, lenguaje común, afiatamientos, disgregaciones, etc.

Por otra parte, antes de pasar al análisis de los principales elementos dentro de este bloque, es necesario precisar que la dinámica de los procesos de concertación está condicionada por los procesos de institucionalización, pero que a su vez es un factor de un eventual cambio de esa institucionalidad, es decir, la dinámica puede ir alterando las situaciones, puede ir poniendo en cuestión ciertas formas institucionales.

En general, la institucionalización es el campo de las reglas dentro de las cuales los actores se mueven y la dinámica son los procesos de interacción más cotidianos, que ocurren dentro del campo de las reglas, pero que a la vez pueden ser fuentes de cambio de esas reglas. En tal sentido, el proceso de institucionalización apela más a una cierta estructura que se va generando, dentro del cual ocurre la concertación, mientras que la dinámica se focaliza más en el proceso de interacción más cotidiano de como van ocurriendo las cosas.

Escenario de desconfianza

La confianza¹¹³ es una actitud basada, principalmente, en la expectativa del comportamiento de la otra persona que participa en una relación en el afecto que existe entre ambos.

Desde esa perspectiva, la creación de un clima de confianza o desconfianza al interior de una experiencia de concertación será el resultado, básicamente, de los procesos de interacción de los participantes, quienes se relacionan con sus pares exteriorizando determinadas conductas y actitudes que a la larga configuran los referidos climas.

Así, la confianza se expresa en conductas reiteradas, sin embargo, puede también manifestarse a través de expresiones que comunican esa confianza en discursos.

Consiguientemente, los discursos de los participantes nos hacen entrever que la “desconfianza” es factor limitante para el adecuado funcionamiento de la MCLCP de Ayacucho.

En ese respecto, nuestro análisis se centra en relevar las manifestaciones de la “**falta de confianza**” entre los participantes de la MCLCP y en rescatar algunas causas que generan dicho clima. En tanto, nuestro análisis se estructura a partir de las expectativas que tienen los participantes acerca del comportamiento de sus pares.

¹¹³ Según John Durston, “la confianza individual es una actitud (no una emoción) basada en la expectativa del comportamiento de la otra persona que participa en una relación en el afecto que existe entre ambos. La confianza tiene soporte cultural en el principio de reciprocidad, un soporte emocional en el afecto que se siente hacia personas que se muestran confiables y quienes muestran confianza en nosotros. Se expresa en conductas reiteradas y reforzadas de expresiones que comunican esa confianza en discursos y en acciones de entrega del control de bienes. La presencia o ausencia de confianza es producto, no de una programación rígida de una cultura ‘ancestral’, sino de la iteración de interacciones con otras personas, que demuestran en la experiencia acumulada que responderán con un ‘tit for tat’ (el principio esencial de la reciprocidad y, a la vez, de la cooperación) a un acto de generosidad, alimentando un vínculo que combina la aceptación del riesgo con un sentimiento de afectividad o de identidad ampliada. Confiar implica una disposición a entregar el control de bienes propios al otro (o, en el caso de una institución, a sus autoridades). Significa, por ende superar la aversión al riesgo, por lo menos con esa persona o grupo”. John Durston (2001), “Capital Social – Parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Universidad de Michigan. Conferencia “En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre de 2001.

La categoría “falta de confianza entre los participantes” está muy presente en los discursos de los participantes, sin embargo, hay que dejar bien en claro que estos discursos sólo se limitan a relevar dicha categoría como tal, más que profundizar algunos detalles al respecto.

Entonces, nuestra intención es ir un poco más allá del solo hecho de relevar la existencia de desconfianza entre los participantes, para lo cual distinguiremos en el análisis las expectativas de los participantes pertenecientes a la sociedad civil ayacuchana de los participantes pertenecientes al sector público.

En general, las expectativas de los participantes de la sociedad civil respecto al comportamiento “transparente” y “sincero” de los actores del sector público es muy baja y limitada, es decir, los primeros catalogan a sus pares como poco confiables y creíbles. Esta sensación de pérdida de credibilidad y falta de confianza en los representantes del Estado, está asociado, básicamente, a que se presume que éstos actúan siempre con una lógica enmarcada en el clientelismo político.

En este sentido, los representantes de la sociedad civil manifiestan su temor de ser “utilizados”, “engañados” y “manipulados”. Estas circunstancias, indudablemente, genera ciertas desafecciones entre ambos tipos de participantes, una muestra de ello es que los representantes de la sociedad civil se oponen rotundamente a que el liderazgo de la MCLCP lo asuma un representante del Estado. Al respecto se dice que:

- *Hay una cierta desconfianza entre los participantes, que no permite que concertemos adecuadamente las instituciones públicas y de la sociedad civil ayacuchana.*¹¹⁴

- *Existe un miedo de ser utilizados y manipulados, por las instituciones públicas.*¹¹⁵

- *Siempre ha habido un ejercicio de permanente manipuleo y utilización, por parte del gobierno sobre las organizaciones sociales.*¹¹⁶

Por otra parte, los representantes del Estado sostienen que los representantes de la sociedad civil actúan con una lógica fiscalizadora y controlista, por lo que muchos de ellos se muestran reticentes a la idea de construir relaciones mucho más orgánicas y sostenibles. Estas circunstancias de ninguna manera contribuye a la generación de un ambiente de confianza entre ambos tipos de participantes, por el contrario favorece a la fragmentación de las iniciativas y propuestas, en ese sentido, la participación y la libertad de involucramiento de los representantes en el espacio de concertación es notoriamente tangencial. Al respecto los participantes señalan que:

- *Los representantes del Estado desconfían por que piensa que los otros participantes le va a fiscalizar y controlar.*¹¹⁷

- *Las autoridades locales, regionales y los representantes de las instituciones públicas piensan que los otros miembros de la mesa les va fiscalizar, entonces, surge la desconfianza y los representantes del Estado intervienen calculadamente cuidándose en todo momento.*¹¹⁸

Con todo, se constata la presencia de un clima de desconfianza entre los participantes, cuestión no menor, toda vez que las interacciones y relaciones sociales se hacen más llevaderas si en su interior se construyen escenarios de confianzas.

No obstante, la presencia de desconfianza al interior de la MCLCP, no es asunto casual ni circunstancial, por el contrario creemos que es una problemática compleja que tiene asideros en el pasado traumático de violencia terrorista que vivió específicamente la ciudad de Ayacucho, en la pérdida de credibilidad de las instituciones públicas, en el clientelismo político generalizado y en la

¹¹⁴ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil

¹¹⁵ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹¹⁶ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹¹⁷ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹¹⁸ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

corrupción institucionalizada sin precedentes de los últimos años que mello duramente la dignidad y orgullo de los peruanos.

Actitudes conflictivas en el proceso

Ligada a la anterior categoría de análisis —escenario de desconfianza— se vislumbra otro elemento que también se constituye en una limitante de la MCLCP. Se refiere a las actitudes conflictivas, el cual hace alusión a las circunstancias de conflictividad que se suscitan en el proceso de concertación y a sus repercusiones en el tema de la cooperación.

En tal sentido, nuestro análisis comprende dos dimensiones a) actitudes conflictivas, y b) escasa cooperación .

- ***Actitudes conflictivas***

En los procesos de interacción, o más concretamente en el proceso mismo de la concertación, se generan potencialmente dos escenarios: un escenario de vinculación no conflictiva y otro de vinculación conflictiva entre los participantes.

Así, como otro factor limitante del proceso de concertación en estudio, los discursos de los participantes hacen referencia a una lógica de actuación conflictiva y poco colaborativa de ciertos representantes que participan en la MCLCP de Ayacucho.¹¹⁹

Es evidente, que los representantes que adoptan esta postura en su sentido extremo (actitudes marcadamente conflictivas) influyen negativamente sobre el comportamiento de los otros participantes y configuran un escenario poco propicio para el desarrollo constructivo de las concertaciones y negociaciones.

En ese contexto, las lógicas o racionalidades con las que operan los participantes, específicamente algunos representantes de la sociedad civil ayacuchana, se caracterizan por adoptar una postura marcadamente conflictiva. Para estos participantes gran parte de las iniciativas y acciones que la mesa viene impulsando o pretende impulsar no llena sus expectativas y aspiraciones, más aún, las propuestas e iniciativas que realizan participantes del sector público (por ejemplo representantes del Consejo Transitorio de Administración Regional, municipios, etc.) sistemáticamente son objetados por dichos participantes. Entonces, la única vía para “justificar” su presencia en la MCLCP tiene asideros en las actitudes conflictivas y de oposición que ejercen. Al respecto se refiere que:

- *Si el frente de defensa, los colegios profesionales, la federación agraria y otras más no optan por el enfrentamiento al parecer no están satisfechos con su intervención. Cada quien maneja su discurso y sus prioridades, por ello se muestran reticentes a consensuarlos.*¹²⁰

- *Cuando uno plantea una iniciativa, pero a la vez tiene divergencias con otros participantes, por más buena que haya sido la idea, siempre le ponen prejuicios no ayudan a construir. No están pensando que esa opinión puede ayudar favorecer al objetivo común, sino, están pensando por qué lo dijo, por qué lo hace.*¹²¹

En general, se evidencia que ciertos participantes tienen una actitud poco colaborativa, se muestran reticentes a sumarse a las iniciativas, propuestas, aportes, etc. o en otros casos prefieren estar

¹¹⁹ En ese respecto, es necesario precisar que, “se considera al conflicto como un fenómeno social natural e inevitable, y que de ninguna manera corresponde a un comportamiento patológico o enfermizo de la sociedad”. Por otro lado, “ (...) cuando uno habla de concertación y negociación reconoce, indirectamente por lo menos, que hay un problema. La concertación se refiere a un conflicto potencial (encubierto, posible, latente) a una situación de enfrentamiento declarado, o a un conflicto abierto y reconocido como tal. Es difícil hablar de concertación sin hacer referencia al conflicto; e inversamente, los conflictos (con la excepción de los conflictos armados) estimulan y provocan iniciativas buscando el acercamiento entre las partes”. Sin embargo, consideramos que las actitudes de conflictividad de ciertos actores influyen negativamente sobre el comportamiento de los otros participantes. Laurent Thévoz (1999), “Procesos de concertación para la gestión pública. Conceptos, dimensiones y herramientas”, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Caracas, Venezuela, pág.10-11.

¹²⁰ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

¹²¹ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

al margen y se involucran tangencialmente en el proceso. Estas actitudes, de ninguna manera contribuirán a que las relaciones entre los participantes se potencien y se fortalezcan. Al respecto se señala que:

- *Si el frente de defensa y las otras organizaciones no van a apoyar, de igual forma si todos los actores no muestran una actitud constructiva sencillamente no vamos a llegar a ningún sitio.*¹²²

- *Somos buenos para oponernos y ser conflictivos, pero a la hora de tomar decisiones y asumir compromisos muy pocos muestran una actitud colaborativa y proactiva.*¹²³

Estas circunstancias, se orientan a configurar a la MCLCP como un escenario con pocos niveles de colaboración, de afiatamientos y de concertación. Al respecto se hace referencia que:

- *La cultura de enfrentamiento de algunos participantes no permite actuar y aunar esfuerzos colectivos.*¹²⁴

- *lamentablemente no hay una cultura de concertar, nosotros a diario en Ayacucho somos testigos de que no hay ese espíritu de concertar de entenderse, más bien existe ese espíritu contrario de la confrontación de separar en lugar de unir.*¹²⁵

- *En la última elección del comité ejecutivo departamental, se notó claramente los grupos antagónicos y conflictivos (la elección del comité ejecutivo también implica la elección del presidente de la mesa), por un lado, el frente de defensa del pueblo, por otro lado, la gente de un congresistas queriendo lanzarlo a alguien.*¹²⁶

Por otro lado, si bien las actitudes de conflictividad no es del todo generalizado al interior de la mesa, no hay que olvidar que si influyen negativamente en el comportamiento de los otros participantes y que a larga se transforma en un elemento limitante que puede socavar los procesos de negociaciones y concertaciones. Al respecto, un asunto que queda pendiente es el conocimiento de las causas e intereses que motivan y/o sustentan las lógicas de comportamiento conflictivo de algunos representantes.

• **Escasa cooperación**

Entrelazada con las actitudes conflictivas y con los climas de desconfianza emerge en los discursos los participantes la “escasa cooperación”. Es decir, son escasas las practicas de acción complementaria que se orientan al logro de los objetivos de la MCLCP. Al respecto los participantes señalan que:

- *Una limitante del proceso de concertación de la mesa es la individualidad, es decir, todavía no estamos acostumbrados a trabajar en equipo, más aún no somos capaces de impulsar acciones complementariamente, nos gusta ser lobos solitarios en la contienda.*¹²⁷

- *No hay una cultura de cooperación, por el contrario hay una cultura de crítica y confrontación, donde cada quien quiere hacer las cosas como mejor le parezca.*¹²⁸

- *Frente a liderazgos e iniciativas que conduzcan a encausar acciones concretas para dar cumplimiento a los objetivos de la mesa, no somos capaces de apoyar y cooperar, por el contrario tratamos de frenarlos y hacer que no avance.*¹²⁹

- *Ciertos participantes no muestran una actitud constructiva, colaborativa y cooperante.*¹³⁰

¹²² Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹²³ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹²⁴ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹²⁵ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

¹²⁶ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

¹²⁷ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹²⁸ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹²⁹ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

Ahora bien, si asumimos que la cooperación es “la acción complementaria orientada al logro de los objetivos compartidos de un emprendimiento común”¹³¹ y lo contrastamos con dos elementos presentes en los discursos de los participantes: “la falta de claridad de los objetivos y funciones de la MCLCP por parte de los participantes”, por un lado. Y por el otro, con la “falta de objetivos comunes para concertar”. Este contraste, hace notar, en cierta forma, las razones que explican las limitadas prácticas de cooperación que suscitan en la mesa.

Por otro lado, si partimos asumiendo que la única motivación que tienen los representantes, para participar en la concertación es “la expectativa de que conseguirán algún beneficio para si mismos, a la par de conseguirlo para sus representados y para su comunidad”.¹³² Es plausible, plantear que algunos participantes de la MCLCP calculan que no obtendrán beneficios y restan su involucramiento decidido en el proceso, limitando su participación al sólo hecho de asistir a las reuniones acordadas más que emprender y asumir acciones de cooperación.

En ese marco, las actitudes poco cooperantes y colaborativas de los participantes de la MCLCP es un tema complejo cuya explicación y conocimiento rebasa los intereses del presente estudio, puesto que su análisis, en cierta forma, se centra en auscultar aspectos netamente culturales de la sociedad local ayacuchana.

Protagonismos

Todo proceso de concertación, es una articulación, un relacionamiento, una convergencia, una interacción entre sujetos. En ese sentido, los actores (representantes) actúan en el marco de sus intereses y aspiraciones y en este devenir materializan y patentan determinadas formas y estilos de actuación.

En esa perspectiva, en nuestro análisis distinguimos dos estilos de actuación “protagonismos” y “protagonistas”. La primera categoría, al cual pondremos especial énfasis, hace alusión al excesivo afán de ciertos participantes en constituirse en el centro de atención de la mesa. Mientras que, la segunda categoría se refiere al rol decisivo que desempeña un participante en el proceso de concertación.

Ahora bien, hecha las aclaraciones del caso, una circunstancia que llama la atención de sobremanera es la actuación “pretenciosa” e “intencionada” de un grupo de representantes con el afán exteriorizar una imagen de actor(sujeto) protagónico al interior de la MCLCP. De partida creemos que este afán no es malo ni bueno, pero si es contraproducente cuando ese “falso protagonismo” se orienta a satisfacer apetitos en intereses personales.

En ese sentido, el “protagonismo” es un estilo de actuación que se materializa en el afán del participante por: ocupar y conformar posiciones privilegiadas en la mesa, pretender participar a como de lugar en los eventos que organiza la coordinación nacional de la MCLCP (seminarios, cursos, talleres, foros, encuentros nacionales entre otras actividades que realizan en el nivel central), salir constantemente a los medios de comunicación a opinar sobre diversos temas que se vienen tratando en la mesa, siempre mostrando un comportamiento “confrontacional” y “antagónico”. Lo curioso es que, estos participantes han sido candidatos para ocupar distintos cargos en las próximas elecciones municipales y regionales que tuvo lugar en el mes de noviembre del 2002. Al respecto se dice que:

¹³⁰ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹³¹ La cooperación es “la acción complementaria orientada al logro de los objetivos compartidos de un emprendimiento común. Es diferenciable de la colaboración, que es el intercambio de aportes entre actores aliados que tienen emprendimientos y objetivos diferentes aunque compatibles. La cooperación emerge, en conjunto con la confianza y los vínculos de reciprocidad, como un resultado de la frecuente interacción de estrategias individuales (...). John Durston (2001), “Capital Social – Parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Universidad de Michigan, Conferencia “En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre de 2001.

¹³² Luis M. Sánchez Fernández (2000), “La concertación como herramienta del gobierno local”, COPASA-GTZ, Arequipa, Perú. Pg. 18

- Se tiene que evitar el protagonismo de los *figuretis* en la mesa (expresión que denota el afán de “figurar” de ciertos personajes en cualquier reunión social, cultural, etc.) que sólo buscan cumplir con sus intereses personales.¹³³

- Muchos estamos pensando que la mesa de concertación es un espacio para tener protagonismos, la mesa parece el Congreso de la República, por que cuando uno expone parece una competencia de oratoria.¹³⁴

- Sólo algunos participantes, los más protagonistas, son beneficiados para participar en eventos de capacitación en la ciudad de Lima.¹³⁵

Asimismo, en esta misma línea, el “protagonismo” también está relacionado a los procedimientos de actuación utilizados por algunos representantes para lograr “figurar” en las principales actividades sociales, culturales y políticas de Ayacucho, en ese sentido, estos representantes relevan su participación en “ocasiones especiales”.

- Algunos representantes no participan con frecuencia, pero cuando hay ocasiones importantes —la presentación del plan estratégico de desarrollo del departamento de Ayacucho al 2011, visita de algún funcionario importante, etc. — allí están presentes.¹³⁶

Por otro lado, el protagonismo también está asociado a circunstancias en las que la coordinación y/o moderación son ejercidas por determinados participantes y las decisiones más importantes primero son consultadas con algunos participantes. Estas situaciones en cierta medida concurren porque se enfatizan mucho las funciones verticales y la concertación pasa a depender de algunas personas, siendo contraproducente para una concertación realmente compartida, participativa y democrática. Al respecto se refiere que:

- Algunas decisiones, primero se consultan con un pequeño grupo.¹³⁷

Finalmente, es necesario enfatizar que el afán de protagonismo de ciertos participantes, con la intención de exteriorizar una imagen de ser actor protagonista clave en el proceso de concertación, es un elemento limitante del proceso, toda vez que, sus pretensiones se orientan a satisfacer aspiraciones personales, básicamente, políticas.

6.3 Gestión del proceso de concertación

En general, las experiencias de concertación funcionan bajo dos formas organizativas. Una forma estructurada estable, o una modalidad de organización latente.¹³⁸ No obstante, cualquiera sea la forma organizativa que adopten estos organismos, en su interior se generan y legitiman diversas formas de conducción y procedimientos.

¹³³ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

¹³⁴ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹³⁵ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

¹³⁶ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹³⁷ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹³⁸ Un caso de la primera modalidad es la MCLCP que tiene una estructura permanente con un comité ejecutivo departamental, una asamblea general y comisiones de trabajo que se espera funcionen permanentemente. Mientras que de la segunda forma son las mesas de concertación que se convocan eventualmente, sobre una agenda usualmente coyuntural planteada frente a problemas específicos. Éstas mesas de concertación son presididas normalmente por los acaldes o autoridades representativas de una determinada comunidad, y casi no tienen órganos operativos permanentes. Estas formas de organizar los espacios de articulación de actores presentan ventajas y desventajas para el proceso de concertación. En el primer caso pueden surgir problemas de rutina burocrática y agotamiento de energías. Puede aparecer también una tendencia a ocuparse de problemas que corresponden funcionalmente a otras organizaciones. En el segundo caso, puede ocurrir que por falta de organización estable los acuerdos pueden no ser operativizados, o que no se incorporen en la agenda de la concertación temas importantes. En tanto, dada la naturaleza interinstitucional de la concertación, “es preferible modelos de organización con una estructura mínima y mucha flexibilidad, poniendo énfasis en los procesos que en los organismos. Los procesos de concertación, sin embargo, deben estar reglados por normas claras y aceptadas por todos” Luis. M. Sánchez Fernández (2000), “La concertación como herramienta del gobierno local”, COPASA-GTZ, Arequipa, Perú.

En esa perspectiva, la gestión de una experiencia de concertación se refiere a la forma como se conduce y dirige el proceso, es decir, la gestión tiene que ver con los procedimientos y con la forma como se ejerce el liderazgo.

Consiguientemente, dentro de esta tipología, se ha agrupado los factores limitantes en tres categorías: a) conducción del proceso, b) procedimientos, y c) financiamiento del proceso.

Antes de presentar un análisis pormenorizado de los factores señalados es necesario aclarar que, los elementos limitantes que analizamos dentro de este bloque, también se pudieron estudiar bajo la tipología “dinámica del proceso de concertación”, puesto que, no es posible entender la dinámica sin los elementos de gestión que están presentes en ella. Sin embargo, por cuestiones metodológicas que se orientan a relevar la gestión de un proceso de concertación se ha procedido a estructurar algunos factores limitantes bajo esta categoría.

Conducción del proceso.

Esta categoría, precisamente, se refiere a la forma como se dirige el proceso de concertación. En ese sentido, el tema del liderazgo se constituye en un elemento clave para el análisis y conocimiento de las formas de conducción que se estructuran al interior de la mesa de concertación.

En esa perspectiva, dos cuestionamientos —¿cómo se construye o produce los liderazgos? y ¿cómo operan estos el liderazgos?— orientan nuestro afán de explorar las formas de conducción. Sin embargo, en el proceso de dilucidar estos cuestionamientos se introducen algunos guiños atingentes a las nociones de: “poder”, “influencia” y “autoridad”.

- ***¿Cómo se construye el liderazgo en el proceso?***

El liderazgo¹³⁹ en la conducción de la mesa nacional, es producto de un acto de voluntad política. Es decir, el presidente de la mesa nacional es nombrado por el presidente de la república. Así, ésta misma lógica se reproduce en los niveles subnacionales, en consecuencia, el presidente de la mesa nacional, designa a los coordinadores de las mesas departamentales.

En efecto, el actual el coordinador de la MCLCP de Ayacucho ha sido designado desde el nivel central. Este hecho es cuestionado permanentemente por los distintos representantes de las instituciones públicas y privadas que participan en la mesa. Al respecto se dice que:

- El liderazgo debe surgir de un proceso eleccionario, del consenso de todos, esta forma de liderazgo (hace referencia a la designación del coordinador) contradice a la esencia misma de lo que significa concertar.¹⁴⁰

- La concertación es una práctica muy democrática, pero, esta es la única experiencia de concertación que determina a dedo quien la dirige. Cómo vamos concertar si desde el primer momento se imponen las decisiones desde arriba, cuando el presidente de la mesa nacional pone a raja tabla a su representante personal.¹⁴¹

Más que cuestionar a quien viene ejerciendo el liderazgo en la conducción de la mesa, se crítica fuertemente a la forma como se construye o impone un determinado liderazgo. Esta situación debilita la legitimidad de los liderazgos al interior y fuera del proceso de concertación.

Evidentemente, la construcción del liderazgo por un acto de voluntariedad del nivel central, de por sí debilita su legitimidad y a la larga se corre el riesgo de que este acto se convierta en un elemento que socave la propia institucionalidad del proceso. Puesto que, la designación del coordinador se

¹³⁹ La noción básica del liderazgo hace alusión a la acción de dirigir, conducir, inducir y organizar diferentes actividades y recursos orientados al logro de determinados objetivos y fines de un determinado ente.

¹⁴⁰ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹⁴¹ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

transforma en la antítesis del pilar fundamental de los procesos de concertación, la construcción de los consensos participativos. En rigor, es un acto que va en contra de los principios de la concertación.

No obstante, se debe precisar que, el coordinador de la mesa goza de una relativa aceptación y legitimación por parte de sus pares. Ello se explicaría, básicamente, por que proviene de la sociedad civil ayacuchana.¹⁴² En ese sentido, los discursos de los participantes nos hacen entrever, con creces, una oposición rotunda frente a un eventual liderazgo de un representante del sector público. Las razones que fundamenta tales posturas se orientan a señalar que un representante del sector público sería potencialmente más vulnerable a ciertas acciones de coerción e influencia de los niveles centrales.

Entonces, la relativa legitimidad de quien viene ejerciendo el liderazgo en la mesa, se sustenta en la convicción de sus pares, respecto a la transparencia de las acciones que el coordinador potencialmente pueda ejercer. Toda vez que no tiene ningún vínculo estrecho con el gobierno por provenir de la sociedad civil ayacuchana.

Sin embargo, el poder que ostenta el coordinador, pese a sus cualidades personales y profesionales no se ve robustecido. Ello se debe, en parte, a la forma como surgió su liderazgo y a la poca efectividad de la mesa en términos de sus realizaciones y logros. Pero, también, tiene asideros en el estilo de liderazgo contingencial que ejerce, es decir, la forma como conduce o más exactamente sus acciones de dirección se enmarcan en responder a las circunstancias o situaciones que la realidad le pone en el camino, más que conducir y orientar las acciones de la mesa con una visión de futuro compartida por los demás integrantes.

En esa perspectiva, dada la enorme voluntad del coordinador por desarrollar acciones en favor del desarrollo de la mesa. Su capacidad para conseguir que sus pares se identifiquen y se comprometan realmente con los intereses de la mesa no reluce. En tanto, la falta de dinamismo, efectividad, flexibilidad y creatividad en la gestión de la mesa, son algunos elementos que se le atribuye al estilo de liderazgo contingencial que viene construyendo. Sumándose a ello la falta de una visión compartida por todos los miembros de la mesa.

Asimismo, pese a que hay un interés enorme por construir liderazgos genuinos para la conducción de la mesa; no se observan ni en los discursos ni en el escenario local y regional, la emergencia de “protagonistas” que realmente sinteticen y expresen los sentimientos colectivos del grupo y de las pretensiones de la mesa.

Esta situación hace más compleja nuestro afán de analizar el proceso de construcción de liderazgos, empero, hacen emerger una serie de interrogantes: ¿qué pasaría si se procede a elegir democráticamente al coordinador de la mesa?, ¿la situación de la mesa cambiaría sustancialmente?, ¿la mesa sería más eficiente y efectiva en términos de sus realizaciones y acciones?, ¿los representantes se comprometerían con los intereses de la mesa? y ¿emergerían los liderazgos genuinos?. En fin, creemos que éstas son algunas interrogantes que el propio devenir del proceso se encargarán de dilucidar.

Por otra parte, la autoridad¹⁴³ del coordinador y de los miembros de la mesa a medida que pasa el tiempo se va desvaneciendo, ello motivado básicamente por la falta de efectividad en las acciones de la mesa y por la escasa capacidad de actuar e intervenir de manera contundente en la implementación y evaluación de los programas y políticas sociales.

¹⁴² El actual presidente de la MCLCP de Ayacucho es el director de un organismos no gubernamental de desarrollo que opera en la ciudad de Huamanga, en general, goza de amplia simpatía y aceptación, dada sus cualidades, personales, profesionales, su gran solvencia moral y el compromiso que asume por el desarrollo del pueblo ayacuchano.

¹⁴³ Es importante separar y distinguir la autoridad del poder, por que, en general, la gente habla de la autoridad, al referirse en realidad a los que ostentan el poder o desempeñan algún cargo público. Pero, la autoridad no es una clase de poder, sino algo que acompaña al poder. En esa perspectiva, la autoridad, de un hombre cualesquiera, es la capacidad de elaboración razonada, de dar razones convincentes de lo que hace e invita a hacer a los demás. Carl J. Friedrich (1969). “Introducción a la teoría política”. En apuntes para el curso: Introducción a la Ciencia Política. Universidad Católica de Chile, 2002.

En ese sentido, al no haber resultados concretos y realizaciones significativas en el accionar de la mesa, gran parte de los representantes están limitando su participación e involucramiento con los intereses de la mesa. En tanto, se aduce que la mesa no va más allá de las “puras conversaciones coloquiales” y todo lo que se concerta y negocia no se traducen en hechos. Por tanto, las diferentes iniciativas que se pretenden impulsar, ya sea a petición del coordinador o de algunos de los miembros de la mesa, es vista con escepticismo e incredulidad. Al respecto se dice que:

- *La mesa de concertación se está volviendo como el congreso (el participante hace referencia al Parlamento Nacional), parece un concurso de oratoria, todos hablan y a la hora de los hechos no hay resultados.*¹⁴⁴

- *La mesa de concertación no tiene una actuación decidida en la implementación y evaluación de los programas y proyectos sociales. No existe un líder capaz de trabajar en base a una agenda precisa de trabajo.*¹⁴⁵

En efecto, la pérdida de confianza sobre la posibilidad de lograr resultados concretos a partir del proceso de concertación, es una clara señal, que la autoridad no solamente del coordinador, sino también, de los representantes en los términos que aquí la hemos definido, corre el peligro de desvanecerse paulatinamente, más aún, está debilitando el proceso de construcción de los liderazgos.

- **¿Cómo operan estos el liderazgos?**

Esta categoría de análisis aparece muy ligada a la anterior, si ésta nos presentó un panorama general de cómo se produce el liderazgo y su proceso de legitimación. La forma de cómo operan estos liderazgos se adentra a explorar las interrelaciones entre los representantes en el marco del ejercicio del liderazgo.

¿Cómo opera la conducción? En general, la conducción del proceso de concertación se realiza bajo un ambiente democrático. En ese sentido, absolutamente todos los representantes de las instituciones públicas y privadas que componen el comité ejecutivo departamental tienen la oportunidad de participar, decidir y opinar libremente sobre diversos temas que se negocian en la mesa. Al respecto se señala que:

- *La mesa es un espacio donde realmente tenemos la oportunidad de participar y hacer escuchar nuestra voz libremente.*¹⁴⁶

Entonces, es posible afirmar que, el poder que ostenta el coordinador de la mesa (producto de su designación) es ejercida en el marco de un estilo de liderazgo democrático-participativo, es decir, quienes conducen el proceso promueven la participación y el respeto a los demás, así como, la tolerancia frente a la diversidad de opiniones¹⁴⁷.

Por otro lado, pese al espíritu democrático del coordinador las circunstancias de influencia (una faceta del poder) siempre están presentes. La influencia sobre el poder político que ostenta el coordinador se ejercen, básicamente, desde el nivel central –mesa nacional, representantes de Ayacucho en el Parlamento Nacional y algunas otras instituciones gubernamentales básicamente.

Algunas manifestaciones visibles de este tipo de poder se percibe en el accionar de los congresistas, quienes con el fin de poner en la agenda de la mesa temas específicos que en cierta forma responden a sus interés y a través de cuales puedan potencialmente disponer un espacio de vinculación con la comunidad ayacuchana, establecen vínculos constantes con el coordinador y con aquellos

¹⁴⁴ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹⁴⁵ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹⁴⁶ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹⁴⁷ En general, los discursos de los participantes y nuestro acercamiento a las distintas sesiones de trabajo de la mesa, nos hacen entrever que en cierta forma, al interior de la mesa se desarrollan determinadas practicas democráticas.

miembros de la mesa que son de su confianza¹⁴⁸. Evidentemente, desde el momento en que el liderazgo se construye por una voluntad del nivel del central, la autonomía de estos espacios de concertación queda resquebrajada.

¿Cómo se producen los acuerdos y/o consensos?. En general, los acuerdos y/o consensos no siguen un patrón de procedimiento único, cambian de acuerdo a las circunstancias, intereses, temas y requerimientos.

Los acuerdos a los que se llegan en la mesa se realizan de manera participativa, en el que se consulta a todos los miembros sobre sus puntos de vista y pareceres sobre diversos temas que son materia de concertación. En este devenir, obviamente, surgen confrontaciones, controversias y cuestionamientos a ciertas actitudes y prácticas, tanto del coordinador como de algunos miembros de la mesa ante diversas circunstancias.¹⁴⁹ Sin embargo, lo que llama nuestra atención de sobremanera es que ni en los discursos, ni en la experiencia práctica se registran puntos de inflexión, que den cuenta de posiciones marcadamente divergentes y antagónicas de difícil solución.¹⁵⁰

Procedimientos de gestión

- *Precisión de la agenda de concertación*

El proceso de instalación de la MCLCP trajo consigo el establecimiento de sus objetivos y funciones. Hay que precisar que, éstos propósitos ostentan un carácter genérico y/o global, quedando a responsabilidad de las mesas departamentales, provinciales y distritales la precisión de los temas específicos de concertación.

Este punto, justamente, aparece como otra limitante del proceso de concertación, es decir, la MCLCP de Ayacucho no cuenta con una agenda clara y precisa que guíe su accionar. Al respecto se dice que:

- *No existe una agenda de trabajo bien establecida que guíe el proceso de concertación se está actuando de acuerdo al orden de llegada de los documentos a la oficina.*¹⁵¹

- *Falta de precisión de una agenda clara para el proceso de concertación, puesto que casi dos años de su instalación no cuenta con plan que oriente y guíe sus acciones.*¹⁵²

Sabemos que, el diseño y elaboración de una agenda es uno de los puntos medulares y claves para el proceso de concertación. Puesto que, en la agenda se procura plantear los problemas en la forma más correcta y se anuncian los resultados que interesa conseguir.

En esa perspectiva, la falta de precisión de una agenda clara, motivadora y compartida por todo los actores, viene influyendo directamente en los niveles de eficiencia y eficacia del proceso. Es decir,

¹⁴⁸ En este respecto, cuando se incrementó considerablemente el presupuesto de la región, producto de una gestión conjunta de un congresista y del presidente del Consejo Transitorio de Administración Regional de Ayacucho, se planteó que, la mesa en coordinación con los municipios y otros organismos públicos, se hicieran cargo de diseñar los criterios de redistribución del presupuesto a las distintas provincias y distritos del departamento, sin embargo, la intervención e influencia de un congresista del partido de gobierno fue notorio, quien había dado las pautas para redistribuir el presupuesto. Además, Se dice que son de su confianza por que fueron ellos (los congresistas) quienes influyeron para su designación en el cargo que vienen ocupando en el aparato público. El cual les permite tener representación en la mesa.

¹⁴⁹ Por ejemplo, en el marco de los encuentros nacionales de mesas de concertación llevados a cabo en la ciudad de Lima en tres oportunidades. La forma cómo se llegó a establecer los acuerdos para designar a la delegación de Ayacucho, dista de todo procedimiento democrático. En ese sentido, se procedió a nominar a los representantes sin que este responda a algún criterio, más que a la voluntad del coordinador y de algunos representantes más cercanos a él. Al respecto se dice que: "A los encuentros nacionales y otras actividades a realizarse en la ciudad de Lima ya se sabe quienes van a ir, los que gozan de la simpatía del coordinador, los que hablan mejor, y los que tienen recursos.

¹⁵⁰ La mayor controversia que se registro en el accionar de la mesa, fue en la última elección del comité ejecutivo departamental, donde diversos actores que operan en el espacio local ayacuchano buscaban tener su representación, además de ocupar la coordinación de la mesa. Los puntos divergentes se suscitaron cuando se procedió a delimitar qué actores representarían a la sociedad civil y cuáles al sector público. Hasta el momento no está claro los criterios y los mecanismos que sustenten o expliquen la participación de determinados actores y cómo llegan a la mesa.

¹⁵¹ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹⁵² Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

en términos de realizaciones y cumplimiento de objetivos, la mesa se encuentra en circunstancias marcadamente limitadas.

Por otra parte, los discursos de los participantes hacen entrever que, en general, los miembros de la mesa presentan dificultades en el proceso de engarzar (inducir) los propósitos globales de la mesa a propuestas más puntuales y concretas concordantes con la realidad concreta del territorio. Al respecto se señala que:

- *La mesa de concertación es todista, quiere abarcar todo, pero, a las finales nada.*¹⁵³
- *La mesa tiene dificultades para poner en práctica los objetivos y funciones que tiene.*¹⁵⁴

Estas circunstancias, son contraproducentes y automáticamente generan otras problemáticas: sesiones de trabajo improductivos, desafecciones y pérdida de motivación de los participantes.

- ***Sesiones de trabajo improductivos***

Este punto aparece muy ligado a la anterior categoría, se refiere a la poca efectividad y eficiencia de las sesiones de trabajo de la mesa, es decir, después de sucesivas reuniones de trabajo en el que se han invertido tiempo, recursos, esfuerzos, etc. no se tienen resultados concretos.

En efecto, estas circunstancias generan en los participantes una sensación de desafección y desmotivación por el proceso, quienes predisponen y calculan sus futuras participaciones, aduciendo que las sesiones son improductivas y poco beneficiosas.

Este es un problema que se presenta con mucha recurrencia en el trabajo organizacional. En general, perjudica a todos los que hacen parte del proceso, quienes deben descuidar las tareas en sus propias organizaciones. Al respecto se refiere que:

- *Las sesiones de concertación son improductivas por que se carecen de objetivos bien definidos sobre los cuales concertar.*¹⁵⁵
- *no se tiene visión clara de a donde se dirige las acciones de la mesa; más aún, uno entra a la reunión motivado y sale desmotivado y desganado.*¹⁵⁶

- ***Protocolismo tradicional***

El “protocolismo tradicional” hace alusión al uso excesivo del conjunto de procedimientos o costumbres que rigen relaciones oficiales –“demasiado protocolares”.

En ese sentido, los discursos de los participantes hacen entrever que los procedimientos y la mecánica utilizada durante las sesiones o reuniones de trabajo son demasiado protocolares y poco ágiles para el tratamiento de los temas centrales de la concertación. Al respecto los discursos de los participantes son más elocuentes:

- *Una buena parte del tiempo programado para las reuniones se le dedica a dar lectura a todos los documentos, cartas, oficios, invitaciones, etc. que llegaron a la mesa durante la semana, luego se rememora las temas tratados en el sesión anterior y casi después de una hora y media recién se ve la agenda del día, esto hace que el proceso de concertación se torne poco dinámico y productivo.*¹⁵⁷
- *Se pierde casi una hora de trabajo dando lectura al contenido de los documentos recepcionados, más los recordatorios y la lentitud y parcimonia como se desarrolla la concertación esto a veces cansa.*¹⁵⁸

¹⁵³ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹⁵⁴ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹⁵⁵ Participante en los *Focus group*, perteneciente al sector público.

¹⁵⁶ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹⁵⁷ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

¹⁵⁸ Participante en los *Focus group*, perteneciente a la sociedad civil.

Efectivamente, la falta de agilidad y flexibilidad en los procedimientos utilizados durante el proceso de concertación transforma a la MCLCP en un espacio poco dinámico en términos de su operatividad y funcionalidad, cuestionándose fuertemente a quienes coordinan y/o moderan las diferentes sesiones de trabajo.

Finalmente, se le atribuye a estas circunstancias su influencia directa en la pérdida de motivación de los representantes, lo cual limita considerablemente en su involucramiento y el grado de importancia que aquél le otorgue a la concertación.

Financiamiento del Proceso

Hemos insistido en lo que va del documento que la MCLCP juega un rol eminentemente consultivo, cuyo fin último es contribuir a potenciar las distintas políticas y programas sociales en el marco de la estrategia para la superación de la pobreza en el Perú.

Para ser más elocuentes diríamos que la mesa no ejecuta ni desarrolla programas sociales. Más aún, no construye obras de infraestructura de ninguna índole como en algún momento se pensó que lo haría. Consiguientemente, los requerimientos de financiamiento de la mesa se centran en la obtención de recursos para solventar sus gastos de operación básicamente.

En un inicio el nivel central no precisó la forma como se iban a cubrir estos gastos. Por lo que, los actores que tienen representación en la mesa, de acuerdo a sus posibilidades, aportaron sistemáticamente para cubrir los costos de operación que se requerían. Recién en el último al año el nivel central definió concretamente un fondo para asignar a la mesas departamentales.

Por otro lado, es necesario advertir dos hechos que no pueden pasar por desapercibidos. Primero que muchos representantes hasta la fecha no interiorizan con precisión el rol que juega la mesa en el espacio local. Segundo, se puede señalar que a la base de este problema se encuentra un fenómeno sociológico como es los resabios del Estado benefactor, donde los beneficiarios siempre están esperando alguna respuesta a sus demandas o necesidades por parte del Estado. Entonces, en este caso se podría suponer que, los actores que tienen representación en la mesa están esperando que alguien de fuera vengan a resolver sus problemas.

Finalmente, hay que precisar que desde un primer momento el cómo se financiará el proceso debe quedar claro y la forma como éste contribuirá en el desarrollo de la experiencia de concertación.

VII. Contraste entre la visión ideal de los actores respecto al tema de la concertación –por qué concertar y para qué concertar– y el proceso de concertación en el que vienen participando

En esta parte del documento se presenta un intento de balance entre la valorización ideal o normativa de la concertación y la “concertación real” que vienen construyendo los participantes de la MCLCP del departamento de Ayacucho.

Así, el objetivo del referido balance es sintetizar la brecha existente entre lo que “dicen” los actores acerca de la concertación y lo que realmente “hacen” o vienen construyendo mediante su participación y/o involucramiento en la MCLCP, los mismos que han sido constatados en los dos capítulos precedentes.

Recapitulando, normativamente los participantes en sus discursos expresan una enorme valorización respecto al tema de la concertación de actores para el desarrollo local. En tanto, las razones por las que consideran preferible optar por la vía de la concertación se sustenta en que éste

mecanismo: es una vía para alcanzar el desarrollo local, fortalece el modelo de democracia participativa, fortalece y profundiza los mecanismos de participación y permite profundizar la descentralización del Estado.

Del mismo modo, los propósitos más concretos que idealmente posibilitaría lograr un proceso de concertación público-privado se sostiene en que ésta herramienta sirve “para”: lograr eficacia y eficiencia en las acciones del gobierno, transparentar las acciones del gobierno mediante la vigilancia social, y afirmar una cultura de mutuo reconocimiento.

Por otro lado, en el capítulo precedente se ha constatado que la MCLCP de Ayacucho presenta una serie de factores que vienen limitando el proceso de concertación. Estas circunstancias, en cierto grado, explican la situación de crisis de este espacio de concertación en términos de sus acciones y realizaciones; es así que, hasta la fecha la mesa no logra materializar adecuadamente los objetivos, funciones y roles que se le ha encomendado y para los cuales ha sido creado; y más aún no logra alcanzar resultados significativos en su accionar.

Los factores que limitan los procesos operativos de la MCLCP, revisten los aspectos institucionales, de dinámica y de gestión del proceso de concertación en cuestión. Entre los de tipo **INSTITUCIONAL** se encuentran: a) poca claridad de los participantes respecto a las funciones, roles y objetivos del proceso de concertación, b) la libertad de elección de los actores para hacer parte del proceso no responde a la voluntad y predisposición de gran parte de ellos y c) escasa representatividad de los participantes—las propuestas de los participantes no son corporativas ni institucionalizadas al interior de las organizaciones, escasa capacidad de los participantes para tomar y asumir decisiones en el proceso, poca continuidad en la asistencia a las sesiones acordadas, la escasa legitimidad de la representatividad de los participantes.

Entre de los factores que limitan la **DINAMICA** del proceso de concertación están: a) la falta de confianza entre los participantes, b) actitudes conflictivas en el proceso—actitudes conflictivas, escasa cooperación y actitudes poco colaborativas entre los participantes y c) falso protagonismo de algunos participantes.

Y, finalmente entre los de tipo de **GESTIÓN** se encuentran: a) limitaciones en la conducción del proceso—imposición del “liderazgo” por acto de voluntariedad del nivel central, estilo de liderazgo contingencial y falta de dinamismo y flexibilidad en la conducción, falta de una visión compartida por parte de los integrantes de la mesa y circunstancias de influencia—, b) ineficaces procedimientos de gestión—falta de precisión de una agenda de concertación, sesiones de trabajo improductivos, protocolismo tradicional—, y c) poca claridad en el financiamiento del proceso.

Con todo, se constata una brecha entre la valorización normativa que realizan los participantes acerca de la concertación, al punto de erigirlo como uno de los mecanismos más viables para lograr el ansiado desarrollo local y la “concertación real” que ellos mismos vienen construyendo, como hemos visto la MCLCP presenta serias dificultades, lo cual es resultado de la construcción de cada uno de los integrantes de la mesa.

Por lo que, sustentadas las constataciones respecto a la presencia del desfase entre el discurso y la práctica, a continuación presentamos una síntesis de los contrastes más significativos de las referidas brechas:

- Los participantes idealmente valorizan a la concertación de actores, al punto de erigirlo como una vía para lograr el desarrollo local, puesto que se manifiesta que el desarrollo local, en los tiempos actuales tiene más posibilidad de ser el resultado de la acción más o menos consensuada y coincidente de ciudadanos, empresarios, organizaciones sociales e instituciones, en diálogo con el Estado. Sin embargo, en la práctica hemos constatado que la experiencia de concertación que ellos vienen construyendo resulta transitar por una situación de crisis en términos de sus acciones y realizaciones; es así que, hasta la fecha la mesa no

logra materializar adecuadamente los objetivos, funciones y roles que se le ha encomendado y para los cuales ha sido creado; y más aún no logra alcanzar resultados significativos en su accionar. Como vemos, aún valorando las bondades de la concertación, la experiencia que los actores vienen construyendo difícilmente les permitirá impulsar acciones orientadas a contribuir al desarrollo local de Ayacucho, por el contrario este espacio esta camino a perder su legitimidad y representación en el espacio local.

- Se plantea que la concertación público-privado se aproxima mejor a la idea de la democracia participativa, puesto que, mediante un proceso de concertación es posible establecer una relación directa, permanente y continua entre el Estado y el ciudadano. A su vez, en un proceso de concertación no se privilegia la democracia de elites ejercida a través de representantes elegidos, o de un grupo de funcionarios designados por el Presidente de la República y se promueve la participación voluntaria de los actores en el proceso. Sin embargo, la libertad de elección de los actores para hacer parte del proceso no responde a la voluntad y predisposición de gran parte de ellos, sino que al marco normativo que dio origen a la MCLCP. Asimismo, se cuestiona enfáticamente a la elección no democrática — “designación a dedo”— de los coordinadores y/o presidentes de las mesas de concertación.
- Normativamente la concertación se orienta a fortalecer y profundizar los mecanismos de participación. Así, la concertación posibilita que los actores público o privado se involucren y participen en la cosa pública, pero la concertación público-privado no se potenciará si los actores vinculados al proceso no participan “institucionalmente”, con regularidad e interés. No obstante, en la MCLCP los participantes registran poca continuidad en la asistencia a las sesiones acordadas, las propuestas que llevan a la mesa no son corporativas ni institucionalizadas al interior de las organizaciones y la legitimidad de la representatividad de los participantes frecuentemente es cuestionado.
- La concertación más allá de los diálogos, conversaciones y negociaciones que se suscitan en su interior, significa también una predisposición a asumir responsabilidades y compromisos. Empero, gran parte de los participantes de la mesa poseen poca capacidad para tomar decisiones y asumir compromisos, puesto que la participación de los titulares de las organizaciones no está garantizada en el proceso.
- Normativamente los participantes señalan que por medio de la concertación se potenciaría de manera más efectiva la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de las políticas públicas, además, se plantea que los procesos de concertación se constituyen en uno de los medios que posibilitaría acercar más estrechamente al Estado y a los ciudadanos. Consiguientemente, la preocupación de acercar el Estado a los ciudadanos implica necesariamente profundizar los procesos de descentralización. Pese a ello, en la MCLCP se observa que los actores públicos y de la sociedad civil ayacuchana no muestran un interés decidido por acercarse más estrechamente y participar activamente en los asuntos públicos.
- Los participantes idealmente han planteado que la concertación sirve “para” lograr eficacia y eficiencia en las acciones del gobierno, en el marco de ésta afirmación es posible señalar que la MCLCP se orienta a fortalecer el diseño e implementación de las políticas y programas sociales en el marco de las estrategias para la superación de la pobreza, puesto que, a través de la concertación se posibilitaría que los esfuerzos y acciones de los actores no se diluyan, permitiendo que los esfuerzos y energía de los actores no se dupliquen. Es decir, mediante la concertación se evitaría potencialmente el paralelismo en la acción tanto de los actores públicos como de los actores de la sociedad civil, entonces, la concertación permitiría lograr impactos y resultados sostenibles. Empero, cómo alcanzar eficacia y eficiencia en las acciones del gobierno a partir de una experiencia de concertación, si al interior de ésta los participantes tienen poca claridad acerca de las funciones, roles y objetivos del proceso,

donde los actores desarrollan actitudes conflictivas y donde la cooperación y colaboración no es una práctica común entre ellos. Más aún, si a estas deficiencias operativas de la mesa se le suman las limitaciones en su conducción, la falta de una visión compartida por parte de sus integrantes, la presencia de ineficaces procedimientos de gestión—falta de precisión de una agenda de concertación, sesiones de trabajo improductivos, protocolismo tradicional. Y finalmente la poca claridad en el financiamiento del proceso, es poco probable que la MCLCP contribuya a lograr eficacia y eficiencia en las acciones del gobierno.

- La valorización de la concertación entendida como el grado más alto de la participación ciudadana donde el Estado y el ciudadano se co-responsabilizan de los resultados y de los compromisos asumidos, permite de sobremanera que los ciudadanos exijan que las acciones del Estado se transparenten. Asimismo, permite el ejercicio del control social, el cual pone acento en la capacidad que tienen los gobernados para fiscalizar, exigir y pedir rendición a los gobernantes. Sin embargo, la MCLCP pese a ser un espacio que a través del cual se puede ejercer el control social sobre la cosa pública y exigir transparencia y rendición de cuentas de las acciones del gobierno, no desarrolla con efectividad ninguna de éstas acciones, más aun, sabemos que la mesa no tiene ni desarrolla mecanismos de autocontrol y autoevaluación, prueba de ello es que hasta fecha no logra constituirse en un ente que aglutine realmente la diversidad de intereses y actores que operan en el espacio local ayacucho.
- Se plantea que la concertación contribuye a afirmar una cultura de convivencia y de mutuo reconocimiento, es decir, un proceso de concertación por su propia naturaleza en su composición es heterogénea, pero, en medio de esa pluralidad y diversidad de intereses, costumbres y formas de actuar de cada integrante, siempre es posible llegar a acuerdos o a una solución que atienda los intereses de todos los participantes, aun cuando el camino de la deliberación pueda ser largo y difícil. Sin embargo, en la práctica en la mesa se ha constatado la falta de confianza entre los participantes, actitudes conflictivas, escasa cooperación y colaboración y un falso protagonismo de algunos participantes. Estas constataciones, revelan que la MCLCP, dista de ser una experiencia en cuyo interior se promueva una cultura de plena convivencia y mutuo reconocimiento.

VIII. Intereses y sentidos de los actores que tienen representación en la MCLCP

Tal como se ha constatado en el desarrollo de los capítulos precedentes. La MCLCP presenta una serie de factores limitantes que bloquean la institucionalización, dinámica y gestión del proceso de concertación. Estos elementos en cierta forma explican, en cierta medida, el pobre desempeño logrado de la mesa en el contexto específico de Ayacucho.

Sin embargo, sostenemos que la operatividad de un proceso de concertación no sólo está condicionado por factores de tipo institucional y de gestión sino que también por otros elementos que tienen que ver con los intereses de los actores y con la realidad local donde se suscitan estas experiencias.

Ciertamente, estas experiencias actúan sobre una localidad concreta y con actores diversos que buscan materializar sus sentidos e intereses. Claro está que estos intereses casi nunca son convergentes y en muchos casos no necesariamente pueden coincidir con los intereses y objetivos de la experiencia de concertación.

En ese sentido, creemos que una adecuada operatividad de una experiencia de concertación también tiene que ver en gran medida con el hecho de que los actores consideren que parte de sus

intereses y sentidos puedan materializarse a través de su involucramiento en el proceso concertación, es decir, sus intereses deben estar reflejados el proceso de concertación cualquiera sea la naturaleza de ésta.

Consiguientemente, la tesis que explicaría la actual situación sombría de la MCLCP se orientaría a decir que en este espacio de concertación no están en juego los intereses de los actores, o por lo menos no está la vida ni la muerte de ellos, por decirlo de alguna manera. Esta tesis es justo la opuesta a la que diría que, un proceso de concertación se construye en la medida que los actores perciban que sus intereses están en juego en dicho espacio y que a través de su involucramiento en el proceso puedan materializar sus intereses y obtener beneficios.

Entonces, en esta parte del documento nuestra intención es explorar algunos aspectos relacionados con los intereses y sentidos de los actores en el contexto específico de la localidad de Ayacucho, una región, como se describió en el “capítulo II”, con características propias que la diferencian de las demás regiones del país.

En tanto, cabe preguntarse: ¿cuáles son los intereses de los actores?, ¿qué intereses los motiva estar unas al lado de otras?, ¿a qué sectores representan y qué intereses tienen esos sectores que se supone que representan?.

8.1 Contexto institucional de Ayacucho: actores que tienen representación en la MCLCP

Así, de un tiempo a esta parte, una densa trama de actores vienen operando en el espacio local ayacuchano en busca de soluciones a los múltiples problemas y necesidades de la población. Estas circunstancias tiene como su principal correlato a la reducción de la violencia en la región. Es así que, en la última década organizaciones tanto públicas como privadas han podido instalarse y llevar a cabo una serie de iniciativas orientadas a apoyar los esfuerzos de la población para normalizar y mejorar su calidad de vida. En tanto, un estudio sobre estos actores en el departamento indica la presencia de cerca de 40 ONG, 10 entidades estatales y 4 coordinadoras interinstitucionales de ONG que están trabajando en diversos temas que van desde el apoyo con alimentos hasta la generación de ingresos.¹⁵⁹

Se observa que, una cantidad considerable de actores de ésta densa trama tienen representación en la MCLCP. En general, consideramos que al menos están involucrados los más representativos, en el sentido de que existe una aparente relación entre las aspiraciones de la mesa y la naturaleza y fines que buscan materializar los actores intervinientes.

Por tanto, a continuación presentamos un análisis distinguiendo entre organizaciones estatales y de la sociedad civil. Y en la descripción de cada una de ellas se hace referencia a ciertas aspectos de cada organización: **historia, sector social que representa, el discurso que tienen (ideología) y sus propósitos más prácticos en la actual coyuntura**, para finalmente, concluir con la identificación de algunas tensiones existentes entre los actores analizados, es decir, qué tensiones hay entre las instituciones que supuestamente son “asistencialistas” y las “desarrollistas”; las estatales y los de la sociedad civil, etc.

8.1.1 Organizaciones del Estado

- **Consejo Transitorio de Administración Regional “Libertadores Wari” (CTAR)**

Historia. En el primer gobierno del otrora presidente Alberto Fujimori (1990-1995), fueron desactivados los “gobiernos regionales”, una entidad territorial con personería jurídica de derecho

¹⁵⁹ Al respecto véase, “Perfil región sur. Ayacucho Huancavelica” (1998), Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo SNV-Perú. Pg. 80, 81 y 82.

público dotada de autonomía.¹⁶⁰ El poco tiempo que duró este intento de regionalización estuvo dedicado a discusiones superfluas sobre las nuevas demarcaciones y los nuevos mapas regionales, obviando temas cruciales como la misma descentralización—entendida como la transferencia de atribuciones, funciones y competencias a los niveles subnacionales—, la dinamización económica y productiva de la regiones, la eficiencia y eficacia de la políticas sociales, la superación de la pobreza en las regiones, etc. Estas circunstancias explican, en cierta forma, que este proceso no estuvo exenta de un justificado voluntarismo de la institucionalidad gobernante.

Los Consejos Transitorio de Administración Regional, son órganos desconcentrados del Ministerio de la Presidencia. Sus funciones y presupuestos quedaron disminuidos, limitándose su labor a la promoción de las inversiones, la coordinación de las acciones de las instituciones públicas de la región y la canalización del presupuesto corriente para el pago de las remuneraciones de los servidores públicos. Sus más altos funcionarios son nombrados por el poder Ejecutivo.

Así, en Ayacucho entró a operar el Consejo Transitorio de Administración Regional “Libertadores Wari”, constituyéndose, en teoría, en la institución que por función debiera promover el desarrollo integral del departamento de Ayacucho y representar la expresión de cada uno de los ciudadanos de esta parte del país.

Algunos propósitos prácticos. A todas luces el interés del CTAR en el último lustro del gobierno de Fujimori, se focalizó en realizar acciones para lograr la re-reelección presidencial. Constituyéndose en un ente financista de los gastos que llevaron a un tercer gobierno del otrora presidente Fujimori.

Así, a lo largo de los diez años de la llamada “democracia tutelada” en el que estuvo sumergido el pueblo peruano, el CTAR, sin pasar por alto su contribución en la búsqueda del esquivo desarrollo del pueblo ayacuchano, sirvió para la realización de las más variadas formas de clientelismos políticos. En tanto, en el cargo de presidente regional siempre ha estado un fiel servidor de los intereses del Ejecutivo. Ésta misma lógica se reproducía al momento de nombrar a los altos funcionarios del CTAR (asesores y gerentes) quienes respondían a los intereses del presidente regional. Pero, ésta lógica clientelística no queda allí, puesto que los altos funcionarios también se rodeaban de personal que supuestamente eran de su confianza.

En fin, estas circunstancias configuran una suerte de cadenas clientelísticas en la institucionalidad estatal, que se caracterizan por la designación de personal en base a presiones políticas, a pago de favores, amistad, etc. Con lo cual tendríamos, grosso modo, que el CTAR, venía a ser, al menos en los últimos tiempos del fujimorismo, o bien una prebenda, en tiempos no electorales, o bien una maquinaria de apoyo durante las campañas electorales.¹⁶¹

Entonces, la operatividad e inserción del CTAR en el ámbito local está fuertemente influenciada y condicionada por intereses políticos partidarios de quienes ejercen el gobierno en el país. Así, los procesos de implementación, ejecución y entrega de obras a las comunidades beneficiarias, se desarrolla bajo una lógica dialectal perversa “sino me das tu voto...”. En general, el CTAR prioriza y localiza gran parte de los proyectos en las provincias, distritos o centros poblados que apoyan, simpatizan o ha apoyado políticamente al gobierno de turno.

Por tanto, se constata que los propósitos prácticos de esta instancia —de gran relevancia para desencadenar procesos de desarrollo en el espacio local ayacuchano— y de quienes son responsables de su gestión, en el último lustro, se han orientado a la re-reelección del ex presidente Alberto Fujimori. Así, en medio de un escenario configurado por las presiones e influencias política partidarias

¹⁶⁰ En marzo de 1988 el presidente Alan García promulga la ley 24.793 que crea la “Región Grau”, la primera región en América Latina. Empero, durante el primer gobierno del presidente Fujimori en 1992 se desactivaron las 11 regiones que venían en operando.

¹⁶¹ Para mayor detalle véase a Karín Apel y Hugo Rodríguez (2001) “El estado y los procesos de concertación en el marco de la transición democrática: ¿A la búsqueda de nuevas prácticas?. En descentralización, desarrollo y democracia en el Perú, IPAZ Ayacucho.

del nivel nacional difícilmente se podía esperar niveles de eficacia y eficiencia en las realizaciones y acciones del CTAR.

Una vez que se puso fin al régimen fujimorista. Durante el denominado “gobierno de transición” liderado por el Dr. Valentín Paniagua, se suscitó una serie de cambios a nivel de las jerarquías del los CTAR en todo el país y Ayacucho no fue la excepción. En general, la nueva gestión se centró en normalizar y administrar las acciones propias del CTAR sin mayores cambios más que los suscitados en los cargos de confianza, sin embargo, era latente la sensación de que las cosas serían diferentes, sobre todo por que se trataba de una nueva gestión que traía consigo funcionarios que no tenían vínculos con el régimen anterior.

Empero, durante el gobierno de transición, el interés mayor se centraba en dotar al departamento de una estrategia de desarrollo regional. En ese sentido, el CTAR empezó a movilizar una serie de recursos y a convocar a múltiples instituciones y organizaciones que operan en la localidad. Por lo que, durante este gobierno se sentaron la mayor parte de las bases de lo que más tarde sería el “Plan Estratégico de Desarrollo del Departamento de Ayacucho 2001-2011”.

Con la elección del presidente Alejandro Toledo, el CTAR nuevamente sufre cambios de personal en sus niveles superiores. Aquí, en general, el interés visible del CTAR se orienta a culminar con el proceso de formulación del referido plan, sin embargo, se dice que en un inicio se pensaba desechar lo avanzado en la gestión anterior para iniciar nuevamente con el diseño de otro documento. Pero, finalmente en la actual gestión se publicó y se realizó una serie de presentaciones tanto a nivel local, regional y nacional.

Si bien, el plan estratégico es instrumento valioso que permite orientar las acciones de cada uno de los actores y agentes que operan en el espacio local ayacuchano. El sólo diseño no garantiza en absoluto su contribución al desarrollo, por tanto, es de vital importancia iniciar acciones que permitan transitar del diseño a la acción. Lamentablemente transitar del diseño a la acción es una de las grandes limitaciones en casi toda la provincia de Huamanga, puesto que, gran parte de los distritos de la ciudad de Ayacucho cuentan con sus planes de desarrollo, pero a la fecha, con honrosas excepciones, no se vienen ejecutando. Por ejemplo, el Plan Estratégico de la Provincia de Huamanga, dicho sea de paso que se acordó implementarla de manera concertada, a la fecha duerme en los sueños de los justos.

Con todo, en los dos últimos años el interés del CTAR ha estado centrado, entre otras actividades propias de su función, en el diseño de una estrategia de desarrollo regional, lo cual indica que en cierta forma existe una clara intención de trabajar sistemáticamente en pro del desarrollo de Ayacucho y de esa forma contribuir a la superación de la pobreza.

Y en ese entender, el CTAR más allá que la norma le “obligue” a involucrarse en la MCLCP, por función tiene la gran responsabilidad de participar en ella y desarrollar una participación protagónica. Sin embargo, desde la instalación de la mesa el CTAR no se ha involucrado decididamente en las diversas actividades de la mesa, puesto que, el presidente regional, delegó su representación en las sesiones de trabajo a uno de esos asesores, cuya participación revistada de pocas facultades, lógicamente no contribuye al buen funcionamiento de ésta, sumándose a ello la asistencia esporádica de dicho representante a las sesiones de trabajo.

Finalmente, se espera que con los nuevos cambios en las reglas del juego, producto de la elección y creación de los nuevos gobiernos regionales y la transferencia de nuevas atribuciones, funciones y competencia a los niveles subnacionales (regiones, provincias y distritos). La actuación de éstos entes sean más transparentes y sus intereses y sentidos, efectivamente, se orienten a la búsqueda del desarrollo local de Ayacuchano.

Municipalidad Provincial de Huamanga (MPH)

Historia. La MPH tiene una larga data en la ciudad de Ayacucho, es quizás una de las instituciones públicas más antiguas que operan en el espacio local ayacuchano; su fundación data de 1540 aproximadamente. Entre sus principales funciones se ubican: mantenimiento y limpieza de las vías públicas (parques y jardines, mercados, camal municipal, etc.), recolección de desechos sólidos, conservación de vías terrestres, regulación del transporte urbano e interurbano, servicios de agua potable entre otras.

Probablemente la MPH se ubique entre las instituciones peor calificadas por la ciudadanía en general. Las razones emergen desde distintos ángulos y espectros. En ese sentido, en términos de sus acciones y realizaciones no se visualizan resultados significativos, presenta una excesiva burocratización en su gestión institucional y los conflictos internos y las pugnas de los grupos de poder en su interior son sólo algunos rasgos característicos que se constatan en nuestro trabajo de campo.

Un hecho que sintetiza la aguda crisis institucional por la que transita desde años atrás la MPH, se refiere a la salida forzada del Alcalde Félix Solar, quien tras una serie de manifestaciones y protestas populares sin precedentes en la última década tuvo que dejar el poder municipal en mayo de 2001¹⁶².

Diversos estudios hacen entrever la pérdida de legitimidad de muchas instituciones locales y de sus respectivas autoridades. Se dice que “la inoperancia del concejo huamanguino es expresión de la larga crisis de la elite regional, que se incubaba desde antes de la violencia de Sendero Luminoso. Como expresión de la fragmentación de intereses y la inexistencia de liderazgos fuertes, doce listas postularon en las últimas elecciones municipales. La Lista ganadora obtuvo apenas poco más de 20% de los votos válidos”.¹⁶³

Asimismo, en diciembre de 1993 se promulgó el Decreto Ley N° 776, el cual, a través de la reasignación de recursos, modificó el poder de los gobiernos locales. Este decreto se promulgó en el contexto de una tendencia de centralización y concentración del poder político en el gobierno central. En forma progresiva, durante los diez años de la llamada “democracia directa”, éste ha intervenido en las funciones descentralizadas por diversas vías. Adicionalmente, no puede olvidarse que la ejecución de obras públicas —y sus inauguraciones— tuvieron evidentes connotaciones político-electorales dentro de un proceso en el cual participaba un candidato-presidente.

En tanto, la marcada dependencia de la economía municipal por las transferencias del gobierno central sólo puede haberse agravado desde la publicación del Decreto Ley N° 776, que pone en manos del Poder Ejecutivo la distribución de las más importantes fuentes de ingresos municipales, a través del Fondo de Compensación Municipal. Refuerza, por ende, las prerrogativas del Ejecutivo, el cual viene impulsando el clientelismo municipal por la presiones económicas que se ejercen sobre los concejos, discriminando las transferencias financieras en función de lealtades políticas de coyuntura;¹⁶⁴ la máxima expresión de estos hechos se suscitaron en el último lustro del gobierno de Fujimori.

En ese contexto, el revocado alcalde Félix Solar —militante del partido de gobierno— llegó a ocupar el sillón municipal en medio de un proceso de elecciones municipales totalmente manipulado y direccionado hacia los interés del gobierno central que pretendía perpetuarse en el poder.

Algunos propósitos prácticos. A través del referido personaje la MPH no escatimo esfuerzos para apoyar y servir libremente a las pretensiones de un eventual tercer gobierno de Alberto Fujimori. Por tanto, uno de los mayores intereses de la MPH, en el último lustro, más allá de desarrollar y/o

¹⁶² En efecto entre los meses de abril y mayo del 2001 se suscitaron las mayores convulsiones sociales de los últimos tiempos en el espacio local ayacuchano. Estas manifestaciones masivas junto a una amalgama de organizaciones sociales y a la población en general cuyo propósito final era revocar el mandato municipal del aquel entonces Alcalde de la ciudad Félix Solar La Cruz. “Nunca antes se vio un sentimiento común entre los ayacuchanos” (palabras de un participante en uno de los grupos focales).

¹⁶³ Ponciano Del Pino H (1998), “Cambio en los poderes locales en Ayacucho”, Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSCH), Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Pg. 31.

¹⁶⁴ Gustavo Guerra-García Picasso (1999), “Reforma del Estado en el Perú. Pautas para reformar el Poder Ejecutivo”, Agenda Perú, Lima Perú. Pg. 84 y 85.

cumplir sus funciones inherentes, se concentró de sobremanera a construir toda una logística de apoyo al gobierno y a sus pretensiones perversas, entonces, la MPH más que representar los intereses genuinos de un pueblo que clama por su desarrollo, representó marcadamente los intereses políticos del partido de gobierno.

En este sentido, gran parte de las promesas electorales (construcción de un mercado modelo, habilitación de un moderno terminal terrestre, mayor seguridad ciudadana, etc.) no han sido cumplidas. Por el contrario, dicha gestión estuvo signado por denuncias de corrupción y por malos manejos de los fondos del municipio, los cuales se ventilan actualmente a nivel del Poder Judicial¹⁶⁵. Consideramos que éstas circunstancias exacerbó el descontento de la población ayacuchana y de sus organizaciones sociales, las cuales dieron motivo a desarrollar las mayores movilizaciones sociales de los últimos tiempos con el fin de derrocar del poder a Félix Solar.

Lograda la revocatoria del referido Alcalde, asume la dirección del MPH, el Teniente Alcalde Fernando Moya. A más de un año de su gestión no se visualiza una orientación clara hacia donde va las acciones del MPH, más aún no se percibe los aspectos o temas que realmente son de interés corporativo del municipio.

Sin embargo, se percibe una cierta confianza de la población hacia la actual gestión, que dicho sea paso viene enfocando su atención a sus funciones tradicionales –dotación de pequeñas obras de infraestructura, provisión de servicios de carácter asistencial y de bienestar social, recolección de desechos sólidos, recaudación de impuestos y gestión administrada– y a culminar con las pequeñas obras de infraestructura que se habían iniciado con antelación.

Empero, el tema de la seguridad ciudadana¹⁶⁶ parece ser uno de los intereses mayores del MPH, puesto que, actualmente emerge junto con el narcotráfico como los problemas sociales más significativos de la ciudad. En ese sentido la MPH viene fortaleciendo el servicio de vigilancia a cargo de un equipo de Serenazgo, que dicho sea de paso, no cuenta con el apoyo logístico necesario y la adecuada coordinación con los comités vecinales y con las entidades que por función tienen la responsabilidad de resguardar la seguridad ciudadana.

Finalmente, de manera general, es necesario precisar que su involucramiento en la MCLCP es de manera tangencial y poco protagónica, al punto que su participación y asistencia a éste espacio de concertación es intermitente y esporádica, cuya representación cambia continuamente. Esta situación se puede corrobora el *ranking* de asistencias a la sesiones de trabajo de la mesa. Y este escenario se complica más aún a puertas de un nuevo proceso de elecciones municipales que tendrán lugar en noviembre del presente año.

Fondo Nacional de Compensación Social y Desarrollo (FONCODES)

Historia. Es una de las principales herramientas institucionales en la lucha contra la pobreza. Este fondo fue creado en 1991 como organismo temporal, dependiente directamente de la Presidencia de la República. La característica más saltante de FONCODES es que en la última década ha financiado proyectos de la más diversa índole, en su gran mayoría sugeridos por los mismos beneficiarios, particularmente en las zonas más pobres en donde se ha focalizado la acción de esta

¹⁶⁵ A esta problemática se suma otro hecho que llamó la atención considerablemente. Nos referimos a las aspiraciones políticas tanto del presidente del CTAR Salomón Gonzáles y del alcalde del MPH Félix Solar, quienes pretendían incursionar en la arena política nacional, por lo que entraron en una carrera política para lograr estar en la lista de potenciales candidatos al Congreso de la República por el partido que pretendía perpetuarse en el poder. Este hecho generó rivalidades entre estos dos personajes, al punto que ambos buscaban diversas formas de complacer los apetitos políticos de Fujimori y de ganar protagonismo en el espacio local ayacuchano. Estas circunstancias obviamente influyen negativamente en el desarrollo de una cultura política local, es decir no posibilitan adecuadas relaciones, concertaciones y negociaciones entre los actores que ocupan y constituyen el espacio local y más aún no permite impulsar acciones relevantes de manera conjunta.

¹⁶⁶ En los últimos años (1993-2001), se ha constatado en Ayacucho un incremento de la violencia delictiva, donde se ha dado la emergencia de fenómenos sociales como el pandillaje juvenil. Y en el valle del Río Apurímac (zona cocalera), amplios sectores de la población están involucrados en el aprovisionamiento de la hoja de coca a los narcotraficantes (José Coronel, 2001).

entidad. Los proyectos de FONCODES han cubierto una gran diversidad de áreas tales como salud, nutrición, saneamiento, educación, infraestructura, electrificación, sistemas de riego, apoyo a la comunidad y generación de empleo. FONCODES es una institución multifacética, cuya cobertura tiene alcance nacional y que es capaz de llegar a los lugares más aislados del país, lo que hace que más del 80% de sus proyectos se concentran en las zonas muy pobres o de pobreza extrema.

La labor de FONCODES ha sido extensa, especialmente en los últimos años, cuando el gobierno del ex presidente Alberto Fujimori incrementó el gasto social y los recursos a disposición de esta institución (en gran medida debido a préstamos del Banco Mundial y el BID). En 1995, FONCODES tuvo más de 6,400 proyectos en ejecución por un monto aproximado de US\$ 340 millones. Una asignación presupuestal relativamente significativamente ha hecho esto posible: en 1995, el gobierno asignó US\$ 176 millones a FONCODES, un monto superior al de otros programas de gasto social dirigidos principalmente a luchar contra la pobreza. Lo que ha distinguido a FONCODES de otros programas sociales es su alto grado de interacción con la población local, y el hecho que los proyectos estén a cargo de un núcleo ejecutor autónomo con capacidad de decisión. Además, FONCODES ha establecido un sistema de evaluación, seguimiento y control basado en información que se obtiene, tanto a partir de las demandas expresadas por la población local, como las visitas efectuadas previamente al inicio de un proyecto y durante su ejecución¹⁶⁷.

Algunos propósitos prácticos. La misión de FONCODES es promover, evaluar y financiar proyectos que tienen un impacto significativo en la lucha contra la pobreza, y para esto entrega a las comunidades fondos que provienen tanto del tesoro público como préstamos y donaciones.

Así, en Ayacucho entre 1991 y 1997 FONCODES invirtió US\$ 43,801,629 en 1,428 proyectos (5.4% de una inversión nacional total de US\$ 813,402,521 en este período). Estos proyectos están repartidos entre los de infraestructura social (sistemas de agua potable, pozos para agua potable, sistemas de desagüe y letrinas) e infraestructura económica (pequeños sistemas de riego, infraestructura vial y pequeños programas de electrificación) (FONCODES 1998a).

Durante el gobierno de Fujimori (1990-2000) FONCODES no fue la excepción en interesarse y brindar apoyo, al menos en el último lustro, a la reelección y un eventual tercer gobierno del referido personaje¹⁶⁸. Pero, más allá de su efecto electoral, este fondo respondió también a una serie de necesidades de la población que incluyeron desde carreteras, agua potable, letrinas o desagüe, riego y reforestación, hasta alimentos, generando empleo temporal y lo cual se tradujo en la reducción de la extrema pobreza rural.

Con el actual gobierno, FONCODES es encargado de implementar el Programa de Emergencia Social Productivo en el medio rural (“A trabajar” y “A producir”). Hay un cambio en su filosofía y estrategias de trabajo. Una de sus mayores preocupaciones es contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales, los espacios de concertación y los procesos de democratización, a partir de la ejecución e implementación de sus proyectos.

Por otro lado, hay que señalar que FONCODES es una de las pocas entidades que frecuentemente ha buscado coordinar y articular sus actividades a partir de su participación en la mesa. Es así que, la experiencia última de la mesa respecto a programas de lucha contra la pobreza está articulada a FONCODES, que ha apoyado la instalación de las últimas mesas a nivel distrital y reforzado el funcionamiento a nivel provincial.

Como se podrá advertir, el afán de FONCODES por involucrarse “más orgánicamente” en la mesa no es una mera casualidad, el simple contraste de los intereses de ambos entes, revela que ambos

¹⁶⁷ Foro Nacional Internacional. Agenda: Perú. “Pobreza, Exclusión y Política Social: Algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo. 1997. En documento de trabajo. Lima Perú. Pg.41.

¹⁶⁸ Efectivamente, en el segundo gobierno de Alberto Fujimori hemos sido testigos que éste personaje buscaba figurar en las inauguraciones de las principales obras que FONCODES ejecutaba. Hay que recalcar que dicha figuración a todas luces estuvieron cargadas de fuertes intenciones políticas.

se potencian, es decir, parte de los intereses de FONCODES están reflejados en la mesa. A ello se suma, que por su naturaleza y misión FONCODES se constituye en una de las instituciones centrales para hacer frente a la pobreza.

Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)

Historia. El PRONAA tiene sus raíces en la “Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA)” y en el “Programa de Atención Directa (PAD)” que nacieron durante el gobierno militar de Juan Velasco y Alan García respectivamente. En ese sentido, en 1992 se fusionaron el PAD y la ONAA, dando forma a lo que el régimen fujimorista bautizó como Programa Nacional de Apoyo Alimentario.

PRONAA tiene como objetivo mejorar la alimentación y nutrición de la población en extrema pobreza, y su actividad principal consiste en donar alimentos a una diversidad de organizaciones locales. PRONAA es una institución ligada al Ministerio de la Presidencia (actualmente desactivada), y distribuye alimentos obtenidos mediante donaciones externas y las compras que realiza con recursos del tesoro público. Además de la distribución de alimentos en zonas económicamente deprimidas, PRONAA presta apoyo a los comedores populares y a los comités del Vaso de Leche establecidos en diversas partes del territorio nacional.

Algunos propósitos prácticos. En el caso de Ayacucho, a través del Organismo Público Descentralizado (OPD), el PRONAA toma como referencia el mapa de la pobreza, donde se localizan las poblaciones con un alto índice de desnutrición y falta de alimentos, sirviendo esto para la ejecución de los programas de Comedores Infantiles y Escolares, Comedores Populares, Alimento por Trabajo, Módulos Productivos de Crianza de Animales, etc. con los que se intentaba disminuir los desniveles nutricionales de los grupos de mayor vulnerabilidad y en extrema pobreza.¹⁶⁹

El PRONAA se ejecuta en ocho de las once provincias del departamento, es así que para 1998 el programa llegó a 40,000 ó 50,000 personas bajo la modalidad de reparto de desayunos infantiles y de alimentos en comedores populares (David Scott Palmer, 1998). Para el año 2000, tuvo una cobertura de 492 comedores populares, los cuales atendieron diariamente a un aproximado de 4,600 personas, además de la existencia de 108 comedores infantiles donde se atendió a un total de 6,978 niños (Lenin Castillo, 2001).

Bajo esta perspectiva, se percibe que el programa pone especial atención en el reparto de desayunos infantiles y de alimentos en comedores populares. En tanto, desde 1997 empezó a apoyar actividades productivas de mujeres organizadas en microempresas sobre todo de artesanía, panificación, manualidades y crianza de animales menores y las llamadas chacras integrales. Empero, a todas luces, su interés principal es el reparto de alimentos a los más pobres, confirmando su vocación asistencial y de alivio a las necesidades de los grupos que presentan mayores inseguridades en sus medios de vida y del hogar.

En ese marco, nos llama la atención algunos aspectos generales relacionados al funcionamiento de los comedores populares (CP).¹⁷⁰ En un contexto signado por la pobreza como es el caso de Ayacucho, el surgimiento del programa de los CP es atingente a sus múltiples necesidades. Es así que, una densa trama de los CP estructuran los espacios rurales y urbanos marginales del departamento, cuyo interés básico es atender las necesidades urgentes de alimentación de los grupos vulnerables como: enfermos, ancianos huérfanos, niños en edad escolar y de las familias más pobres, muchos de ellos resistentes y otros tanto retornantes producto de la violencia desata por SL y las fuerzas armadas en la década de los ochenta. No hay duda alguna sobre las bondades y efectos positivos de esta estrategia de sobrevivencia en los espacios donde operan. Sin embargo, lo que llama nuestra atención

¹⁶⁹ Lenin Castillo (2001), “El Estado en la época de la transición: El caso de PRONAA”. En: “Descentralización, Desarrollo y Democracia en el Perú”, IPAZ, Ayacucho.

¹⁷⁰ Los comedores populares son un tipo de organización comunal, integrados básicamente por mujeres que se reúnen con el fin de preparar colectivamente los alimentos para su familia y la población de su entorno.

es que después de una década de operación el PRONAA no haya reorientado sus estrategias asistencialistas.

Creemos que estas circunstancias encuentran sus asideros, en parte, en la persistencia y agudización de los niveles de pobreza en esta parte del Perú y el interés latente del gobierno de Fujimori (1990-2000) de pretender ostentar el control de la mayor cantidad de adeptos utilizando diversos mecanismos y entidades. Esta situación ha generado en gran parte de los CP una cultura de dependencia, cuyos beneficiarios esperan del Estado programas meramente asistencialistas que otros orientados a la producción, fortalecimiento de la democracia y a la generación de ingresos.

El interés perverso de Fujimori y de sus seguidores por buscar un tercer período de gobierno utilizando diversos mecanismos de control y represión, ha agudizado el letargo en que están inmersos gran parte de la población especialmente de las zonas rurales.

Este mal parece ser una tradición, recordemos que Alan García también utilizó el PAD con fines electorales, convocando y movilizándolo a los clubes de madres en función de sus apetitos personales. Estos mecanismo clientelísticos se perfeccionaron de manera magistral y perversa con la ejecución del PRONAA, la expresión máxima de este mal uso del poder, tiene que ver con la manipulación política durante los eventos de capacitación —“mejor dicho adiestramiento para sufragar”— y las distribución de alimentos, donde se hacía proselitismo político adiestra y siniestra. En tanto, el PRONAA fue también una maquinaria potente para realizar propaganda política.

Estas prácticas se acentuaban más en fechas cercanas a las elecciones y los regalos y alimentos distribuidos se incrementaban, pero lo perverso de todo es que su dación era condicionado en todo momento, una frase que resume irónicamente aquello es: “si no me das tu voto...”. Creemos que esta situación denigra al ser humano como tal y desnaturaliza el rol del Estado para con las poblaciones en situación de pobreza.

En la actualidad, en medio de cuestionamientos y denuncias,¹⁷¹ el PRONAA está tratando de reorientar sus acciones y mejorar su imagen. En esta perspectiva, está eliminando una serie de programas como el de microempresas, módulos productivos y otros, con el fin de centrarse en programas claves como los comedores populares e infantiles y los desayunos escolares, con los que intenta liderar una lucha frontal contra el problema de la alimentación y la desnutrición en los sectores en extrema pobreza.

En este entender, creemos que un involucramiento adecuado en la MCLCP podría ser beneficioso para que potencie sus realizaciones y mejore su imagen. En ese sentido, el PRONAA está interesado y ha iniciado una serie de coordinaciones con diversas instituciones públicas y privadas del ámbito local, con el fin de transparentar sus acciones de adquisición de los productos y víveres y la distribución de los mismos a los beneficiarios. Así, ha constituido un comité de adquisiciones para la compra de productos conformados por el CTAR y la Dirección Regional de Agricultura. Con los sectores de Educación y Salud se tiene un trabajo avanzando en lo que se refiere a los desayunos escolares; el PRONAA se encarga de la provisión de alimentos a las escuelas y el Ministerio de Salud de Ayacucho se encarga de la supervisión del preparado de las raciones y el control nutricional de los beneficiarios.

Asimismo, el PRONAA ha tomado la iniciativa de involucrar a los diferentes municipios en la distribución de los alimentos, en el cual se está viendo la posibilidad de que participe la MCLCP. Estas acciones hacen entrever cierto interés del PRONAA Ayacucho de mejorar la eficacia y eficiencia de sus acciones, pero, sobre todo transparentar sus acciones.

¹⁷¹ Aún con el cambio de gobierno persisten las denuncias por malos manejos de fondos y serios cuestionamientos a los procedimientos utilizados para la contratación de personal. Se dice que, no solamente, el PRONAA esta siendo utilizado para dar trabajo a los militantes del partido de gobierno.

Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR)

Historia. Es un organismo público desconcentrado del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano. El PAR tiene como misión establecer las condiciones básicas para el Desarrollo Humano sostenible de la población ubicada en áreas afectadas por la violencia terrorista, pobreza extrema, colonización y frontera, así como en las zonas declaradas en emergencia política, económica y social. Su labor se enmarca en los lineamientos gubernamentales de política de lucha contra la extrema pobreza.

El PAR tiene una cobertura geográfica nacional. Prioriza los departamentos que se sufrieron mayor grado de violencia y extrema pobreza (Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Junín). Es así, que el PAR empezó a operar en Ayacucho en los primeros años de la década de los noventa, desde aquel entonces ha desarrollado acciones como: asistencia alimentaria, rehabilitación de viviendas, botiquines comunales, dotación de insumos agropecuarios y herramientas agrícolas. Con estas acciones busca la reintegración comunal de las familias atendidas, el fortalecimiento comunal de las organizaciones de base así como la recomposición del tejido social. Estas acciones se ejecutan con la directa participación de las organizaciones de base y en coordinación con las instituciones públicas y de la sociedad civil.

Algunos propósitos prácticos. El gobierno a inicios de 1992 y con más énfasis en los años siguientes, volvió a Ayacucho con una variedad de nuevas organizaciones y con nuevos recursos para infraestructura social y económica y para facilitar el retorno de las poblaciones desplazadas. Dicho sea de paso, éstas poblaciones apoyaron la reelección del otrora presidente Fujimori en los comicios electores del 1995.¹⁷²

Así, desde sus primeros años sus intereses se orientaron a apoyar el retorno de los pobladores —que migraron por la violencia que desataron SL y las fuerzas del orden— con la ejecución de pequeños proyectos de infraestructura: escuelas, postas médicas, reservorios, carreteras locales, puentes, electrificación, servicios de agua potable y rehabilitación de viviendas con fondos tanto del gobierno peruano como de diversas organizaciones de cooperación internacional.

En los últimos años sus acciones se orientan a fortalecer la organización comunal local, con el fin de desarrollar capacidades locales, el cual les permita transitar de mero receptores de programas de apoyo a ser actores de su propio desarrollo. La actividad central en este respecto, son las diversas capacitaciones¹⁷³ que son organizados por los promotores del PAR en coordinación con los beneficiarios de las distintas comunidades seleccionadas. Los diversos espacios de capacitación, en general, han servido en los tiempos del fujimorismo para condicionar y adiestrar a las poblaciones respecto a sus opciones políticas.

En los últimos años, el PAR viene reorientando sus acciones al fortalecimiento de las capacidades locales. En ese sentido, viene ejecutando diversos programas de capacitación dirigidos a los ciudadanos de las áreas rurales en temas que se enmarcan dentro de la democracia, ciudadanía, participación ciudadana, etc. Estas circunstancias dan cuenta de un cambio en su estrategia de intervención. Es decir, más que ejecutar pequeñas obras de infraestructura, en la actualidad se centra en la construcción del capital social en las comunidades. En esa perspectiva el PAR, al igual que FONCODES, tiene una presencia significativa en los espacios locales más pobres del departamento; muestra de ello son los diversos símbolos (a modo de paneles publicitarios) que están ubicados en cada uno de los espacios territoriales donde intervienen éstas instituciones. Estos símbolos, más allá de dar cuenta de la presencia de éstas instancias en determinados territorios, se constituyen en elementos que

¹⁷² En dicho proceso electoral Fujimori alcanzó casi 74% de los votos válidos, el cuarto más alto del país (Kay, 1995. Citado por David Scott Palmer, 1998)

¹⁷³ Las capacitación, entre otros temas, versan sobre: organización comunal, manejo de cuencas hidrográficas, gestión de negocios rurales, etc. Hay que señalar que muchas veces los “cursos de capacitación” distan de las reales necesidades de las comunidades rurales, se percibe que la mayoría de los cursos no responden a acciones programáticas. “El PAR, las ONG y otras instituciones no se ponen de acuerdo para realizar los cursos de capacitación, todos abordan casi los mismos temas y gran parte de estas capacitaciones no responden a las necesidades de las comunidades” (Palabras de un participante en uno de los grupos focales).

en cierta forma producen o estructuran lo local y responden al interés colonizador del Estado por marcar su presencia en los niveles subnacionales.

Además, de realizar masivas convocatorias para los referidos cursos el PAR, ofrece una serie de incentivos para que se garantice la participación de los beneficiarios: materiales, alimentación y a veces movilidad. Hasta cierto punto nos parece bien la dación de estos incentivos, todo vez que a estos cursos asisten hombres y mujeres de comunidades alejadas, quienes tienen que desplazarse grandes distancias y que en promedio pierden un día de trabajo. Sin embargo, si estos incentivos se utilizan con una lógica clientelística, estas acciones se desnaturalizan y pierden su sentido, generando distorsiones en la población sobre el rol del Estado.

Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSCH)

Historia. La UNSCH se constituye en uno de los actores, del aparato estatal, de mayor referencia e importancia en el espacio local ayacuchano. Esta valorización se encuentra presente en el imaginario colectivo de la población y de otros actores externos a la región. Sin embargo, de un tiempo a esta parte, la enorme valorización de la cual ostentaba, está en franco descenso. Las razones emergen desde distintos espectros y ángulos, siendo los más saltantes: la poca vinculación con la problemática local y regional, la escasa generación de ciencia y tecnología, el bajo rendimiento académico de gran parte de su población estudiantil y últimamente las recurrentes denuncias de corrupción y malos manejos de los recursos por el actual gobierno universitario.

La universidad de Huamanga¹⁷⁴ desde su creación jugó un rol decisivo en la vida local y regional. Es así que, al entrar en operación desencadenó eslabonamientos en el campo cultural, económico, político y social. “Es que en Ayacucho (...), la punta de lanza de la modernidad no fue un ente económico, alguna empresa agroindustrial o minera como en otras regiones, sino una institución que en sentido estricto pertenecería a la “superestructura”: la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga” (Carlos Iván Degregori, 1990).

Así, desde su reapertura en 1959, la UNSCH “resurge, pues, como una “universidad de punta”, que además quiere ser funcional a su región: forma Ingenieros Rurales, implanta un programa de especialización en Reforma Agraria, adquiere fundos experimentales de altura y valle, construye una planta de cerámica, desarrolla programas de investigaciones sociales y, en general, es vista con admiración y aprecio por la población. Para sus planes consigue, además, múltiple apoyo externo, especialmente de países europeos” (Carlos Iván Degregori, 1990).

El carácter estructurante de la UNSCH se pone de manifiesto, por ejemplo, al registrarse en la década de 1960 el crecimiento de la población con educación universitaria que “duplica el promedio nacional: 501,6% vs. 256%.3. Es que el crecimiento de la Universidad de Huamanga es explosivo. Los 228 matriculados de 1959 se quintuplican para 1966. (Carlos Iván Degregori, 1999).

En el plano económico, la UNSCH también generó una serie de eslabonamientos en la economía huamanguina. En primer lugar, la gran mayoría de sus docentes y administrativos gastaban allí sus sueldos y salarios, relativamente elevados para los estándares regionales. En segundo lugar, el aumento considerable de la población estudiantil en cierta forma dinamizó la actividad comercial (librerías y pequeños negocios de abarrotes) y de servicios (pensiones y alquiler de cuartos). Se dice que en los años sesenta y parte de los setenta, cuando la universidad entraba en vacaciones, la ciudad volvía a su habitual quietud colonial, apenas interrumpida por algún vehículo que se asomaba de allá en cuando en por la Plaza de Armas (Carlos Iván Degregori, 1999).

¹⁷⁴ La UNSCH fue fundada como Real y Pontificia el 3 de julio de 1677, persistió como Nacional y Pontificia durante la república, hasta ser clausurada en 1885 como culminación de una larga crisis agudizada por la guerra del pacífico. Ya en 1894 un parlamentario ayacuchano presentaba un proyecto de ley solicitando su reapertura pero es hacia mediados del presente siglo que se intensifica ese reclamo, especialmente entre los sectores medios regionalistas. Finalmente, en mayo de 1959, reabre sus puertas como Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (Carlos Iván Degregori (1999), “Ayacucho 1969-1979, El Surgimiento de Sendero Luminoso”, Instituto de Estudios Peruanos, 1990, Lima, Perú. Pg. 37-47).

Al finalizar la década de los sesenta la UNSCH comienza a perder su rol protagónico y gravitante en la sociedad ayacuchana. Una serie de factores explican esta situación: la crisis universitaria de los años setenta y el impacto negativo de las acciones subversivas de Sendero Luminoso (SL) que surgió bajo el auspicio del profesor de Educación Abimael Guzmán Reynoso.

Los efectos devastadores que ocasionó SL en todo el territorio peruano entre 1970-1990 tuvo su punto máximo de inflexión en la ciudad de Ayacucho. En tanto, la UNSCH no fue ajena a las acciones destructivas del terrorismo, es así que, sufrió la destrucción de gran parte de su infraestructura, equipos y centros de experimentación y producción. Esta situación generó la migración de una gran cantidad de docentes a otras regiones del país y la estigmatización de “San Cristobalinos” relacionándolos con los miembros de SL. No obstante, en medio de un escenario de violencia generalizada y crisis universitaria, la UNSCH siguió operando ya no con la misma vigorosidad y vitalidad de antaño. A continuación, veamos a qué sectores sociales representa o ha representado la universidad.

Sectores sociales que representa. El enclave de la UNSCH en la ciudad de Ayacucho, fue inesperado para los grupos dominantes regionales (grupos económicos y los conservadores), pues, al entrar en funcionamiento la UNSCH, generó una gran oportunidad para que algunas capas altas, medias y bajas puedan participar activamente en la problemática local y regional y beneficiarse de la bondades de la educación superior. En tanto, los universitarios, especialmente, los catedráticos, venían a reforzar el contingente “decente” de la ciudad. Si a fines del siglo XIX y principios del siglo XX llegaron comerciantes italianos, árabes, judíos, chinos y japoneses, que se integraron mal que bien a los viejos estratos señoriales, esta vez llegaban los doctores, cargados de prestigio intelectual.

Estas circunstancias modificaron, al menos en la ciudad de Ayacucho, la estructura social y las prácticas de relacionamiento entre las diferentes capas sociales. Es así que conforme la universidad se distanciaba de las clases dominantes, reforzaba sus vínculos con los sectores populares y también con las capas medias. En tanto, en 1966 ante la posibilidad de que la universidad no recibiera rentas del gobierno central por atribuírseles acciones subversivas a ciertos movimientos estudiantiles, el rector convocó a las fuerzas vivas de Ayacucho para luchar por un presupuesto adecuado y conformar un “Frente pro-rentas para la UNSCH”. A la convocatoria respondieron desde asociaciones barriales, los artesanos y las vendedoras del mercado, hasta los comerciantes medianos y grandes, los colegios profesionales e incluso algunos vocales de la Corte Superior. Así, a pocos días de su constitución el Frente Defensa del Pueblo Ayacucho, convoca a una movilización que lleva a la Plaza de Armas más de 10 mil personas, cifra extraordinaria para una ciudad que apenas bordeaba los 50 mil habitantes. San Cristóbal consigue la restitución de sus rentas (Carlos Iván Degrogori, 1999).

En esa perspectiva, se constata la gran admiración y preocupación de la población por la UNSCH, pues, las capas bajas y medias veían en la universidad una oportunidad para lograr la ansiada movilidad social, y democratizar de esa forma la sociedad local ayacuchana. Éstas circunstancias, sumados al rol gravitante que alguna vez tuvo la universidad en el que hacer del desarrollo hacen persistir la enorme valorización de la UNSCH como uno de los actores importantes que estructuran el espacio local.

La UNSCH posee el mayor número de trabajadores (entre docentes y administrativos que aproximadamente llegan a casi los 1000) en relación a las demás instituciones que operan en la localidad. En este sentido, no hay duda que como en años anteriores la UNSCH sigue manteniendo sus peso en la economía local, puesto que, la gran mayoría de sus trabajadores gastan sus sueldos en Huamanga. Y la mayoría de sus docentes han estudiado en esta universidad y casi la totalidad de sus servidores administrativos son residentes ayacuchanos.

Asimismo, en sus 10 Facultades y 25 Escuelas de Formación Profesional la UNSCH alberga entre 8,000 y 10,000 estudiantes anualmente, que demandan una variedad de bienes y servicios. Bajo estas consideraciones, es posible sostener que la UNSCH representa a gran parte de las capas medias y bajas de la sociedad ayacuchana.

Algunos propósitos prácticos. En la década de los ochenta y noventa los diferentes gobiernos universitarios se centraron en gestionar y administrar la UNSCH en contexto de crisis política y económica. Producto de ésta última los presupuestos y las rentas universitarias disminuyeron considerablemente, lo cual les dificultó realizar una serie de inversiones y reparar los daños que SL había ocasionado en la estructura institucional de la UNSCH. Sin embargo, en los últimos años de los ochenta se comenzaron a visualizar ciertas acciones decididas por parte de las autoridades orientadas a dotar a esta casa de estudios de una adecuada infraestructura universitaria¹⁷⁵.

A finales de la década de los ochenta, en un contexto de relativa paz, la UNSCH logra conseguir sistemáticamente recursos para financiar la construcción de diversas obras de infraestructura. Entre las más relevantes figuran la construcción de un nuevo pabellón para la Facultad de Educación y de una serie de módulos en la ciudad universitaria (la biblioteca central, pabellón de la escuela de post grado y los pabellones de la Facultad de: Ciencias Económicas y administrativas, Enfermería y Obstetricia, entre otras). Es así que, durante la década de los noventa los propósitos de la UNSCH se caracterizaron, básicamente, por su marcado interés en el mejoramiento de la infraestructura universitaria. Y relativamente por el mejoramiento del nivel académico de los estudiantes y docentes, la investigación y el involucramiento de la UNSCH de la vida local y regional.

Es así que, en términos cualitativos, de un tiempo a esta parte no registra mejoras considerables, por ejemplo, el binomio universidad-región, que en la década de los sesenta comenzaba a estructurarse, prácticamente se ha venido desdibujando a lo largo de la década de los ochenta y noventa. En tal sentido, basta con mencionar que muchas de las investigaciones que se ejecutan (sin desmerecer su rigurosidad metodológica y científica), poco o nada tienen que ver con la solución de los problemas que aquejan a la región. Más aún, al interior de la UNSCH no se desarrollan propuestas/posturas frente a determinados temas relacionados al desarrollo nacional, regional y local. Por ejemplo, revisando los últimos boletines informativos de la Oficina de Investigación, salvo honrosas excepciones, no hemos logrado identificar investigaciones relacionadas a la regionalización, descentralización, competitividad regional, finanzas regionales, etc. Lo anterior constituye una muestra de que la universidad no se está proyectando a la región y a sus problemáticas.

Asimismo, respecto a su rol de proyección social y extensión universitaria, no se percibe una política clara de articulación con las necesidades y carencias regionales y locales, a excepción de algunas acciones aisladas desarrolladas por el Centro de Capacitación Campesina (CCC) que con cierta regularidad se vincula con diversas comunidades de la provincia de Huamanga. En rigor, no existen mecanismos claros que den cuenta del interés de la UNSCH por componerse más orgánicamente con la sociedad ayacuchana, para ser más elocuentes diríamos que la UNSCH está dejando de ser una organización “inteligente” o “darwiniana” en el sentido de que no se está adaptando a la realidad y a los cambios del entorno general y de su entorno más cercano.

Consiguientemente, cabe mencionar que en los últimos años la universidad viene transitando por una crisis estructural muy aguda en sus sistemas académico y administrativo, las marchas estudiantiles, la toma de locales, actitudes clientelísticas de las autoridades y las denuncias de corrupción y malos manejos de los fondos universitarios son sólo algunos problemas que dan cuenta del difícil momento por el que atraviesa la actual gestión. En ese sentido, en un contexto donde las autoridades no tienen una visión clara hacia donde orientar los destinos de la universidad, se percibe cierto interés por mejorar la imagen institucional, dinamizar el actual funcionamiento del sistema académico y administrativo que cada vez se tornan lentos y burocráticos, en fin el interés mayor de la actual gestión se concentra en administrar la universidad, como si esta operará en el vacío o pensando que la simple actuación no direccionada de la UNSCH va a generar efectos positivos en el espacio local ayacuchano.

¹⁷⁵ Cabe señalar que durante la década de los ochenta la UNSCH no ostentaba el apoyo de las organizaciones vivas, como en las décadas pasadas, puesto que la violencia terrorista y la represión de las fuerzas del orden la opacó y la sumergió en el silencio.

8.1.2 Organizaciones de la sociedad civil

Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FDPA)

Historia. En 1966 la UNSCH sufre uno de sus mayores quiebres. El gobierno central, por una serie de hechos subversivos atribuidos a grupos guerrilleros (el MIR y el ELN) estigmatiza a la UNSCH como foco de subversión, por lo que decide asfixiarle económicamente; ante esta situación las autoridades universitarias deciden iniciar una cruzada local para luchar por un presupuesto más adecuado y conformar un “Frente pro-rentas para la UNSCH”. Así, por “impulso de los sectores más politizados, especialmente de la “fracción roja” que dirigía Abimael Guzmán, la mayoría de los participantes coincidió en que la lucha trascendía los marcos de la Universidad y el 14 de abril de 1966 se decidió conformar el “Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho. A los pocos días de su constitución, el Frente convoca a una movilización que lleva a la Plaza de Armas más de 10 mil personas, cifra extraordinaria para una ciudad que apenas bordeaba los 50 mil habitantes. San Cristóbal consigue la restitución de sus rentas. La victoria consolida la naciente organización que, entre 1966 y 1969, vive una época de verdadero esplendor”.¹⁷⁶ Nótese, que el FDPA nace como un actor social eminentemente reivindicativo y contestatario, con el apoyo de las distintas fuerzas locales del aquel entonces.

Durante la violencia política desatada entre 1980-1992, el FDPA prácticamente desapareció de la escena local. Puesto que, en un escenario caracterizado por violencia terrorista y represión por parte de las fuerzas del orden las manifestaciones sociales y políticas casi no encontraban terreno. Lo cual se agrava cuando se declaró al departamento en estado de emergencia que significó no sólo la suspensión de algunas garantías constitucionales, sino que también el Ejército asumiera el control del territorio. Es así que estos hechos sumergieron en el silencio a un actor social que emergía con gran vitalidad y vigorosidad.

Durante la década de la llamada “democracia tutelada” hemos sido testigos como diversas formas de manifestación y movilización social eran reprimidas y silenciadas sistemáticamente por el gobierno del otrora presidente del Perú Alberto Fujimori. Sin embargo, en las postrimerías de la década de los noventa diferentes actores sociales inician su recomposición en la región luego de años de dispersión: El FDPA, la Federación Universitaria de la San Cristóbal de Huamanga (FUSCH), y la Federación Agraria del Departamento de Ayacucho (FADA) son una muestra de ello. Así, la recomposición formal del FDPA se llevó a cabo en noviembre de 1999,¹⁷⁷ empero, desde años atrás el FDPA ya venía desarrollando una serie de acciones, básicamente, manifestaciones y pronunciamientos frente a diversas coyunturas y problemáticas sociales, políticas, económicas e institucionales de orden local y regional.

Sector social que representa. Desde su creación el FDPA se constituyó en un actor social eminentemente reivindicativo y contestatario. Entonces, a partir de éste ente se expresan diversas organizaciones sociales, políticas, culturales, académicas, etc. que ven que sus derechos individuales y colectivos están en peligro. En tanto, éstos sectores ponen de manifiesto su carácter crítico y confrontacional frente a las problemáticas que se suscitan, básicamente, en el aparataje estatal: ineficiencias en la gestión de las instituciones públicas, malos manejos de los fondos del Estado, corrupción, por citar algunos problemas.

No obstante, en los últimos años principalmente sectores populares vienen haciendo llegar sus demandas y ofertas a través del FDPA, al considerar que las empresas privadas que brindan los servicios básicos: agua, luz y teléfono vienen actuando con una lógica eminentemente mercantilista. Frente a estos hechos el FDPA, en ocasiones, convoca a la población para que haga parte de las

¹⁷⁶ Carlos Iván Degregori (1990). “Ayacucho 1969-1979. El nacimiento de Sendero Luminoso”, Lima, Perú, Instituto de Estudios Peruanos. En los 50 libros que todo peruano culto debe leer, Agenda Perú, Revista Caretas y Universidad Católica del Perú., Lima, Perú, 2000. Pg. 168.

¹⁷⁷ Entrevista del Autor con el Sr. Rigoberto García Ortega, presidente del FDPA. Ayacucho marzo del 2002.

diferentes movilizaciones sociales. Asimismo, con frecuencia miembros del frente denuncian las diferentes irregularidades a través de los medios de comunicación local (emisoras y periódicos).

Discursos y algunos propósitos prácticos.

En los últimos años de la década de los noventa e inicios del nuevo siglo, el FDPA desarrolló una posición crítica frente al afán de re-reelección del aquel entonces presidente Alberto Fujimori y las políticas económicas que privilegiaba su gobierno. En este sentido, el discurso que estructuró sistemáticamente el FDPA se orientaba a criticar el afán político de Fujimori y al modelo económico neoliberal.

Para la revocatoria de alcalde oficialista Félix Solar, el FDPA junto a otras organizaciones sociales jugaron un rol fundamental. En este proceso los discursos que estructuraban sistemáticamente los representantes del Frente apuntaban a objetar la ineficiencia e ineficacia de la gestión municipal, los malos manejos de fondos y las prácticas clientelísticas que suscitaban al interior del MPH. Sumándose a lo anterior la crítica a la falta de cumplimiento de las “promesas electorales”. Frente a estos hechos el FDPA en las diferentes movilizaciones planteaba una serie de reivindicaciones a modo de “plataforma de lucha” (construcción de la carretera Ayacucho-San Francisco, construcción de un terminal terrestre y mercado modelo, entre los más principales).

El FDPA, también, muestra una posición crítica frente a la designación de funcionarios para desempeñar cargos públicos que no son ayacuchanos. El discurso es tajante en ese sentido “Ayacucho para los ayacuchanos”. Así, en el último año, el discurso regionalista-etnicista del FDPA se hace más dominante. Un documento que hace referencia a la actuación del FDPA en la “Conformación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación”, hace entrever que “lo étnico viene siendo utilizada como recurso sumergido y reelaborado desde el discurso dominante clasista, que busca legitimar sus propuestas y demandas en torno a la Comisión de la Verdad. Esta posición puede resumirse en la frase regionalista *Ayacucho para los ayacuchanos* o la expresión étnica *no podemos permitir que sólo los blanquitos, los limeñitos conformen la Comisión* puesto que *eso significaría que otra vez nos harían serranitos*”.¹⁷⁸ En tanto, en el proceso de plantear propuestas de candidatos a comisionados el FDPA tuvo ingerencia directa en la elaboración de la lista. Hay que señalar que en las dos propuestas figura el nombre de Rigoberto García, presidente del FDPA, quien candidateo sin fortuna en las dos oportunidades.

Con todo, se constata que el FDPA estructura su actuación en base a criterios reivindicacionistas acompañado por un discurso regionalista-etnicista, frente a problemas públicos de coyuntura local. Es así que, sus preocupaciones centrales se orientan a ventilar los casos de corrupción en la UNSCH e interferir para que organismos del Estado estudien los abusos que vienen cometiendo la telefónica y electrocentro.

Si bien es cierto que, la actuación del FDPA es determinante desde el punto de vista del control social sobre la cosa pública y lo cual es vista con buenos ojos por gran parte de la población. Se debe hacer notar que determinados sectores consideran que su máximo representante “exterioriza un comportamiento marcadamente confrontacional y más que trabajar por una vocación de servicio, sus intereses son personales ya que está construyendo su candidatura política.”¹⁷⁹

Estas circunstancias, más allá de los buenos oficios del FDPA, hace que los niveles de convocatoria, la organicidad interna y representatividad que esta organización desarrolla sea muy limitada. Entonces, así como el FDPA reclama más transparencia y vocación de servicios a los otros

¹⁷⁸ Entrevista al Presidente del FDPA en la radio Estación Wari, 20 de junio 2001. En: “Ayacucho: Transición Democrática, Comisión de la Verdad y Reconciliación”. Enver Quinteros Peralta (2001). Descentralización, Desarrollo y Democracia en el Perú, IPAZ (2001), Ayacucho Perú.

¹⁷⁹ Participante en uno de los *Focus group*, perteneciente al sector público. Al respecto se debe mencionar que el presidente del FDPA fue candidato a la alcaldía del Distrito de San Juan Bautista de Ayacucho. Y a la fecha es candidato a la alcaldía provincial de Huamanga.

actores, queda pendiente que socialice y transparente su accionar y sus reales intereses y finalmente queda poco claro a qué sectores realmente representan.

Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA)

Historia. Los clubes de madres en el Perú tienen una larga data; es así que su fuerte incremento en la década de los ochenta está ligado estrechamente a la estrategia de sobrevivencia familiar. Estas organizaciones a comparación de las décadas pasadas que se ubicaban en espacios urbanos y peri-urbanos, en la actualidad se encuentran diseminados en localidades urbanas y rurales del territorio peruano.

Así, en la década de los ochenta los comedores populares se constituye en uno de los mecanismos de gran ayuda para las familias desplazadas; puesto que, las raciones que recibían les permitía amortiguar el complejo proceso de inserción a una dinámica urbana que en muchos casos les era totalmente desconocido.

En la década de los noventa los clubes madres se expanden a organizaciones mayores. Se constituyen Federaciones provinciales (Huamanga, Huanta, La Mar, Cangallo, Vilcashuamán, Víctor Fajardo, Lucanas) y departamentales. Estas formas organizativas de los clubes de madres, están ampliando las posibilidades de interlocución de las mujeres a todo nivel: se relacionan con los representantes de instituciones públicas y privadas – en éste último caso con directores ONG principalmente, alcaldes y otras autoridades. Por lo que no es casual que en la actualidad tengan una representación en la MCLCP.

Sectores que representa. FEDECMA, en cierta forma, representa a la gran mayoría de las mujeres beneficiarias del Programa Vaso de Leche en situación de pobreza y pobreza extrema del ámbito urbano-marginal y rural del departamento de Ayacucho. En la actualidad se constituye en una organización de base con cierta organicidad, cuyas reuniones, al menos en los niveles micro, son constantes y permanentes.

Algunos propósitos prácticos. La asistencia alimentaria es una de las preocupaciones centrales de los clubes de madres. Por ello, las demandas de un gran sector de estas organizaciones, no van más allá de exigir el incremento de la cantidad y calidad de las raciones. Sin embargo, en los últimos años se aprecia cierta reorientación en sus exigencias. “La demanda por capacitación en términos productivos es cada vez fuerte; acceder a conocimientos y medios para asumir actividades que generen ingresos, capacitación para “conocer nuestros derechos”, que deberían dirigirse a varones y mujeres”.¹⁸⁰ Es así que en la actualidad no debe sorprender la presencia de algunos comedores autogestionarios, por ejemplo el de San Juan Bautista en el distrito del mismo nombre.

Los clubes de madres a lo largo de su existencia han sido blanco de todo tipo de prácticas clientelísticas. Los diferentes niveles de gobierno han utilizado variados mecanismos de manipulación y condicionamientos para obligar a los clubes de madres participar en diversas convocatorias y movilizaciones con fines político partidarios. Muchas veces éstas organizaciones, solían participar sin ni siquiera saber la finalidad de las marchas. Estas circunstancias convierten a los clubes de madres en organizaciones vulnerables y susceptibles a ser blancos de todo tipo de manipulación a manos de los diferentes niveles de gobierno.

Los clubes de madres están conformados por un sector considerable de población analfabeta. Creemos que esta situación, se constituye en uno de los principales problemas que no les permite dar un salto cualitativo y cuantitativo en su accionar y que en cierta forma las hace susceptible a ser enrolados en prácticas clientelísticas.

Los procesos de coordinación y comunicación entre los distintos niveles estructurales de la FEDECMA carecen de cierta fluidez y sostenibilidad “cuántos dirigentes distritales y provinciales se

¹⁸⁰ Perfil región sur . Ayacucho-Huancavelica. Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo. Oficina regional de Ayacucho (1998). Pg. 71.

reúnen con sus bases para llevar una propuesta a los niveles superiores. Son pocos y esporádicos los casos”¹⁸¹. Por lo que, en las bases existe poca información sobre las ideas generadas en las directivas distritales y provinciales. Tampoco se retroalimentan las propuestas que se negocian en los niveles superiores.

Estas organizaciones, en la actualidad, se relacionan con cierta frecuencia con las entidades estatales y diversas ONG, de éstas últimas las dirigentas reciben una serie de cursos de capacitación, los cuales son reproducidas por ellas mismas para sus bases. Por lo que, más allá de ser consideradas como una organización vulnerable y permeable, los clubes de madres se constituyen en espacios que vienen contribuyendo a la generación de una cultura de participación y cooperación local. A esto hay que agregar, la aspiración que tienen de traspasar de los marcos meramente asistencialistas a la generación y exigencia de iniciativas que les permitan generar sus propios ingresos.

Cámara de Comercio de Ayacucho (CCA)

Historia. La fundación de la CCA data del año de 1928. Es una organización que representa a la actividad comercial, el cual tiene como ámbito de intervención a la capital del departamento, es decir, desarrolla sus acciones básicamente en Huamanga. Actualmente, la “Cámara de Comercio es catalogado como una de las tantas organizaciones poco representativas de la región”.¹⁸².

Sector social que representa. En la actual composición de la CCA, las pequeñas y micro empresas terminan siendo el sector más reducido. “En efecto, si bien ella convoca a unos 400 integrantes, menos de 100 miembros participan, incluso irregularmente. De este número (400), el grueso de los miembros (más del 50%), está conformada por los comerciantes (vendedores de ropa, repuestos mecánicos, abarrotos), seguidos de los agroindustriales (molinos de grano, panificadoras, derivados lácteos y curtiembres) y, finalmente, los artesanos.¹⁸³. En general, hay que señalar que, el grueso de empresarios socios de la CCA son provenientes de las capas sociales bajas y medias, pues, estamos hablando de pequeños negocios con reducidos niveles de inversión y que tienen como ámbito de intervención, básicamente, al mercado local. Y de algunos “empresarios de éxito” que componen un reducido número: Kola Real, Fruti Kola, Tecnillantas Pineda, Warpa Picchu y Mercantil Ayacucho. Por tanto, en Ayacucho es difícilmente hablar de grupos o elites económicas poderosas.

Discursos y algunos propósitos prácticos. El escaso compromiso de las empresas con la CCA (participación del 25% de los socios), no es sólo un problema ocasionado por la actuación poco protagónica de la CCA en el departamento. Sino, también, tiene que ver con las dificultades que vienen enfrentan los empresarios ayacuchanos, quienes concentran su atención en resolver sus necesidades más urgentes y prioritarias. Así, pues, algunos de los llamados empresarios de éxito no están realmente vinculados a la CCA, en tanto que otros, en palabras de Jesús Quispe (Ex presidente de la institución), “están más dedicados a salvar sus empresas de la quiebra”, como es el caso de Tecnillantas Pineda”.¹⁸⁴

Si bien la CCA representa a los sectores sociales vinculados a la actividad comercial e industrial en el departamento. En los últimos años, su discurso apunta a potenciar el sector turismo. Hay que aclarar que esta reorientación en los intereses y objetivos de la CCA no responde a una evolución institucional en términos de haber alcanzado los objetivos para los cuales fue creado. Más bien respondería a la coyuntura, pues, en Ayacucho el turismo se constituye en uno de los sectores con mayores posibilidades de desarrollo.

¹⁸¹ Participante en uno de los *Focus group* perteneciente a la sociedad civil ayacuchana.

¹⁸² Participante en uno de los *Focus group*, perteneciente al sector a la sociedad civil ayacuchana.

¹⁸³ Enver Quinteros Peralta (2001), “Ayacucho en la Visión de sus Empresarios”. Pg. 11. En: “Descentralización, Desarrollo y Democracia en el Perú”, IPAZ, Ayacucho, Perú, 2001.

¹⁸⁴ *Ibid.* Pg. 11.

Por otro lado, este cambio en el discurso de la Cámara de Comercio de Ayacucho se sustenta también en una serie de elementos que han identificado como limitantes del desarrollo de las actividades comerciales e industriales en Ayacucho, estos son:

- La falta de integración comercial de Huamanga con las demás provincias ubicadas en el sur y norte del departamento. Observándose una limitada integración con algunas provincias de Ica, Lima y Huancayo. Según la CCA, “estos problemas limitarían el desarrollo agricultura, la agroindustria y la ganadería, y retroalimentarían su apuesta por el turismo. Sólo el 4.8% de las tierras ayacuchanas son fértiles, el 24.6% corresponde a pastos naturales, el 2.3% constituye montes y bosques y el 68.3% son predominantemente eriazas. Ello sumado a las “tecnologías mínimas”, a los productos de baja calidad y a la consistencia de un mercado regional, cuya debilidad radica en la mayor articulación comercial del sur con Ica y el norte relativamente con Huancayo, dificultaría el ansiado fortalecimiento de la actividad agrícola”.¹⁸⁵
- Igualmente, el problema central para potenciar las diversas actividades radicaría en el pobre capital Humano que posee la región: “si hacemos un inventario de los empresarios industriales o comerciantes agrícolas o lo que fuere (encontraríamos que) no contamos con profesionales en ninguna rama, la mayoría son gente sin instrucción”.¹⁸⁶ Este es el problema de la mayoría de pequeñas y microempresas ayacuchanas, quienes tratan de “sobrevivir” en un contexto regional y local signado por múltiples dificultades y desafíos, donde no se vislumbran sectores económicos desarrollados o en proceso.
- Estas empresas, básicamente, tienen como centro de operación y mercado a la capital del departamento (Huamanga). Son empresas familiares, actúan individualmente y no se observa ningún tipo de articulación o integración entre ellas y entre los otros sectores.
- En su mayoría los pequeños negocios y comercios —a excepción de Kola Real, Fruti Kola, Mercantil, Ferreterías, distribuidoras de cerveza, etc.— se constituyeron como respuesta a la falta de empleo e ingresos de sus propietarios, quienes incursionaron en actividades en el nunca antes habían tenido algún tipo de experiencia, y más aún sin conocer la dinámica y funcionamiento de los distintos mercados. Sumándose a lo anterior la disponibilidad de exiguos capitales. Estas circunstancias, no les permiten acumular ni reinvertir sus excedentes, por el contrario se constituyen en actividades de “auto subsistencia” y “auto explotación”. Es así que, en una dinámica de funcionamiento, caracterizado por el escaso conocimiento del mercado, exiguo capital de inversión, falta de capacitación y la falta de una plataforma regional que provea servicios empresariales, a todo nivel etc. no es casual que Ayacucho en términos de su contribución al PIB sólo alcance el 0.7% en relación al total.

En tanto, se constata que parte de los problemas estructurales de Ayacucho en el plano económico, vienen orientando el interés de la CCA hacia la actividad turística “no como la alternativa, sino lo que se podría aprovecharse mejor...ante los límites de las otras (agricultura, ganadería); pero claro, siempre buscando recuperar la fortaleza de la actividad agrícola y ganadera”.¹⁸⁷

Otro tema que ha sido recurrente en el reclamo de los pequeños empresarios y microempresarios durante la década de los noventa, se refiere a las fuertes presiones que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) ejerció sobre estas empresas. Así, en su afán de generar un cultura de tributación, la SUNAT centro sus actividades, básicamente, a pesquisar cualquiera anomalía en la gestión contable-tributaria de las empresas. Es así que, muchas empresas que presentan algún problema

¹⁸⁵ *Ibid.* Pg. 12.

¹⁸⁶ *Ibid.* Pg. 12.

¹⁸⁷ Enver Quinteros Peralta (2001), “Ayacucho en la Visión de sus Empresarios”. Pg. 11. En: “Descentralización, Desarrollo y Democracia en el Perú”, IPAZ, Ayacucho, Perú, 2001. Entrevista del citado autor con un miembro de la CCA.

o que no podían hacer efectivo el pago de sus tributos en los plazos que la ley establecía recibieron todo el peso de la ley, al punto que muchas empresas quedaron al filo de la quiebra en el mejor de los casos y otras se vieron obligados a cerrar.

Al respecto, los directivos de la CCA sostienen que es vital “generar una conciencia tributaria en la población ayacuchana, pero sin ese abuso que anteriormente ha hecho la SUNAT, por ello, se debe educar y generar una cultura de tributación, sino, de dónde se sostendría el Estado”.¹⁸⁸

Con todo, es posible afirmar que la apuesta de la CCA se orienta a impulsar iniciativas para desarrollar el turismo en Ayacucho y hacer que la base tributaria de Ayacucho crezca, en suma contribuir a la generación de una cultura o conciencia tributaria. Pero, no señalan como va contribuir y cuáles van a ser las acciones centrales orientadas a potenciar tanto el turismo como las actividades comerciales e industriales en la ciudad de Ayacucho.

Organizaciones no gubernamentales (ONG)

Con la reducción de la violencia política en la región en los últimos años, organizaciones públicas y privadas han podido instalarse y llevar a cabo una serie de iniciativas, es así que, actualmente entre 30 y 40 ONG están trabajando en distintos campos para facilitar y contribuir al mejoramiento de la situación de la población más necesitada de Ayacucho¹⁸⁹. Esta amalgama de entidades nos hace entrever de por sí que sus orientaciones e intereses son diversas y heterogéneas.

Hay que señalar que estas entidades, en cierta forma, representan a diversos sectores sociales, pues, sus líneas de acción se enmarcan dentro de temas como: Seguridad Alimentaria, Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Económico Local, Fortalecimiento de la Gestión Local, Derechos Humanos, Democracia y Ciudadanía, Género, etc.¹⁹⁰. A continuación veamos algunos elementos que estructuran las características más saltantes de estas organizaciones:

- Se identifica por lo menos 5 principales líneas de trabajo, las cuales vienen potenciando estas entidades: **Producción agropecuaria** (CARE, ADRA, CEAA-INTI, CEDA, CEDAP, CODEAC, IER JMA, IPAZ, PRISMA, TADEPA, Vecinos Perú y Visión Mundial). **Manejo de recursos naturales** (CARE, ADRA, CEAA-INTI, CEDA, CEDAP, CODEAC, IER JMA, CEDAP, TADEPA, Vecinos Perú y PRODEV). **Crédito –inclusive fondos rotatorios** (CEPRODEP, CHIRAPAQ, FINCA Perú, PRISMA, RAZUHUILCA, TADEPA, Vecinos Perú, Visión Mundial, PROMURCA y CARE). **Transformación, gestión empresarial, microempresa, artesanía** (IDESI, FINCA Perú, PRODEV, PROMURCA y CEDA). **Gobiernos locales** (IPADER, SER, CEAA-INTI, CODEAC, Visión Mundial). **Desplazamiento, Derechos Humanos, asesoría legal** (CEPRODEP, IPAS, Visión Mundial, Mesa de Desplazados).

Se aprecia que gran parte de las ONG analizadas tienen como prioridad más de dos líneas de trabajo. Donde es notorio la falta de especialización, salvo contadas excepciones (FINCA Perú y SER,

¹⁸⁸ Enver Quinteros Peralta (2001), “Ayacucho en la Visión de sus Empresarios”. Pg. 11. En: “Descentralización, Desarrollo y Democracia en el Perú”, IPAZ, Ayacucho, Perú, 2001. Entrevista del referido autor con Jesús Quispe, ex presidente de la Cámara de Comercio.

¹⁸⁹ Entre las ONG se registran, Proyecto de Apoyo a la Repoblación: Desplazados por violencia (PRODEV); Proyecto Integral de Desarrollo de la Mujer Campesina y Urbano-Marginal (PROMURCA); Centro de Estudios para el Desarrollo de Ayacucho (CEDA); Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional (CEPRODEP); Coordinadora de Desarrollo y Apoyo Comunal (CODEAC); Centro de Cultura Indias (CHIRAPAQ); Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDAP); Instituto de Desarrollo del Sector Informal – Ayacucho (IDESI-Ayacucho); Instituto de Estudios Regionales José María Arguedas (IER- JMA); Instituto de Investigación y Promoción del Desarrollo y Paz de Ayacucho (IPAZ); Asociación Benéfica – Proyecto en Informática, Salud, Medicina y Agricultura (AB-PRISMA); Servicios Educativos Rurales (SER); Taller de Promoción Andina (TADEPA); Comité Interinstitucional de Desarrollo Rural de Ayacucho (CIDRA); Coordinadora de Trabajo con Mujeres de Ayacucho (COTMA); Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA-OFASA); Asociación Razuhillca, Reprosalud Manuela Ramos; Visión Mundial-Oficina Regional; Finca Perú; Vecinos Perú y CARE Perú. Perfil región sur . Ayacucho-Huancavelica. Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo. Oficina regional de Ayacucho (1998). Pg. 80-84.

¹⁹⁰ Estas entidades también se constituyen en espacios a través de los cuales distintos sectores sociales pueden expresar o hacer conocer sus demandas.

básicamente). También debemos mencionar que producto de la dispersión de estas organizaciones no es casual encontrarse con casos de paralelismos.

Por otro lado, la dinámica de acción de éstas instituciones se centran en la implementación y ejecución de proyectos y programas a pequeñas escala, los cuales se localizan en espacios territoriales relativamente pequeños (comunidades, centros poblados y distritos básicamente). Si bien las ONG establecen como estrategia de intervención involucrar a los beneficiarios en el diseño y ejecución de los proyectos. Se percibe que el tema en cuestión aún queda pendiente en el trabajo de estos organismos, pues, las comunidades y los beneficiarios directos no se identifican con los proyectos, por que en cierta forma las comunidades están obligados a adecuarse a los estilos de trabajo y metodologías de intervención de las ONG; y que no siempre son concordantes con la costumbre, tradición y la cultura de las poblaciones

- De la densa trama de ONG se aprecia que unas cuantas destacan por su capacidad financiera y presupuestaria. Esta características se constatan por la mayor cobertura territorial de sus programas y mayor presencia institucional. Entre ellas podemos ubicar a: CARE PERÚ, ADRA OFASA, FINCA, Visión Mundial Internacional, PRA, Vecinos Perú, CEDAP, CEDAP y CEPRODEP.

En general, éstas entidades operan a nivel nacional e internacional y como se dijo líneas arriba abordan una serie de problemáticas en ámbitos que sobrepasan lo estrictamente local. En los espacios locales donde intervienen se constituyen en verdaderos agentes de desarrollo, puesto que en su actuar generan una serie de encadenamientos en el plano social, económico y cultura, ya que por la capacidad que ostentan intervienen en espacios territoriales de difícil acceso donde sólo en ocasiones llegan algunas instituciones del Estado (Es el caso de las comunidades más lejanas de La Mar, Huanta, Sucre y otras provincia del Sur de Ayacucho).

Asimismo, se percibe que algunas de estas entidades, desarrollan una lógica actuación “arrolladora”, este estilo de actuación se pone de manifiesto en el afán protagónico de estas instituciones, quienes se involucran directa o indirectamente en distintos procesos locales con el fin de “figurar”¹⁹¹.

La mayor parte de los profesionales y técnicos con el que operan estas ONG, provienen básicamente de otros departamentos del Perú. Lo cual contradice parte del discurso que pregonan estas entidades “desarrollar capacidades locales”.

- En los últimos dos años se ha intensificado la coordinación de las instituciones tanto públicas como privadas a través de las llamadas redes interinstitucionales (red de promoción y desarrollo de la artesanía, red de promoción del turismo, por citar los más representativos), pero se observa que estos relacionamientos de coordinación no son fluidos y sostenibles. En el caso de las ONG, la gran similitud de sus acciones, así como la situación de competencia que desarrollan por acceder a las agencias financieras, son los factores que se constituyen en obstáculos para discusiones (auto) críticas. Aún prevalecen actitudes que se caracteriza por celos institucionales, falta de transparencia y afán protagónico.

No obstante, en los últimos años se observa que, la gran mayoría de las ONG mantienen relaciones de coordinación e intercambio con entidades públicas. Estos relacionamientos, afortunadamente, no son percibidas como una amenaza en el acceso e recursos ante las financieras, sino que además no son comprendidas como competencia en los microespacios de actuación de las ONG. Más bien un creciente número de ONG ejecuta proyectos con recursos de las instituciones públicas como FONCODES, PERT, PESCS, PAR, PROMURCA, PRONAMACHCS, etc.

¹⁹¹ En este caso, llama la atención que una ONG en el año 2000 y 2001 prácticamente ha auspiciado casi la totalidad de actividades de tipo académico y cultural, pese a que muchas de éstas actividades nada tenían que ver con sus principales objetivos.

Este conjunto de entidades tienen una representación en la MCLCP, pues, la norma que dio origen a éste proceso así lo establece, razón por la cual ellos han elegido a una persona que los representa. Hay que señalar la participación del conjunto de ONG deja mucho que desear, puesto que ellos enfrentan serios problemas de coordinación y falta de interés en el proceso. Al punto que no se reúnen ni siquiera para discutir e informarse respecto a los temas que se tratan en la mesa. Esta situación hace suponer que gran parte de ellos no tiene interés alguno de involucrarse en las acciones de la mesa.

Un análisis pormenorizado de cada uno de éstas entidades, tal vez una daría una idea más precisa respecto a sus propósitos más prácticos en la actual coyuntura y hacia donde se orientan sus intereses, no obstante, creemos que, el haber realizado una referencia respecto a sus características más importantes nos da una idea aproximada respecto a su operatividad.

Corolario: del análisis de las entidades públicas y las organizaciones de la sociedad civil

Se ha constatado que, en la década del fujimorismo, en general, las instituciones públicas además de ocuparse de la operacionalización de sus roles y objetivos (ya sea a través de la ejecución de programas, proyectos y el cumplimiento de sus metas) que por función les compete, han mostrado un interés marcado por apoyar la re-elección del otrora presidente Alberto Fujimori.

Por su parte, los actores que tiene representación en la MCLCP no consideran explícitamente que sus intereses o parte de ellos puedan materializar a través de su participación e involucramiento en el proceso de concertación; sus propósitos más prácticos en la actual coyuntura, se orientan a materializar sus funciones y objetivos institucionales. Sin embargo, instituciones como FONCODES, PRONAA y algunas organizaciones no gubernamentales consideran que parte de sus intereses están reflejados en la mesa y que a partir de ella pueden potenciar sus actividades.

En suma, es posible sostener que la tesis que explicaría, también, la actual situación sombría de la MCLCP se orientaría a decir que en este espacio de concertación no están en juego los intereses de los actores, o por lo menos no está la vida ni la muerte de ellos, por decirlo de alguna manera.

8.1.3 Algunas tensiones entre los actores de la MCLCP.

Ahora bien, una vez concluida con el análisis de los actores¹⁹² a modo de exploraciones de su historia, el sector social que representan, sus discursos y sus propósitos prácticos en la actual coyuntura. Procederemos a enunciar las principales tensiones que hemos logrado identificar entre estas organizaciones.

Entidades públicas – organizaciones privadas

En general, las organizaciones privadas catalogan a las entidades públicas como demasiada burocráticas, poco flexibles y con limitadas iniciativas, pues, no van más allá de reproducir las directivas que vienen del nivel central. Además, plantean que la mayoría de los funcionarios públicos son poco confiables y casi siempre actúan con una lógica clientelística, y difícilmente se pueden llevar a cabo emprendimientos comunes serios y sostenibles.

Mientras tanto, las entidades públicas al referirse específicamente a la organizaciones no gubernamentales, hacen entrever que éstas con frecuencia despilfarran los recursos, pues, casi nunca rinden cuentas respecto a cuándo y cómo se ejecutan sus gastos. En este sentido, también plantean que los impactos y envergadura de sus programas y proyectos no guardan relación con la gran cantidad de recursos financieros que han recibido de las agencias cooperantes.

¹⁹² En los párrafos precedentes se ha procedido al análisis de los actores que hemos logrado obtener información.

Entidades públicas – frente de defensa

Los discursos del frente de defensa del pueblo de Ayacucho en los últimos años se han orientado a relevar su rol fiscalizador, pues, esta organización de base ha declarado luchar decididamente contra la corrupción, los atropellos y la inoperancia de las instituciones públicas. En tanto, a la fecha tiene marcadas discrepancias y ha denunciado constantemente a instituciones como: el CTAR (por acciones de nepotismo, manejo inadecuado de los fondos del Estado, despreocupación por la ejecución de la carretera Ayacucho-San Francisco, Ayacucho-Cusco, entre otras obras de gran importancia para la región), la MPH (por su inoperancia en sus funciones, promesas incumplidas por su máxima autoridad, corrupción, etc.), a la UNSCH (por problemas de corrupción encabezada por su máxima autoridad, su poca vinculación con la problemática local, y serios problemas en la formación de los futuros profesionales). En fin, el frente de defensa, en cierta medida, se ha convertido en una de las organizaciones de la sociedad civil que está permitiendo ejercer presión y control social a las acciones del Estado.

Las instituciones públicas aludidas por las denuncias del frente de defensa, como es obvio, plantean que la lógica de actuación del frente es marcadamente fiscalizadora y confrontacional que pretende figuración y protagonismo¹⁹³, además, la consideran una organización sin capacidad de trascender lo meramente reivindicativo, ya que no genera propuestas y alternativas frente a los problemas.

La escasa representatividad del frente, también, es cuestionado por los actores públicos, se dice que los mecanismos que se utilizan para la elección de su junta directiva no son conocidos por la ciudadanía y carecen de toda transparencia. Signándosele como refugio de políticos opositores sin éxito.

Organizaciones privadas – frente de defensa

Desde la perspectiva ideológica el frente de defensa ha mostrado su diferencia y rechazo al modelo económico “neoliberal”, es así que, discrepan agudamente con las acciones de privatización de los servicios públicos, los monopolios y la poca regulación y control de Estado sobre los mercados, etc. En esa perspectiva, constantemente los miembros del frente han denunciado los atropellos que vienen cometiendo empresas como: “telefónica” (a esta empresa se le pide la eliminación de la renta básica que consigan en todas sus facturaciones), “electrocentro” (se le exige la mejora en sus servicios, la reducción de las tarifas) y a la empresa municipal de agua potable de Ayacucho (se le exige la eliminación del cobro por reconexión del servicio).

Las empresas privadas por su parte, han catalogado a algunos miembros del frente de defensa del pueblo de Ayacucho como instigadoras de las manifestaciones sociales violentas, sin capacidad de negociación y excesivamente confrontacional.

Los de fuera – los de dentro

Los de fuera están constituido principalmente por organizaciones no gubernamentales que por lo general tienen su sede matriz en la ciudad de Lima. Éstas organizaciones así como irrumpen violentamente en sus ámbitos de intervención, en muchos casos con relativos éxitos, de la misma forma, también, se retiran de sus zonas de trabajo cuando su financiamiento se les agota. Los recursos humanos con los que trabajan estas ONG son principalmente de fuera y en muchos casos no conocen el idioma quechua, las costumbres, tradiciones andinas, etc. Desarrollan una actuación arrolladora, pues, disponen de una enorme capacidad económica y financiera frente a sus pares.

¹⁹³El carácter de figuración y protagonismo que se le atribuye al frente, está relacionado al hecho de que sus principales dirigentes han participado como candidatos en las pasadas elecciones municipales (1998) y se sabe que en las próximas elecciones municipales y regionales serán nuevamente candidatos

Las actores de dentro, los cuales están conformados por ONG locales y organizaciones de base locales, consideran que, por la forma como operan las organizaciones de fuera, no contribuyen a desarrollar acciones sostenibles, pues, trastocan las costumbres y tradiciones de las diferentes comunidades, y el objetivo de “desarrollar capacidades locales” que tanto pregonan en sus discursos, difícilmente se logrará ya que prefieren trabajar con personal de fuera. Mientras que sus pares plantean que los de dentro tienen poca capacidad de convocatoria, sus enfoques y metodologías de trabajo son desfasados y desarrollan un discurso reivindicativo.

Desarrollistas – asistencialistas

Parte de las organizaciones públicas y privadas, entre ellas se puede hacer referencia a ONGs, empresas privadas y algunas instituciones públicas, tienen una posición crítica respecto al rol meramente asistencialista que ostentan instituciones como el PRONAA y otras que ejecutan programas sociales. Se plantea que después de más de una década de operación no han reorientado sus enfoques e instrumentos de intervención. En parte a ellas se les atribuye de contribuir a la formación de cultura conformista y pasiva en las comunidades rurales, ya que en muchos casos se muestran reticentes a tomar iniciativas individuales y colectivas en pro de su bienestar, en fin, gran parte de éstas poblaciones se están convirtiendo en meros receptores de apoyos sociales, y muchos de ellos corren el riesgo de no comprender en su cabalidad la actual dinámica en el que están las sociedades en un mundo cada vez más globalizado.

Estas aseveraciones, obviamente, tienen connotaciones ideológicas que se enmarcan dentro de los enfoques y estrategias para luchar contra la pobreza y en los temas del “desarrollo”. Los desarrollistas, estructuran sus discursos, apelando al “empoderamiento” de los pobres, es decir, convertir a éste grueso de la población en actores de sus propio destino, para lo cual, en general, implementan programas y proyectos con marcado enfoque mercantilista en zonas que por problemas estructurales difícilmente podrían generar proyectos “competitivos” y participar eficientemente en el mercado.

Los programas y proyectos sociales necesariamente tienen que focalizarse y reorientarse constantemente. Pues, no es bueno implementar éstos proyectos con los mismos enfoques y criterios que hace diez años atrás y más aún para la misma población beneficiaria, ya que se corre el peligro de generar una cultura conformista y pasiva en éstos sectores que pensarían que alguien de fuera siempre va resolver sus problemas y necesidades.

Lograr que los ciudadanos en situación de pobreza transiten de una estrategia de sobrevivencia a una estrategia de autodesarrollo, es un proceso complejo y gradual. Para esto se necesita la actuación decidida del Estado, el sector privado (mercado) y de los propios beneficiarios de los programas y proyectos sociales. En tanto, los programas y políticas sociales deben diseñarse o contemplar por lo menos criterios y principios como: equidad y dignidad humana, integración, diferenciación, internacionalización, pluralismo y aprendizaje social¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Respecto a la noción de incorporar por lo menos cinco principios en el diseño de los programas y políticas sociales véase a: Sagasti, Francisco y otros (1999). “Equidad, integración social y desarrollo”: hacia un nuevo enfoque par la política social en América Latina. Agenda Perú. Universidad del Pacífico. Lima Perú.

Conclusiones

La MCLCP del departamento de Ayacucho, no ha logrado desarrollar una capacidad efectiva para canalizar los intereses, recursos y diferencias de los actores, hacia los objetivos, roles y funciones para los que fue creado. Es por ello que, en términos de acciones y realizaciones no logra obtener resultados significativos.

El fundamento mayor para la constitución de la mesa de concertación ha sido el seguimiento y la efectividad de los programas sociales con experiencias de concertación. Empero, a este nivel existe un marcado retraso, pues, no se vislumbran acciones que se orienten a contribuir al mejoramiento y fortalecimiento de los programas y políticas sociales que el gobierno viene implementando.

Desde el plano normativo los actores que tienen representación en la MCLCP expresan una enorme valoración respecto al tema de la “concertación de actores para el desarrollo local”. En tanto, las razones por las que consideran preferible optar por la vía de la concertación se sustentan en que éste mecanismo, es una vía para alcanzar el desarrollo local, fortalece el modelo de democracia participativa, fortalece y profundiza los mecanismos de participación y permite profundizar la descentralización del Estado.

Del mismo modo, los propósitos más concretos que posibilitaría lograr un proceso de concertación público-privado se sostiene en que ésta herramienta sirve “para”: lograr eficacia y eficiencia en las acciones del gobierno, transparentar las acciones del gobierno mediante la vigilancia social, y afirmar una cultura de mutuo reconocimiento.

Los factores que limitan los procesos operativos de la MCLCP, revisten los aspectos institucionales, de dinámica y de gestión del proceso de concertación en cuestión. Entre los factores que limitan la institucionalización del proceso están: a) la poca claridad de los participantes respecto a las funciones, roles y objetivos del proceso de concertación, b) la libertad de elección de los actores para hacer parte del proceso no responde a la voluntad y predisposición de gran parte de ellos y c) escasa representatividad de los participantes—las propuestas de los participantes no son corporativas ni institucionalizadas al interior de las organizaciones, escasa capacidad de los participantes para tomar y asumir decisiones en el proceso, poca continuidad en la asistencia a las sesiones acordadas, la escasa legitimidad de la representatividad de los participantes.

Entre los factores que limitan la dinámica del proceso de concertación están: a) la falta de confianza entre los participantes, b) actitudes conflictivas en el proceso—actitudes conflictivas, escasa cooperación y actitudes poco colaborativas entre los participantes y c) falso protagonismo de algunos participantes.

Y entre los factores que limitan la gestión del proceso se encuentran: a) limitaciones en la conducción del proceso—imposición del “liderazgo” por acto de voluntad del nivel central, estilo de liderazgo contingencial y falta de dinamismo y flexibilidad en la conducción, falta de una visión compartida por parte de los integrantes de la mesa y circunstancias de influencia—, b) ineficaces procedimientos de gestión—falta de precisión de una agenda de concertación, sesiones de trabajo improductivos, protocolismo tradicional—, y c) poca claridad en el financiamiento del proceso.

Existe una brecha entre la valoración ideal o normativa de la concertación y la “concertación real” que vienen construyendo los participantes de la MCLCP del departamento de Ayacucho; para ser más elocuentes diríamos que existe un desfase entre el discurso y la práctica. En tanto, los contrastes más significativos son:

- Los actores idealmente valorizan a la concertación de actores, al punto de erigirlo como una vía para lograr el desarrollo local. Sin embargo, en la práctica hemos constatado que la experiencia de concertación que ellos vienen construyendo resulta transitar por una situación de crisis y más aún no logra alcanzar resultados significativos en su accionar. Como vemos,

aún valorando las bondades de la concertación, la experiencia que los actores vienen construyendo difícilmente les permitirá impulsar acciones orientadas a contribuir al desarrollo local de Ayacucho, por el contrario este espacio esta camino a perder su legitimidad y representación en el espacio local.

- Se plantea que la concertación público-privado se aproxima mejor a la idea de la democracia participativa. Así, en un proceso de concertación no se privilegia la democracia de elites ejercida a través de representantes elegidos, o de un grupo de funcionarios designados por el Presidente de la República y se promueve la participación voluntaria de los actores en el proceso. Sin embargo, la libertad de elección de los actores para hacer parte del proceso no responde a la voluntad y predisposición de gran parte de ellos, sino que al marco normativo que dio origen a la MCLCP. Asimismo, se cuestiona enfáticamente a la elección no democrática —“designación a dedo”— de los coordinadores y/o presidentes de las mesas de concertación.
- Normativamente los actores expresan que la concertación se orienta a fortalecer y profundizar los mecanismos de participación y posibilita que los actores público o privado se involucren y participen en la cosa pública. No obstante, en la MCLCP los participantes registran poca continuidad en la asistencia a las sesiones de trabajo, las propuestas que llevan a la mesa no son corporativas ni institucionalizadas al interior de las organizaciones y la legitimidad de la representatividad de los participantes frecuentemente es cuestionado.
- La concertación más allá de los diálogos, conversaciones y negociaciones que se suscitan en su interior, significa también una predisposición a asumir responsabilidades y compromisos. Empero, gran parte de los participantes de la mesa poseen poca capacidad para tomar decisiones y asumir compromisos, puesto que la participación de los titulares de las organizaciones no está garantizada en el proceso.
- Los actores idealmente han planteado que la concertación sirve “para” lograr eficacia y eficiencia en las acciones del gobierno, en el marco de ésta afirmación es posible señalar que la MCLCP se orienta a fortalecer el diseño e implementación de las políticas y programas sociales, puesto que, a través de la concertación se posibilitaría que los esfuerzos y acciones de los actores no se diluyan, permitiendo que los esfuerzos y energía de los actores no se dupliquen, entonces, la concertación permitiría lograr impactos y resultados sostenibles. Empero, cómo alcanzar eficacia y eficiencia en las acciones del gobierno a partir de una experiencia de concertación, si al interior de ésta los participantes tienen poca claridad acerca de las funciones, roles y objetivos del proceso, donde los actores desarrollan actitudes conflictivas y donde la cooperación y colaboración no es una práctica común entre ellos. Más aún, si a estas deficiencias operativas de la mesa se le suman las limitaciones en su conducción, la falta de una visión compartida por parte de sus integrantes, la presencia de ineficaces procedimientos de gestión—falta de precisión de una agenda de concertación, sesiones de trabajo improductivos, protocolismo tradicional. Y finalmente la poca claridad en el financiamiento del proceso, es poco probable que la MCLCP contribuya a lograr eficacia y eficiencia en las acciones del gobierno.
- Se plantea que la concertación contribuye a afirmar una cultura de convivencia y de mutuo reconocimiento, es decir, un proceso de concertación por su propia naturaleza en su composición es heterogénea, pero, en medio de esa pluralidad y diversidad de intereses, costumbres y formas de actuar de cada integrante, siempre es posible llegar a acuerdos o a una solución que atienda los intereses de todos los participantes, aun cuando el camino de la deliberación pueda ser largo y difícil. Sin embargo, en la práctica en la mesa se ha constatado la falta de confianza entre los participantes, actitudes conflictivas, escasa cooperación y colaboración y un falso protagonismo de algunos participantes. Estas constataciones, revelan

que la MCLCP, dista de ser una experiencia en cuyo interior se promueva una cultura de plena convivencia y mutuo reconocimiento.

Los actores que tiene representación en la MCLCP no consideran explícitamente que sus intereses o parte de ellos puedan materializar a través de su participación e involucramiento en el proceso de concertación; sus propósitos más prácticos en la actual coyuntura se orientan a materializar sus funciones y objetivos institucionales. Sin embargo, instituciones como FONCODES, PRONAA y algunas organizaciones no gubernamentales consideran que parte de sus intereses están reflejados en la mesa y que a partir de ella pueden potenciar sus actividades. En suma, es posible sostener que la tesis que explicaría, también, la actual situación sombría de la MCLCP se orientaría a decir que en este espacio de concertación no están en juego los intereses de los actores, o por lo menos no está la vida ni la muerte de ellos, por decirlo de alguna manera.

Producto del análisis de las entidades públicas y de las organizaciones de la sociedad que operan en el espacio local ayacuchano, se ha identificado algunas tensiones entre éstos actores:

- Las organizaciones privadas catalogan a las entidades públicas como demasiada burocráticas, poco flexibles y con limitadas iniciativas. Además, plantean que la mayoría de los funcionarios públicos son poco confiables y casi siempre actúan con una lógica clientelística. Mientras tanto, las entidades públicas al referirse específicamente a las organizaciones no gubernamentales, hacen entrever que éstas con frecuencia despilfarran los recursos, pues, casi nunca rinden cuentas respecto a cuándo y cómo se ejecutan sus gastos.
- Los discursos del frente de defensa del pueblo de Ayacucho en los últimos años se han orientado a relevar su rol fiscalizador. En tanto, ha declarado luchar decididamente contra la corrupción, los atropellos y la inoperancia de las instituciones públicas. A la fecha tiene marcadas discrepancias y ha denunciado constantemente a instituciones como: el CTAR, la MPH, la UNSCH, entre otras. Las instituciones públicas aludidas por el frente de defensa, plantean que la lógica de actuación del frente es marcadamente fiscalizadora y confrontacional que pretende figuración y protagonismo, además, la consideran una organización sin capacidad de trascender lo meramente reivindicativo, ya que no genera propuestas y alternativas frente a los problemas.
- Desde la perspectiva ideológica el frente de defensa ha mostrado su diferencia y rechazo al modelo económico “neoliberal”, es así que, discrepan agudamente con las acciones de privatización de los servicios públicos, los monopolios y la poca regulación y control de Estado sobre los mercados, etc. En esa perspectiva, constantemente los miembros del frente han denunciado los atropellos que vienen cometiendo empresas como: “telefónica”, “electrocentro” y a la empresa municipal de agua potable de Ayacucho. Éstas empresas por su parte, catalogan a algunos miembros del frente de defensa del pueblo de Ayacucho como instigadores de las manifestaciones sociales violentas, sin capacidad de negociación y excesivamente confrontacional.
- Los actores de dentro, los cuales están conformados por ONG locales y organizaciones de base locales, consideran que, por la forma como operan las organizaciones de fuera, básicamente ONG aquellas que tienen su sede matriz en Lima, no contribuyen a desarrollar acciones sostenibles, pues, trastocan las costumbres y tradiciones de las diferentes comunidades, y el objetivo de “desarrollar capacidades locales” que tanto pregonan en sus discursos, difícilmente se logrará ya que prefieren trabajar con personal de fuera. Mientras que sus pares plantean que los de dentro tienen poca capacidad de convocatoria, sus enfoques y metodologías de trabajo son desfasados y desarrollan un discurso reivindicativo.
- Finalmente, se aprecia una relativa tensión no generalizada entre las llamadas instituciones asistencialistas y los desarrollistas. A las primeras se les atribuye de contribuir a la formación

de cultura conformista y pasiva en las comunidades rurales. Mientras que la crítica a las segundas se orientan a decir que éstas, estructuran sus discursos, apelando al “empoderamiento” de los pobres para transfórmalos en actores de sus propio destino, para lo cual, en general, implementan programas y proyectos con marcado enfoque mercantilista en zonas que por problemas estructurales difícilmente podrían generar proyectos “competitivos” y participar eficientemente en el mercado.

Sugerencias

En el corto plazo la MCLCP del departamento de Ayacucho debe precisar (reorientar) sus roles y objetivos, con el fin de identificar claramente sus líneas estratégicas de acción en el actual contexto del proceso de reforma del Estado –proceso de regionalización y descentralización en curso– y en marco de las estrategias para la superación de la pobreza. Uno de los aspectos que debiera potenciar y fortalecer es el seguimiento y la efectividad de los programas sociales con experiencias de concertación.

Paralelamente al proceso de “focalizar” nítidamente su rol y sus líneas de acción, debe iniciar una serie de acciones que conlleven a la recomposición de los actores integrantes y a rediseñar su estructura. En este proceso se debe “procurar” que cada actor focalice su aporte según su interés, potencial y especificidad. Asimismo, se debe garantizar la libertad de elección de los actores para hacer parte del proceso, así como su voluntad y predisposición. Los mecanismos así concebidos resultan aún más adecuados en un contexto de aumento del número de actores y de su heterogeneidad. Con ello se optimiza el proceso, incorporando los diversos intereses y aprovechando las ventajas competitivas de cada actor.

El liderazgo en la conducción del proceso, debe ser producto del consenso de cada uno de los actores involucrados, pues, en la base de la concertación no se privilegia la democracia de elites ejercida a través de representantes elegidos, o de un grupo de funcionarios designados por el Presidente de la República. Tampoco se exalta la idea de una democracia de las mayorías que imponen sus decisiones al resto de la nación.

En el proceso de concertación, la gestión de ésta es un tema crucial que determina sus niveles de funcionalidad. En tanto, es necesario establecer claramente:

- Una visión de desarrollo compartida entre los actores involucrados, pues, facilita el acercamiento entre ellos y él que se asuman compromisos mejor sustentados. En la construcción de esta visión, la cohesión social de la población y de sus estructuras juega un rol valioso para que los procesos sean viables.
- Una agenda de concertación precisa, que establezca claramente los objetivos, las actividades, los responsables, los compromisos, los plazos y la forma como se financiarán éstas acciones.
- Procedimientos de negociación y concertaciones flexibles y dinámicas. Como quiera que la mayoría de los participantes en el proceso tienen también responsabilidades en sus instituciones, es necesario establecer mecanismos y procedimientos ágiles

La existencia de reglas del juego claras en el proceso de concertación es una condición imprescindible para el buen funcionamiento del proceso; en este sentido se debe procurar que cada uno de los actores, como condición mínima deben tener claridad respecto a las funciones, roles y objetivos del proceso de concertación; sus propuestas e iniciativas deben ser corporativas e institucionalizadas al interior de sus organizaciones, y, asumir y hacerse cargo de sus responsabilidades y compromisos asumidos en el proceso.

Los actores deben procurar desarrollar actitudes, posturas y reacciones que fortalezcan a la construcción de escenarios de confianza, colaboración y cooperación, pues, el nivel de confianza entre los actores es fundamental para que el proceso de concertación culmine en alianzas duraderas.

Finalmente, para un mejor conocimiento de los intereses y sentidos de los actores en el espacio local ayacuchano se sugiere realizar un estudio más profundo y especializado. Asimismo, queda pendiente realizar estudios sobre la cultura política local y respecto a la sociedad local ayacuchana.

Bibliografía

- Aghon, Gabriel; Alburquerque, Francisco; Cortes, Patricia (2001). "Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: un Análisis Comparativo. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/GTZ .
- Alburquerque, Francisco (2000). "Las Agencias de Desarrollo Regional y la Promoción del Desarrollo Local en el Estado Español".(LC/R.1973). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL/GTZ.
- Berger, Peter L. Luckmann, Thomas (1995). "La construcción social de la realidad". Buenos Aires: Amorrortu, Edición inglesa: The Social Construction of Reality, London.
- Boeninger, Edgardo (1984). "La concertación Política y Social: Problema y Exigencia de la Consolidación Democrática. Santiago de Chile. Centro de Estudios del Desarrollo".
- Boisier, Sergio (1990). "Reflexiones sobre Descentralización y Desarrollo Regional en Chile". Pehuén editores. Santiago de Chile. Centros de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso.
- Boisier, Sergio (1992). "El Dificil Arte de Hacer Región. Las Regiones como Actores Territoriales del Nuevo Orden Internacional Conceptos, Problemas y Métodos". Cuzco Perú. Centro de Estudios Regionales Andino "Bartolomé de las Casas".
- CARE PERU y otros (2001). Plan Estratégico de Desarrollo Departamental Ayacucho al 2011. Ayacucho Perú.
- Casalet, Mónica (2000). "Descentralización Desarrollo Económico Local: Una Visión General del caso de México".(LR/R.1974). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL/GTZ.
- CEPAL/ILPES (1998). Manual de Desarrollo Local (LC/IP/L.155), Santiago de Chile
- Cortázar, René (2001). "Concertación Social: ¿Dónde? ¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Para qué? ¿Entre quiénes? La Estrategia del Concer-Flicto. Santiago de Chile. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina.
- Costamagna, Pablo (2000). "La Articulación y las Interacciones: La Iniciativa de Desarrollo Económico Local de Rafaela, Argentina.(LC/R.2011). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL/GTZ.
- D'Annunzio, María (2000). "Iniciativa de Desarrollo Económico Local. La articulación y las Interacciones entre Instituciones: El caso de Tandil, Argentina.(LC/R.2003). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL/GTZ.
- Falabella, Gonzalo (1997). "Institucionalidad para el Desarrollo Productivo: El vacío de las Economías Regionales (Eco-Regiones) el caso de Acongua". En Memoria del Seminario Internacional, Desarrollo Económico Local: ¿Alternativa Necesaria de Modernización Productiva?. Documento de Trabajo. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Sterci Fundación.
- Falabella, Gonzalo (1997). "Propuesta de Taller de Formación de Agentes de Desarrollo Productivo: Institucionalidad para el Desarrollo y el Empleo de Acongua". En Memoria del Seminario Taller: Desarrollo y Gestión Local: Nudos Críticos para su Implementación. FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT STIFTUNG.
- Falabella, Gonzalo.(1999). "Los 100 Chile, Más allá del País Promedio". Estudio Exploratorio. Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización y Desarrollo Económico en América Latina". Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Farinetti, Marina (1995). "Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan". Instituto de Investigación Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Argentina [http://: www.apuntesceyper/N2-2.farinetti](http://www.apuntesceyper/N2-2.farinetti)
- FONCODES (2001). Concertación para el Desarrollo. Lecciones Aprendidas del FONCODES en sus Estrategias de Intervención. Lima Perú.
- González, Raúl (1994). "Espacio local, sociedad y desarrollo: Razones de su valorización". Santiago de Chile. Programa de Economía del Trabajo (PET).
- González, Raúl (1998). "Hacia una Noción de Desarrollo Local Integrado". Santiago de Chile. En Revista de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC)

- Indacochea, Alejandro; Bazán, Carlos; Jackeline, Castañeda; Sonia, Céspedes. Enrique, González; Patricia, Morales (2001). "Ayacucho Competitivo". Lima Perú. CARE PERÚ, USAID/PERU, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- IPAZ (2001). Descentralización, Desarrollo y Democracia en el Perú. Ayacucho Perú.
- Lira Cossio, Luis. (1996) "Minuta para Seminario sobre Descentralización y Programación de Inversiones". Descentralización, Modernización del Estado y Participación. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile,
- Maldonado, Alberto (2000). "Descentralización y Desarrollo Económico local una Visión General del caso de Colombia.(LC/R.1968). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL/GTZ.
- Municipalidad Provincial de Huamanga (2001). Plan Estratégico de Desarrollo Huamanga al 2010. Ayacucho Perú. .
- Nicod, Chantal (1997). "Concertación de Actores Público-Privado". Memoria del Seminario Taller: Desarrollo y Gestión Local: Nudos Críticos para su Implementación. Foundation Friedrich Ebert Stiftung.
- Nicod, Chantal (1999). "Proceso de concertación Público-Privado: Una Oportunidad para el Desarrollo Económico Local" (Estudios de caso en Bolivia, Chile y Perú) (LC/IP/R.210). Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ORTÍ, A (1986), Apertura y el Enfoque Cualitativo o Estructural": En análisis de la realidad social, Métodos y Técnicas de Investigación, Alianza, Madrid, 1986.
- Parra, Constanza; Dooner, Cecilia (2000). "Nuevas Experiencias de Concertación Público-Privado: Las Corporaciones para el Desarrollo Local". Estudio de casos de la comuna de Santiago y Huechuraba Área Metropolitana de Santiago de Chile.(LC/R.2000). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL/GTZ.
- Pérez, Artemio; Aliaga, Marcela (2000). "Guía para Promover Procesos de Concertación Local Exitosos". Ayacucho Perú. CARE Perú. Oficina Regional de Ayacucho.
- Rojas, Claudio (1994). "El Desarrollo y la Competitividad A través de la articulación de los Actores Sociales una Reflexión para Concepción" (LC/IP/L.90). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Ruiz, Olabuenaga, José Ignacio (1999). "Metodología de la Investigación Cualitativa". Universidad de Deusto. Serie Ciencias Sociales. Vol.15. Bilbao. España.
- Sagasti, Francisco. Patrón, Pepi. Hernández, Max. Lynch, Nicolás.(1999). "Democracia y Buen Gobierno". Editorial Apoyo S.A. Tercera edición. Lima Perú.. FORO NACIONAL/INTERNACIONAL Agenda Perú.
- Salinas, Jorge (2000). "Concertación de Actores Territoriales para el Impulso del Desarrollo Productivo de la Provincia del Loa, Región de Antofagasta, Chile.(LC/R.1988). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL/GTZ.
- Scott Palmer, David (1998). "Soluciones Ciudadanas y Crisis Política: El caso de Ayacucho". En Conferencia Gestión Local y Sociedad Civil en el Perú: El Caso de Ayacucho. Lima Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SNV - Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (1998). Perfil Región Sur Ayacucho Huancavelica. Ayacucho, Perú.
- Vargas, Carlos (1998). "Desarrollo Local y Participación Política en Ilo". Nuevas formas de articulación y representación de social y política.(1998). Lima Perú. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Vázquez , Antonio (1993). "Política Económica Local. La Respuesta de las Ciudades a los Desafíos del Ajuste Productivo". Ediciones Pirámide, S.A. Madrid España.
- Vázquez, Antonio (2000). "Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual" (LC/R.1964). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vázquez, Antonio (2000). "La Política de Desarrollo Local en Italia: Instrumentos y Experiencias".(LC/R.1978). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL/GTZ.
- Wolfe, Marshall (1987). "Agentes del Desarrollo"(LC/IP/G35). Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wolfe, Marshall.(1987). "Los actores Sociales y las Opciones de Desarrollo" (LC/R.645). Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo

Guión para la conducción de los *focus group*

- ¿Por qué concertar?
- ¿Para qué concertar?
- ¿Cuáles son los factores que limitan los procesos de concertación de actores, denominada MCLCP?
- ¿Cuáles son los intereses de los actores que tienen representación en la MCLCP?

Actores Vinculados a La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza

Actores del sector Público

Concejo Transitorio de Administración (CTAR)

Los Consejos Transitorio de Administración Regional, son órganos desconcentrados del Ministerio de la Presidencia. Sus funciones y presupuestos quedaron disminuidos, limitándose su labor a la promoción de las inversiones, la coordinación de las acciones de las instituciones públicas de la región y la canalización del presupuesto corriente para el pago de las remuneraciones de los servidores públicos. Tiene una cobertura de geográfica de actuación a nivel departamental.

Dirección Regional de Agricultura

Es una entidad desconcentrada del Ministerio de Agricultura, administrativa y económicamente depende de éste. Las problemáticas y desafíos en los aspectos agropecuarios son sus principales funciones en el departamentos.

Cooperación Popular – Unidad Operativa Huamanga (COOPOP)

La unidad operativa es una entidad desconcentrada de la Oficina Nacional de Cooperación Popular, sus principales propósitos se orientar a desarrollar pequeños programas proyectos de apoyo social (programas de capacitación, apoyo a iniciativas y proyectos productivos para hombres y mujeres en situación de pobreza). Su ámbito de intervención se circunscribe a la capital del departamento, Huamanga.

Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR)

Es un organismo público desconcentrado del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano. El PAR tiene como misión establecer las condiciones básicas para el Desarrollo Humano sostenible de la población ubicada en áreas afectadas por la violencia terrorista, pobreza extrema, colonización y frontera, así como en las zonas declaradas en emergencia política, económica y social. Su labor se enmarca en los lineamientos gubernamentales de política de lucha contra la extrema pobreza. Tiene como ámbito de intervención a todo el departamento

Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)

Este fondo fue creado en 1991 como organismo temporal, dependiente directamente de la Presidencia de la República. La característica más saltante de FONCODES es que en la última década ha financiado proyectos de la más diversa índole, en su gran mayoría sugeridos por los mismos beneficiarios, particularmente en las zonas más pobres en donde se ha focalizado la acción de esta entidad. Los proyectos de FONCODES han cubierto una gran diversidad de áreas tales como salud, nutrición, saneamiento, educación, infraestructura, electrificación, sistemas de riego, apoyo a la

comunidad y generación de empleo. FONCODES es una institución multifacética, cuya cobertura tiene alcance nacional y que es capaz de llegar a los lugares más aislados del país, lo que hace que más del 80% de sus proyectos se concentran en las zonas muy pobres o de pobreza extrema.

Municipalidad provincial de Huamanga (MPH)

La MPH tiene una larga data en la ciudad de Ayacucho, es quizás una de las instituciones públicas más antiguas que operan en el espacio local ayacuchano; su fundación data de 1540 aproximadamente. Entre sus principales funciones se ubican: mantenimiento y limpieza de las vías públicas (parques y jardines, mercados, camal municipal, etc.), recolección de desechos sólidos, conservación de vías terrestres, regulación del transporte urbano e interurbano, servicios de agua potable entre otras.

Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (UNSCH)

La UNSCH fue fundada como Real y Pontificia el 3 de julio de 1677, persistió como Nacional y Pontificia durante la república, hasta ser clausurada en 1885 como culminación de una larga crisis agudizada por la guerra del pacífico. Ya en 1894 un parlamentario ayacuchano presentaba un proyecto de ley solicitando su reapertura pero es hacia mediados del presente siglo que se intensifica ese reclamo, especialmente entre los sectores medios regionalistas. Finalmente, en mayo de 1959, reabre sus puertas como Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga. La UNSCH es una institución netamente académica.

Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)

El PRONAA fue creada 1992, tiene como objetivo mejorar la alimentación y nutrición de la población en extrema pobreza, y su actividad principal consiste en donar alimentos a una diversidad de organizaciones locales. PRONAA es una institución ligada al Ministerio de la Presidencia (actualmente desactivada), y distribuye alimentos obtenidos mediante donaciones externas y las compras que realiza con recursos del tesoro público. Además de la distribución de alimentos en zonas económicamente deprimidas, PRONAA presta apoyo a los comedores populares y a los comités del Vaso de Leche establecidos en diversas partes del territorio nacional.

Actores de la sociedad civil

FINCA PERÚ

Finca Perú es una organización no gubernamental que tiene como ámbito de intervención básica en la provincia de Huamanga, es una institución especializada en programas de micro créditos dirigidos específicamente a mujeres que se dedican a pequeños negocios y comercios.

CARE PERU oficina regional de Ayacucho

CARE es una organización internacional sin fines de lucro, en el Perú tiene su sede matriz en la ciudad de Lima. Entre sus principales líneas de trabajo está la ejecución de un programa de seguridad alimentaria que contempla componentes como: desarrollo económico, fortalecimiento de la gestión local, salud y nutrición principalmente.

Asociación de Colegios profesionales

Esta agrupación social es un cuerpo colegiado que agrupa a los colegios profesionales que operan en el departamento de Ayacucho. Entre sus principales funciones destacan la canalización de las propuestas de los colegios frente a los desafíos y problemáticas de la región.

Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FDPA)

El 14 de abril de 1966 se decidió conformar el “Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho, el FDPA nace como un actor social eminentemente reivindicativo y contestatario, con el apoyo de las distintas

fuerzas locales del aquel entonces. Entre sus principales propósitos tiene declarado una lucha frontal contra la corrupción e inoperancia de las instituciones públicas.

Cámara de Comercio de Ayacucho

La fundación de la CCA data del año de 1928. Es una organización que representa a la actividad comercial, el cual tiene como ámbito de intervención a la capital del departamento, es decir, desarrolla sus acciones básicamente en Huamanga.

Federación Agraria Departamental Ayacucho (FADA)

La FADA es una organización de base que representa a los productores agropecuarios del departamento de Ayacucho. Básicamente desarrolla un discurso reivindicativo.

Mesa de Concertación de los jóvenes

La mesa de concertación de los jóvenes una organización social de base que representa a los agrupaciones, movimientos y organizaciones juveniles del departamento de Ayacucho, sus aspiraciones son canalizar las propuestas de los jóvenes antes las instancias gubernamentales locales, regionales y nacionales.

Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA)

Los clubes de madres en el Perú tienen una larga data; es así que su fuerte incremento en la década de los ochenta está ligado estrechamente a la estrategia de sobrevivencia familiar. Estas organizaciones a comparación de las décadas pasadas que se ubicaban en espacios urbanos y peri-urbanos, en la actualidad se encuentran diseminados en localidades urbanas y rurales del territorio peruano.

Iglesia Católica

Red por la Paz

Atribuciones y Funciones del Comité Ejecutivo Nacional

Son atribuciones del Comité Ejecutivo Nacional:

- a) Dirigir la aplicación de las políticas de concertación y diálogo entre los sectores del Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, así como evaluar el desarrollo de las mismas, en el marco de los objetivos sociales establecidos.
- b) Promover la instalación de las mesas descentralizadas, supervisar su funcionamiento, y recoger sus propuestas.
- c) Proponer al Presidente de la Mesa la celebración de convenios y acuerdos con las instituciones y organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, orientados a apoyar los esfuerzos de la Mesa de Concertación y de los diversos organismos del Sector Público y de la sociedad civil en la lucha contra la pobreza.
- d) Aprobar las directivas internas de trabajo y demás normas y procedimientos administrativos en el marco de la Mesa de Concertación para mejor cumplimiento de sus funciones.

Son funciones del Comité Ejecutivo Nacional:

- a) Aprobar y evaluar su plan de trabajo y los de los grupos de trabajo nacionales. Así como conocer y evaluar el cumplimiento de los planes de trabajo de las instancias descentralizadas.
- b) Facilitar la celebración de acuerdos o convenios entre las partes integrantes de la mesa de concertación.
- c) Coordinar el procedimiento oportuno de las recomendaciones emitidas por los grupos de trabajo relacionadas al ámbito de competencias de la Mesa de Concertación.
- d) Realizar visitas inopinadas a los diversos programas sociales y las zonas de intervención de los mismos.
- e) Crear Comisiones de trabajo ad hoc de acuerdo a las necesidades de trabajo.
- f) Revisar, procesar y pronunciarse sobre demandas e iniciativas vinculadas a la Lucha Contra la Pobreza.
- g) Evaluar periódicamente en desarrollo de las acciones y/o programas sociales y adoptar las recomendaciones necesarias par el mejor desarrollo de las mismas.
- h) Informar por diversos medios a las organizaciones integrantes de la Mesa de Concertación sobre sus actividades, los resultados de las mismas y las proyecciones del trabajo que espera realizar.
- i) Preparar periódicamente resúmenes ejecutivos y gerenciales.
- j) Difundir los avances ante los representantes del estado y la sociedad civil.
- k) Otras de acuerdo a su condición de instancia nacional de coordinación.

Participantes en los Focus Group

Nº	Apellidos y Nombres	Institución
1	Trujillo Vera, Juan José	Care Perú, Oficina Regional Ayacucho
2	Huilcahuari Canchari, Gualberto	MPH
3	Leandro Prado, Demetrio	UNSCH
4	Solari Andrade, Andrés	RENIRA
5	Tealdo Rivero, Gabina	Proyecto PRA
6	Solano Ramos, Rómulo	UNSCH
7	Granados Rafael, César	UNSCH
8	Arias del Campo, José	MPH
9	Castillo Melgar, Severino	INC
10	Flores Palomino, Benjamín	MPH
11	Arotoma Cacnahuray, Sixto	UNSCH
12	Mariño Alfaro, Alfredo	Asociación de colegio de profesionales
13	Rojas Marin, Ada Luz	COTMA
14	León Minaya, Elizabeth	Red por la Paz
15	Álvarez, Jorge.	SNV
16	Gálvez de Verbist, Clelia	Warpa Picchu
17	Mendoza Olano, Oscar	FADA

18	Ortega Quispe, Florencio	Colegio de Ingenieros
19	Altamirano Meléndez, Carlos	Promotor Turístico
20	Martínez Fernández, Francisco	Ministerio de Agricultura
21	Huamaní García, Melancio	INIA
22	Del Castillo Jorge, Maribel	Mesa de Concertación de la Juventud
23	Galván Oviedo, Oscar	CTAR Ayacucho
24	García Ortega, Rigoberto	Frente de Defensa
25	Medina De la Cruz, Remigio	Prefectura
26	López Villaseñor, Manuel	Iglesia católica
27	Condori Castillo, Carlos	Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza
28	Flores Lanao, Aquiles	Finca Perú.