

SOCIEDAD, JUSTICIA Y POLÍTICA

Horizontes de los centros sociales jesuitas
para el desarrollo humano



Centro de Transferencia
Tecnológica a Universitarios
C.T.TU "SAN JOSÉ"



INSTITUTO
DE ÉTICA Y DESARROLLO





Oficina de Coordinación Social
Compañía de Jesús
Provincia del Perú

Fulgencio Valdez N° 780, Breña, Lima, Perú.
Teléfono: +51 – 1 - 424 7269

Coordinadores de grupos de trabajo SEPSI-IED 2007

Rosa Rieto: CIPCA- Piura
Magda Mateos: CCAIJO- Andahuaylillas
Humberto Rengifo: CITTU - Moche
Alfredo Gamio: CEOP - Ilo
Aury Yarleque: CANAT - Piura
Carmen Sánchez: SEA - El Agustino
Ze Everaldo Vicentelo: Encuentros - Lima
Ana Maria Cuq: SAIPE - Nieva
Rodolfo Aquino: Radio Cutivalu - Piura
Félix Delgado: Vicariato San Francisco Javier- Jaén

Coordinación General SEPSI-IED 2007

Oscar Espinosa
Bernardo Haour sj.
Miguel Cruzado sj.

Encargada de la sistematización

Marlene Castillo

Revisión final y corrección de estilo

Willy López Prieto

Diseño de carátula y diagramación

Edgar Rueda Bruno

Octubre 2009

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: xxxxxxxxxxxxxxxx

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
---------------------	---

PRIMERA PARTE: NUESTRA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA

1. La democratización de la política	15
1.1. Horizonte político común	15
1.1.1. Pluralidad y disenso en política	16
1.1.2. Reflexiones sobre lo político en nuestra historia	19
1.2. Culturas indígenas: “los otros” en la cultura política hegemónica	20
2. Incidencia política ignaciana	23
2.1. Énfasis en la gobernabilidad democrática	25
2.2. Énfasis en la descentralización	30
2.3. Énfasis en los derechos ciudadanos	33

SEGUNDA PARTE: EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO EN DEMOCRACIA

3. Límites de nuestro actual proceso de democratización	37
3.1. La herencia colonial	38
3.2. Poderes públicos y económicos	43
4. Desafíos y situaciones políticas relevantes	47
4.1. Desafíos identificados	48
4.2. Liderazgos de origen “campesino” en el gobierno local	49

4.3. Conflicto agrominero en comunidades campesinas	52
4.4. Concentración de la tierra y asociatividad empresarial de la pequeña producción	55

TERCERA PARTE: EL PROTAGONISMO DE LA SOCIEDAD

5. El tránsito de lo social a lo político	61
5.1. Desborde popular y reconfiguración del poder político hasta inicios de los 80	62
5.2. Cambios en la organización popular y su proyección política en los 90	66
5.3. Conflictos sociales y desenlace violento en los espacios rurales	68
6. Desafío y situaciones políticas relevantes	73
6.1. Desafíos identificados	74
6.2. Saneamiento físico-legal y conflicto local en Lima Sur	78
6.3. Amenaza y defensa del territorio de los pueblos indígenas amazónicos en Condorcanqui	80
6.4. Deforestación de los escasos bosques en Jaén y San Ignacio	86

CUARTA PARTE: LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DESCENTRALIZACIÓN

7. Partidos políticos y representación política	93
7.1. Rol de los partidos políticos: análisis histórico	94
7.2. Los partidos políticos en la situación actual	96
7.3. Gobernabilidad y crisis de partidos	

8. Descentralización y participación ciudadana	101
8.1. La reforma del rol del Estado	103
8.2. Balance de la descentralización y capacidades de los gobiernos regionales y locales	107
8.3. Participación ciudadana y efectividad de procesos participativos	112
9. Desafío y Situaciones políticas relevantes	116
9.1. Predominio de la gestión municipal de sesgo vertical	116
9.2. Marginalidad de los derechos de la nueva generación y de la mujer en las políticas estatales	121
9.3. Conflicto por la distribución del canon minero entre Moquegua y Tacna	129
9.4. Desafío anticipados	134
BIBLIOGRAFÍA	137
ANEXOS	139

PRESENTACIÓN

El presente documento es el resultado de un dedicado proceso de trabajo y reflexión realizado durante el año 2008 por los equipos de los centros sociales jesuitas del Perú, los cuales conforman el Sector de Educación Popular de la Compañía de Jesús (SEPSI). Este trabajo, orientado hacia el fortalecimiento institucional de SEPSI, corresponde al segundo año del Diplomado en Política y Desarrollo, el cual estuvo organizado en dos ciclos anuales que implementaron planes formativos puntuales: el primero sobre “Globalización, Mercado y Desarrollo” en el año 2007, el segundo sobre “Estado, Sociedad y Participación Política” en el 2008.

La formación y reflexión políticas son características esenciales de la labor realizada por el sector social de los jesuitas en el Perú, el cual se renueva como respuesta a una solicitud planteada por los Provinciales Jesuitas Latinoamericanos (CPAL): involucrarnos en el desempeño de un intenso trabajo en programas de formación política ciudadana, formación que insista en la comprensión de nuestra ciudadanía como participación activa en la gestión del bien común y la promoción de la justicia.

El servicio de la fe y la promoción de la justicia, indisolublemente unidas, siguen siendo el núcleo de la misión de los centros sociales. Este servicio, especialmente entre los pobres, sostiene las diversas actividades en las que estamos comprometidos, procurando así responder a los agudos problemas de la injusticia en el Perú, tratando de ser fieles a la tradición ignaciana, respetando la diversidad existente. Este servicio exige estar bien preparados para responder con creatividad y fidelidad a las urgencias de nuestro tiempo.

El proceso de formación-reflexión vivido en el 2008 ha involucrado al conjunto de los centros sociales de SEPSI y de las obras sociales promovidas por dichos centros, y ha contado con la participación de 98 personas (33 mujeres y 65 varones) que laboran en ellos, incluyendo a jesuitas y laicos, organizadas en once grupos de estudio¹: seis localizados

¹Ver Anexo 1: Lista de Participantes.

en la zona norte del país², y cinco en el sur y centro³.

Las reflexiones sobre la gestión del poder y la participación política se organizaron en función de cuatro entradas temáticas, las cuales demandaron en un primer momento un taller introductorio y, posteriormente, el desarrollo de sesiones de lectura personal y debate grupal. El debate comprendió diez sesiones quincenales de análisis, discusión y ejercicio aplicativo a la realidad peruana, tanto regional como institucional, sobre la base de textos motivadores seleccionados para cada sesión. A partir de insumos académicos propuestos por especialistas de la UARM —ponencias de profesionales invitados o textos de trabajo que abordaban el tema propuesto—, los equipos formularon su propia comprensión de los enfoques alcanzados y evaluaron la relevancia de éstos para el ámbito geográfico de influencia institucional. Culminaron con la sesión de análisis de una situación política concreta y significativa para su respectivo proyecto institucional, análisis en el que se aplicaron los aportes metodológicos e interpretativos que se consideraron pertinentes⁴. Finalmente, en un tercer momento, se realizó un taller dirigido hacia la definición de los horizontes comunes SEPSI, reconociendo fundamentalmente la inherente riqueza de la diversidad en el contexto de la vida social, por lo que al final del proceso se dispuso de una formulación mejor delimitada de nuestra comprensión política.

La primera parte de este texto presenta los horizontes comunes SEPSI, los cuales ponen énfasis en la necesaria recuperación de dos aspectos ineludibles de la vida en sociedad: el sentido de lo político y la dignificación de la política, en el marco de un contexto democrático. Este tema contó con una presentación de Santiago Pedraglio y la lectura de textos de Chantal Mouffe (2007) y de Franck Turner (2008). El debate fue sobre los lugares del consenso y el disenso en la práctica democrática, y la definición de aquellos puntos que guían la apuesta de los centros sociales por la formación política ciudadana, desde los valores

² Estos seis grupos pertenecen a las siguientes instituciones: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), Radio Cutivalú y Centro de Apoyo a Niños y Adolescentes Trabajadores (CANAT: "Manitos Trabajando" y "Manitos Creciendo"), en la región de Piura; Centro de Transferencia Tecnológica a Universitarios (CTTU), en la región La Libertad; Radio Marañón, Vicaría del Medio Ambiente (VIMA) y Cáritas, entidades del Vicariato San Francisco Javier del Marañón, en las provincias de Jaén y San Ignacio (Cajamarca); y Servicio Agropecuario para la Investigación y Promoción Económica, en la provincia de Condorcanqui (Amazonas).

³ Los correspondientes grupos pertenecen a las siguientes instituciones: Servicios Educativos El Agustino (SEA), en el Cono Este de Lima Metropolitana; Encuentros-Casa de la Juventud, en Lima; Centro de Educación, Organización y Promoción del Desarrollo (CEOP Ilo) y el Centro Loyola Ilo, en la región de Moquegua; y el Centro de Capacitación Agro Industrial Jesús Obrero (CCAIJO), en la provincia de Quispicanchis (Cusco).

⁴ Ver Anexo 2, Guía temática y metodológica.

fundamentales que orientan el trabajo: la centralidad de la persona, la opción por los más pobres y la búsqueda de una mayor justicia. Asimismo, retoma los retos diversos que supone encarar situaciones políticas en distintas regiones del Perú.

La segunda parte, por otro lado, recoge aportes orientados a comprender la dinámica de la gestión del poder en el Perú contemporáneo y sus implicancias en el trabajo con los sectores populares. Para ello, se empezó clarificando las dimensiones del análisis de una situación política, poniendo en común las hipótesis sobre la dinámica del poder desde las perspectivas de la herencia colonial y de la economía política actual, y poniendo a prueba distintos aportes seleccionados de la metodología y de las hipótesis en el análisis de situaciones políticas regionales diversas. Para este tema, se contó con una presentación y asesoría posterior de Félix Reátegui, profesor de la PUCP; dos ponencias de reforzamiento sobre la dinámica del poder económico a cargo de dos especialistas: Francisco Durand, quien se ocupó de ofrecer una visión panorámica nacional, y Fernando Eguren, quien presentó la dinámica desde los espacios rurales. Los textos estudiados fueron la ponencia de Reátegui (2008), F. Hufty (2007), J. Cotler (2005), P. Drinot (2006), F. Durand (2005) y N. Bobbio (1985).

La tercera parte aborda las reflexiones y los debates centrados en el análisis de la política desde la dinámica social, en particular los modos de vinculación entre los movimientos sociales y las organizaciones populares, y los cambios de la gestión del poder político, así como asuntos de mayor envergadura –institucionales y socioculturales– que ponen en la agenda de la gobernabilidad democrática los crecientes conflictos sociales en diversas regiones del país y las implicancias de esa agenda en el quehacer de los centros sociales. Para este tema se contó con la presentación y asesoría posterior de Augusto Castro, profesor de la PUCP, y los textos estudiados tuvieron como autores a J. Matos Mar (2004), M. Tanaka (1999) y C. Degregori (2004).

La cuarta parte, finalmente, expone los alcances y los debates encaminados hacia el análisis de la política desde el Estado, enfatizando principalmente los roles de los partidos políticos en relación con la representación política y la gobernabilidad, y la prioridad de las reformas del Estado para asumir cabalmente la descentralización, desde el balance de los procesos de gestión gubernamental y participación ciudadana en las diferentes regiones de actuación institucional. Para este tema se contó con la presentación del especialista Alberto Adrianzén, y los textos estudiados fueron de J. Crabtree (2006), A. Adrianzén (2008) y PNUD (2006).

Al terminar el proceso, se formularon algunos horizontes comunes, también presentados en este documento, que evidencian los resultados

de un diálogo en torno a las respuestas y perspectivas con que cada institución enfrenta los desafíos que plantean las particularidades de cada región. Este proceso formativo, además, ha permitido impulsar reflexiones institucionales de los centros sociales jesuitas orientadas hacia un entendimiento profundo de la problemática política de fondo, la cual se hace palpable en las situaciones regionales y pone en agenda las posibilidades de la gobernabilidad democrática en el país. En ese marco se ha buscado dar relevancia a las implicancias de dicha problemática para el quehacer de las instituciones y de SEPSI de cara a los desafíos políticos y sociales identificados. Si el año pasado la valoración de la naturaleza como dimensión imprescindible para incorporar en el desarrollo humano fue un descubrimiento en el debate, este año lo ha sido la valoración de la interculturalidad como dimensión imprescindible para entender lo político y la política en el país.

El conjunto del plan de formación fue promovido por la Compañía de Jesús y los centros sociales jesuitas del Perú, y fue auspiciado por el Centro ALBOAN del País Vasco y Navarra. Los responsables de la coordinación de los grupos de estudio han asumido la mayor parte del trabajo en cada zona dando coherencia al desarrollo del plan de formación, colaborando con la elaboración de las actas y organizando las sesiones: Martín Cornejo, Francisco Córdova, Aura Yarlequé, Félix Delgado, Anne Marie Cuq, Juana Briceño, Alfredo Gamio, Alaín Alanoca, Ze Everaldo Vicentello, Félix Guillén y Oscar Ramos. La coordinación general estuvo a cargo de Oscar Espinosa, con el apoyo de Bernardo Haour, S.J. –en representación del IED– y de Miguel Cruzado, S.J., en una primera etapa, así como de César Torres, S.J., en una segunda, en tanto coordinadores de SEPSI. La asistencia en la sistematización y elaboración del texto preliminar publicable estuvo a cargo de la consultora Marlene Castillo.

Este documento recoge el pensar y sentir de los miembros de los centros sociales jesuitas del Perú. En él se reflejan las certezas e incertidumbres de aquellas personas que acompañan el caminar de organizaciones sociales, comunidades campesinas, poblaciones indígenas, mujeres, jóvenes y emprendedores. Desde esta experiencia de servicio, acompañamiento y defensa de sus derechos fundamentales, se busca reflexionar para aportar hacia una nueva manera de pensar los desafíos actuales del país. Ojalá nos ayude a seguir construyendo nuevas posibilidades de convivencia democrática intercultural, basada en el diálogo abierto, sincero y respetuoso.

*César Torres, S.J.
Coordinador SEPSI 2008
Compañía de Jesús
Provincia del Perú*



PARTICIPANTES DEL TALLER FINAL SEPSI
Lima, 13 y 14 de noviembre de 2008

NUESTRA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA

1. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA POLÍTICA

Empezamos presentando nuestra concepción de la política, aquella perspectiva desde la cual nos planteamos la necesaria recuperación del sentido de lo político de cara al reto de contribuir a la dignificación y democratización de la política. Pretendemos hacer efectiva esta contribución en aquellos campos cuya incidencia corresponde asumir a la misión y concepción de desarrollo humano de los centros sociales jesuitas.

1.1. Horizonte político común

Sobre la base de la experiencia y la reflexión compartidas, los centros sociales jesuitas aspiramos a que la referencia común ordenadora de nuestro trabajo sea, como ya se ha hecho referencia, la propuesta de democratización política. Ésta deberá ser concebida y propiciada con y para las personas, y orientada hacia el bien común y la promoción de la justicia, reconociendo en éstas sus diversas y controversiales propuestas y apuestas relativas al orden social y político del país, la región, el distrito y la comunidad.

El bien común es la orientación ética central, desde la doctrina social cristiana, para la acción política. Los principios del bien común son la suma de aquellas condiciones sociales que capacitan a las personas y las comunidades para acceder de un modo relativamente profundo a su propia realización personal. Los principios del bien común, en un contexto de exclusión y pobreza, llevan inevitablemente a una opción preferencial por los grupos sociales excluidos, y exigen promover su directa participación y el reconocimiento de sus intereses en las instancias de decisión y gestión del poder político.

HORIZONTE COMÚN SEPSI

El sentido de la política desde nuestra opción por la justicia y la democracia

- Activa o pasivamente, todos hacemos política, pues ella es inherente al ser humano.
- La revaloración del sentido de la política pasa por recuperar y dignificar la lucha política democrática: que no se desvincule la prédica de la práctica; que ésta recupere valores de servicio, de consulta y de promoción de la justicia; que no responda a intereses particulares, sino que más bien recupere su sentido de bien común representando intereses colectivos y aportando hacia una visión de país compartido; que no se reduzca al corto plazo, sino que se proyecte incluyendo a las futuras generaciones.
- Afirmamos el necesario disenso/consenso político en la lucha democrática y la búsqueda de justicia. La búsqueda de consensos es tan importante como el reconocimiento del disenso en la vida política. No reconocer el disenso puede invisibilizar la problemática real de los que no están en el poder o no tienen en ese momento una posición política hegemónica.
- Demandamos la ampliación y profundización de la participación política: los espacios formales de participación no niegan la existencia de otros mecanismos y formas de participación política de los ciudadanos.
- Hay que recuperar el ejercicio del debate político; actualizar las propuestas, apuestas y compromisos desde la opción preferencial por los pobres y los excluidos; incorporar su participación organizada y propositiva hacia un desarrollo humano solidario y respetuoso de las diversas visiones culturales de desarrollo.
- La información y la educación política son importantes para el ejercicio pleno y responsable de los derechos y deberes políticos, dirigidos hacia la promoción de una cultura política democrática.

1.1.1. Pluralidad y disenso en política

Todos los tipos de orden social son, por su misma naturaleza, hegemónicos, pues toda sociedad es el resultado de un conjunto de prácticas que intentan establecer orden en contexto de contingencia. Las cosas siempre podrían ser de otra manera; por consiguiente, todo orden se establece sobre la base de la exclusión de otras posibilidades. En esa

medida puede denominarse “político”, ya que representa una estructura particular de relaciones de poder. El poder, de esta manera, es constitutivo de lo social: el espacio social no podría existir sin las relaciones de poder mediante las cuales se le da forma. En pocas palabras, todo orden es político y está basado en alguna forma de exclusión (Mouffe 2007:25).

El proceso político supone reconocer las diferencias para que la construcción de consensos no deje de lado o torne invisibles las discrepancias políticas sustantivas en el seno de una sociedad. De acuerdo con Ch. Mouffe, la recuperación del sentido de lo político en democracia supone el reconocimiento de identidades políticas diversas que puedan canalizarse hacia mecanismos institucionales de confrontación, debate y toma de decisiones no violentas. Sin embargo, esta dinámica de lo político no se reduce a la confrontación o disenso, el proceso incluye espacios de diálogo y puntos de consenso para perfilar las opciones políticas y llegar a acuerdos básicos provisionales para el tratamiento democrático del necesario disenso político. Pero subrayamos que la búsqueda de consensos no debe eliminar o negar los inevitables y normales disensos en política. El consenso es imprescindible en las instituciones constitutivas de la democracia y en los valores éticos y políticos que están en la base de la asociación política –libertad e igualdad para todos–, pero siempre habrá desacuerdo respecto de su sentido y de la forma en que deberían ser implementados.

El énfasis en el reconocimiento del pluralismo político forma parte del paradigma de la cultura democrática en nuestros tiempos. La configuración de identidades políticas es un proceso de desarrollo de las diferencias en el que se va estableciendo una relación entre nosotros y ellos. En determinados contextos, estas diferencias pueden devenir en relaciones antagónicas; por ello, es necesario canalizar institucionalmente el disenso y conflicto, con el fin de que se trate y resuelva sobre la base de principios y mecanismos democráticos. De este modo, el disenso se convierte en una relación de adversarios políticos y no de enemigos políticos, cuya confrontación no hace peligrar la democracia. Mouffe sostiene que, en el marco de la política democrática, es necesario buscar que el potencial antagonismo se transforme en agonismo, y los conflictos políticos se expresen como posiciones políticas democráticas legítimas, reguladas por un conjunto de procedimientos e instituciones democráticas aceptado por los adversarios. Una democracia liberal pluralista no niega los conflictos, sino que proporciona las instituciones que les permiten ser expresados de un modo adversarial. Sin esa configuración adversarial se corre el peligro de que la confrontación se dé entre formas esencialistas de identificación no negociables (2007: 26).

Nuestro trabajo, así, nos ha llevado a concluir que el conflicto y disenso político son parte del ejercicio mismo de la democracia. Debido a ello apuntamos hacia el enfoque del pensamiento de lo político como el campo del disenso y del pluralismo, y subrayamos el tratamiento democrático institucional para su resolución:

- La verdadera democracia, efectivamente, debe tener como principio el reconocimiento de la legitimidad del otro... Negar al "otro" la posibilidad de manifestarse es negar el fundamento mismo de la democracia. Cuando se niega, se "invisibiliza al otro", estamos frente a una negación de la democracia. En este sentido, entendemos que la democracia no parte por anular el conflicto, sino por crear y recrear mecanismos para su tratamiento y solución. (Grupo CIPCA)
- El grupo está de acuerdo con la importancia del reconocimiento del conflicto, puesto que la construcción de consensos esconde la situación de conflicto... Además, también ayuda a que se pueda reconocer la legitimidad de la opinión, reconociendo la pluralidad y visibilizando las diferencias, aparte de tener un rol importante en la construcción de una identidad colectiva. (Grupo CCAIJO)
- El disenso no sólo permite nutrir el debate, sino también poner en igualdad de condiciones las opiniones de las minorías, las cuales deben ser respetadas y tratadas en condiciones similares. Por este motivo, creemos necesario ir trabajando y educándonos en una nueva cultura democrático-política, donde se establezcan reglamentos y normas que nos permitan ir en busca de una mejor convivencia. (Grupo Centro Loyola ILO)
- El conflicto y el disenso "abren perspectiva" en el colectivo, nos alejan del individuo competidor y nos acercan al proceso colectivo, que es al fin y al cabo la idea de democracia que asumimos. La democracia debe garantizar ante todo la legitimidad del otro, con su diferencia y en la condición en la que se encuentre. (Grupo ENCIENTROS)

En resumen, el disenso y el consenso son partes constitutivas de la política democrática y del reconocimiento del necesario pluralismo político, el cual caracteriza la democracia. Desde esta concepción de lo político, no es admisible que las organizaciones o partidos políticos en ejercicio del gobierno acusen a las voces "disonantes" o "conflictivas" de "atentar contra la democracia" por el solo hecho de cuestionar o discrepar políticamente.

1.1.2. Reflexiones sobre lo político en nuestra historia

La negación del disenso político en la vida democrática ha puesto en riesgo la democracia como sistema de gobierno en la historia reciente del Perú. La negación del disenso conduce a negar al otro como adversario, a no aceptar la diferencia y, por tanto, a la imposición de la visión con mayor poder. La negación de la pluralidad conduce, pues, al ejercicio de la violencia, sea por parte de regímenes de gobierno autoritarios/dictatoriales o de organizaciones políticas extremistas/terroristas.

- Ejemplos del no reconocimiento del conflicto y el disenso tenemos en nuestra historia reciente con Fujimori, donde cualquier posición contraria al régimen no solamente no era reconocida, sino atacada. No había posibilidad para el disenso. El régimen domesticaba (“aceitaba”) a los adversarios para que se ordenaran con su postura. La democracia no puede pretender anular las diferencias, sino crear y recrear mecanismos para su tratamiento y solución. Negar el conflicto o el disenso es caer en regímenes totalitarios o dictaduras (abiertas o bajo el ropaje de democracias) que no aceptan posiciones distintas, alternativas o contrarias al régimen, anulando toda posibilidad de brindar un tratamiento adecuado a dichas posiciones. El pensamiento único se impone. (Grupo CIPCA)
- En el lado extremo, el caso de Sendero Luminoso (SL) generalizó la práctica de no aceptación de las diferencias políticas y eliminación del adversario. Modelo amigo / enemigo. (Grupo VSFJ-Jaén y San Ignacio)

Estas consecuencias de la negación del disenso en política han llevado al surgimiento de voces de desprecio de la política como espacio de trabajo legítimo para la lucha por el bien común. Entendemos la desconfianza de amplios sectores de la población respecto de las instituciones políticas nacionales; sin embargo optamos por la dignificación y democratización de la política, antes que por alejarnos de ella. Nuestra comprensión de la política nos distancia tanto de las visiones que pretenden imponer sus posiciones por sobre las demás como de las tendencias antipolíticas y antipartidos que han crecido en las últimas dos décadas, y que expresan la crisis de legitimidad del sistema político asociada a los males de la hiperinflación, la violencia política prolongada, la corrupción, y también a la manipulación pública del poder en una cúpula cívico-militar durante la década de los 90.

- En nuestra zona, hay una pérdida grande de la política: no es legítima especialmente para los jóvenes; no quieren saber de la política porque ésta es asociada a intereses particulares y no de bien común ni de largo plazo. Nuestro rol es recuperar la política, revalorarla... (Grupo de SAIPE)

- ... los poderes políticos desde Fujimori se han encargado de desprestigiar y enlodar el término política. Se les ha ido quitando la única herramienta de luchar a los pobres para cambiar su situación. Muchos hemos caído en reducirlo sólo a la cuestión organizativa porque lo otro es política; eso se vive diariamente. ¿Cómo hacemos para que las nuevas generaciones revaloren y asuman el sentido y el quehacer político? (Grupo de VSFJ-Jaén y San Ignacio)

El desprestigio de la política no elimina la inevitable realidad de lo político en la vida común nacional. Lo político es el lugar de la pluralidad de visiones de sociedad que tienen los ciudadanos. La política es el lugar de la institucionalidad en la que esta pluralidad se debate, negocia y expresa. Si renunciamos a la participación política, estamos renunciando a debatir con otros nuestra propia visión de sociedad –que incluya a los más pobres, que reconozca la diversidad cultural, que cuide la integridad medioambiental. Nuestra opción no es renunciar a la política, sino promover un modo de participación e institucionalidad política diferente, en el que las diversas visiones –incluida la nuestra y la de cada ciudadano– sea reconocida y tenga lugar en el debate nacional.

1.2. Culturas indígenas: “los otros” en la cultura política hegemónica

En sociedades con situaciones concretas de injusticia que involucran a culturas de origen ancestral, como es el caso de las culturas indígenas en el Perú, el proceso de construcción de la identidad nacional es complejo y conflictivo. Así lo demuestra la historia de marginación política de las comunidades indígenas –andinas y amazónicas– a lo largo de nuestra etapa republicana. Estas comunidades han llegado a convertirse en los “otros” en el contexto de la cultura política hegemónica, como expresión de la discriminación que caracteriza aún a nuestra sociedad.

Trabajamos en regiones donde las culturas indígenas son mayoría o parte significativa de las sociedades, y paradójicamente son invisibilizadas en las decisiones políticas públicas, especialmente estatales. Destacamos el carácter excluyente de la cultura política hegemónica nacional y el reciente curso democrático que se ha presentado en algunos casos de conflicto social y político en esos ámbitos regionales:

- La consulta vecinal realizada por los municipios afectados por el proyecto Río Blanco, pone de manifiesto el planteamiento de los comuneros de una negociación identitaria. Por otra parte, está la no capacidad del Estado y de los empresarios de reconocerlas como legales y legítimas. (Grupo CIPCA)

NUESTRA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA

- El tratamiento del Congreso de la República del conflicto con los pueblos indígenas amazónicos demanda la derogatoria de los Decretos Legislativos que vulneran los Derechos de los Pueblos Indígenas. El paro amazónico ha sido una manera de comunicar al Estado la necesidad de ser reconocidos como ciudadanos diferentes en sus maneras de entenderse y reproducirse materialmente. (Grupo SAIPE)

A partir de nuestra concepción de la política, buscamos contribuir también a la inclusión política de las culturas indígenas, una promesa republicana pendiente en nuestro proceso aún inconcluso de nación peruana, que forma parte de la agenda pública hacia la dignificación y democratización de la política.

Aprender de la experiencia y de la historia política reciente de nuestro país, nos ha conducido a identificar ejemplos de procedimientos democráticos y autoritarios de lucha política, respectivamente, en los niveles nacional y subnacional. Los casos relevantes identificados que presentamos en los siguientes cuadros ilustran estos procedimientos:

Cuadro 1: Procedimientos democráticos y autoritarios de lucha política a nivel nacional

Democráticos	Autoritarios
La iniciativa del entonces Presidente de la República, Valentín Paniagua, que promovió la búsqueda de un Acuerdo Nacional de consenso como plataforma para los compromisos que debían asumir todos los partidos que se presentarían a las elecciones.	El "liberalismo autoritario", que <i>oficialmente</i> consiste en fomentar y priorizar la inversión privada para favorecer el desarrollo, pero <i>oficiosamente</i> deriva en favorecer intereses privados de empresas (nacionales y transnacionales) que financian campañas. Emiten normas y las imponen a como dé lugar; poco proclives al disenso; sólo es legítimo el consenso racionalista, de corte neoliberal. Aceptan sólo ajustes al modelo económico, pero no toleran o aceptan propuestas alternativas. Cualquier voz disonante respecto del modelo enseguida es atacada y puesta como enemiga del desarrollo, o considerada radical, subversiva o atrasada.
Las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR). En el ámbito nacional da una serie de propuestas que deberían ser respetadas y llevadas a constituir, muchas de ellas, políticas públicas locales y nacionales.	

Cuadro 2: Procedimientos democráticos y autoritarios de lucha política a nivel subnacional

Democráticos	Autoritarios
<p>Experiencias promisorias de participación y concertación que buscan incluir a los diversos ciudadanos en la gestión pública, participando en las diversas decisiones sobre su desarrollo. Estas experiencias nos permiten entender la democracia de otra manera, haciéndola más participativa e inclusiva, donde los diversos ciudadanos y ciudadanas pueden expresarse. La limitación consiste en que, por ser experiencias a nivel local y regional, no ponen en cuestión la centralidad del poder hegemónico.</p>	<p>Los gobiernos locales que entienden que el surgimiento de opiniones distintas o contrarias a lo que la gestión municipal ha determinado como lo óptimo y necesario no ayuda a fortalecer la democracia. Más bien insisten en que es preciso combatir esas posiciones y no darles espacio para que puedan ser expuestas y defendidas. Muchas son autoridades reelectas que se oponen al Presupuesto Participativo, pero se ven obligados –por ley y presión popular– a aceptarlo, aunque lo hagan manteniendo aun alianzas estratégicas con la gran empresa, manipulando, cooptando o comprando dirigentes y opositores.</p>
<p>Experiencias de un núcleo de Mesas de Concertación para Lucha contra la Pobreza que inciden en políticas sociales para el desarrollo humano y promueven el diálogo entre diferentes actores. Dichas Mesas constituyen un nexo entre el Estado y la sociedad civil.</p>	<p>Grupos “regionalistas” (que no buscan o promueven el “desarrollo territorial”), con visión e intereses sumamente limitados, que giran en torno de un “nosotros” muy estrecho.</p>
<p>Los aportes de las instituciones no gubernamentales prodemocráticas que promueven ciudadanía y visión compartida de desarrollo creando identidades territoriales. Por ejemplo, resaltamos el rol de las iglesias: buscan consensos en función de perspectivas del bien común.</p>	<p>Sector de las ONG que, bajo el supuesto del fortalecimiento de la democracia, participa de espacios sociales y políticos, pero anulando toda opinión o práctica que dificulte el cumplimiento de sus objetivos institucionales. Lo que se observa es que imponen una forma de relacionarse con la población y la municipalidad que muchas veces se aleja de los procedimientos democráticos.</p>
<p>La democracia que se practica en las comunidades indígenas y que se pone de manifiesto en la resolución de conflictos.</p>	<p>Sectores “radicales” de izquierda que buscan agudizar las diferencias, centrados en la confrontación maximalista o regionalista.</p>

2. INCIDENCIA POLÍTICA IGNACIANA

Es preciso contribuir a la democratización de la política orientada hacia el bien común y desde la opción por los pobres y con los pobres, comprendiendo que la existencia de la pobreza obedece a estructuras económicas, sociales y culturales, sobre las cuales se debe incidir para generar cambios cualitativos en la situación de los pobres. En esa perspectiva, los centros sociales de SEPSI hemos partido de un entendimiento común sobre la incidencia política ignaciana. La entendemos como un proceso comunitario dirigido a influenciar la política de otros y tender puentes para el diálogo, desde la perspectiva de los oprimidos y los excluidos. Un proceso que forma parte de un amplio contexto institucional, cuya credibilidad está dada por la tradición de acompañamiento y servicio que caracteriza a la Compañía de Jesús. Por su contenido, es crítica con los centros de poder, al mismo tiempo que es constructiva en su objetivo y procedimientos; aunque debe estar claro que abordar situaciones de injusticia siempre implicará un potencial conflicto con los poderes aludidos.

El diálogo de la incidencia política se orienta no sólo hacia la rectificación de algunos errores concretos, sino hacia la construcción de un reconocimiento y respeto mutuo, y la inclusión de aquellos grupos (o sus representantes) gravemente afectados por la mala situación y previamente excluidos de las correspondientes discusiones. En esta decisiva y compleja relación entre el diálogo y confrontación, es fundamental que quienes hagan incidencia política “nunca destruyan el puente” y mantengan claras las diferencias entre sus propias convicciones y las posiciones de aquellos por los que hacen incidencia (Turner 2008: 2-3).

Asimismo, hemos advertido que nuestro rol en la incidencia política no debe reducirse a influir “por y para los excluidos”, sino ampliarse y potenciarse para propiciar el desarrollo de capacidades para que ellos mismos expresen sus propuestas. De este modo, la incidencia política debe configurarse “para y con los excluidos” e influir en quienes toman decisiones políticas, pero también fortalecer el entorno de alianzas saludables hacia la resolución democrática de las aspiraciones de los sectores populares en situación de injusticia.

En el marco de estas reflexiones, hemos bosquejado el horizonte común que compartimos en los siguientes términos:

HORIZONTE COMÚN SEPSI: Nuestro rol en la política y la incidencia política desde nuestra misión institucional

- Incorporamos como parte de nuestras orientaciones la revaloración, dignificación y democratización de la política, desde nuestra opción por los más desfavorecidos y la promoción de la justicia.
- En ese sentido, forma parte de nuestro rol hacer incidencia política y, en ese proceso, tender puentes para la generación de consensos, pero afirmando y defendiendo los intereses populares ante otros intereses y poderes. Así también buscamos promover la participación política de los sectores populares de modo que ésta sea propositiva. Los consensos no deben invisibilizar los intereses de los colectivos más desfavorecidos.
- Debemos contribuir a la educación política para el desarrollo de capacidades de participación política en democracia: entre ellas, nos interesa reforzar la capacidad de concertación sobre la base de propuestas y formar a la gente para que pueda gestionar el país, con el fin de que tenga una visión integral y de largo plazo.
- A partir de este avance de horizonte común sobre nuestro rol en la política y su incidencia, inspirados en la propuesta de incidencia política ignaciana y analizando los diversos enfoques políticos y acciones institucionales de nuestros centros, hemos bosquejado tres campos –governabilidad democrática, descentralización y derechos ciudadanos– alrededor de los cuales convergen las principales líneas de acción que caracterizan a los centros sociales de la Compañía de Jesús. Pretendemos reforzar dichos campos desde la diversidad del Perú y la alteridad de enfoques y opciones existentes, para así enrumbarlos hacia la promoción de la justicia.
- Énfasis en la gobernabilidad democrática: CIPCA (Piura), CEOP (Ilo), SEA (El agustino), CCAIJO (Andahuaylillas)
- Énfasis en el proceso de descentralización: CTTU (Moche-Virú), Área agroambiental del Vicariato de Jaén, SAIPE (Amazonas)
- Énfasis en la promoción de los derechos ciudadanos: Radio Cunitalú (Piura), Radio Maraón (Jaén), CANAT (Piura) y Encuentros (nacional)

2.1. Énfasis en la gobernabilidad democrática

En el marco de sus prioridades institucionales, un subconjunto de cuatro centros implementamos líneas de acción orientadas a contribuir con la gobernabilidad democrática en sus ámbitos de influencia. Nuestra característica común consiste en centrar el trabajo en el desarrollo tanto de capacidades ciudadanas, especialmente de los líderes o representantes de las organizaciones productivas y sociales, como del gobierno municipal, especialmente de las autoridades ediles y funcionarios de planificación-presupuesto. Buscamos que estas capacidades se establezcan en función de la gestión del desarrollo local y de actividades orientadas hacia la incidencia política regional.

Resaltamos que estos centros en su mayoría fueron pioneros en la promoción, experimentación y propuesta política de la participación ciudadana en la planificación y las decisiones del gobierno municipal encaminadas hacia la promoción del desarrollo local. Como tales, formaron parte de la tendencia impulsora de incidencia política, que se estableció en la década del noventa en contracorriente al centralismo y autoritarismo imperante, el cual culminó con la Reforma Constitucional (2002) del capítulo de descentralización y continuó con la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades (2003).

a) En el departamento de Piura: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)

Este centro es promotor de la experiencia pionera de planificación concertada y presupuesto participativo desde y con las municipalidades rurales en la costa de la región de Piura. Este trabajo se inició en 1993 con una experiencia piloto en el municipio distrital de Morropón, y posteriormente se expandió e institucionalizó con la creación del Programa de Gobernabilidad de CIPCA en 1995.

- La incidencia política se ha realizado desde siempre, en su acompañamiento a los grupos tradicionalmente marginados o excluidos (campesinos sin tierras, comunidades campesinas, pequeños productores, etc.). La institución se ha planteado y ha apoyado diferentes acciones de incidencia con la finalidad de lograr los objetivos planteados en beneficio de estos grupos. Hasta fines de los ochenta era mayormente para lograr cambios estructurales en el Estado y las formas de gobierno. Actualmente se busca mayor inclusión y beneficios de las acciones de gobierno hacia estos sectores. (Grupo CIPCA)

Su apuesta institucional es por la construcción de una región integrada por una visión compartida de su desarrollo económico y social, que no excluya espacios ni sectores hoy marginados, en particular desde su contribución en tres áreas de su injerencia: la gobernabilidad de-

mocrática, el desarrollo económico rural y la investigación e incidencia regional. En esa perspectiva, el CIPCA ha impulsado y está presidiendo el consorcio executor del Proyecto de Incidencia Regional en el que participa con CEOP Ilo y CCAIJO, proyecto que es de reciente ejecución. El área de gobernabilidad democrática viene propiciando procesos participativos descentralizados y mancomunidades municipales en los ámbitos rurales andinos.

- El área de gobernabilidad democrática busca una mejor relación entre la sociedad civil y los gobiernos locales para la concertación del desarrollo local, por lo que trabajan en dos frentes:
 - La promoción del desarrollo de capacidades de la sociedad civil –dirigentes de las organizaciones sociales y productivas, de los representantes de los espacios participativos en el gobierno local– para que sus demandas, intereses y prioridades puedan ser tomados en cuenta en las agendas de su gobierno local y en las prioridades de inversión.
 - La promoción de desarrollo de capacidades de los gobiernos locales para abrir espacios a la participación ciudadana

Para el desarrollo de las capacidades se implementan tres estrategias: capacitación, acompañamiento a la aplicación de los conocimientos en su vida ciudadana y las acciones de desarrollo, y encuentros descentralizados del proceso participativo. (Grupo CIPCA)

b) En el departamento de Moquegua: Centro de Educación, Organización y Promoción del Desarrollo (CEOP-ILO)

CEOP-ILO, en trabajo conjunto con la municipalidad provincial correspondiente, fue promotor de una primera experiencia participativa y concertada de planificación integral del desarrollo de la ciudad y provincia de Ilo, en la década de los noventa (PIDI, 1991-1994). Dicha experiencia involucró a la casi totalidad de sectores, instituciones y organizaciones, y progresivamente definió, en confrontación y concertación, una visión compartida y orientación común hacia un desarrollo humano, integral y sostenible. En estas líneas de acción fue acompañado por el Centro Loyola Ilo, entonces Centro Pastoral, que formaba parte de la misma institución. Posteriormente, y ya con el liderazgo del Gobierno local, se impulsó una articulación y una visión macrorregional, y a partir del 1999 se actualizó y ajustó el PIDI con el Plan de Desarrollo Sustentable –PDS-Ilo al 2015, del cual nace el plan pionero de los presupuestos participativos. En todos estos procesos, el CEOP-ILO participó muy activamente. Más adelante, por medio de una formación y capacitación más sostenida –escuelas de formación de líderes–, contribuyó con el desarrollo de capacidades de liderazgo y de gestión de líderes, funcionarios y autoridades de la provincia y la región respectivas.

NUESTRA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA

- La planificación participativa pionera en las décadas de los ochenta y noventa, con impacto en el ordenamiento y acondicionamiento territorial urbano de la ciudad de Ilo y la disminución de la contaminación en la ciudad, no ha vuelto a retomarse en este período de participación ciudadana normada por ley, por el estilo de gobierno de nuevas autoridades; aunque continúa siendo parte de la conciencia social en la provincia la visión compartida y orientación común hacia el desarrollo humano, integral y sostenible, articulada al desarrollo regional. Nuestra preocupación es la cooptación política y juegos de intereses de los gobernantes local y regional y las directivas de organizaciones de mujeres y juntas vecinales sobre la base de concesiones y apoyos por parte de las autoridades. (Grupo CEOP-ILO)

Actualmente CEOP-ILO trabaja con docentes, estudiantes y comunidades educativas promoviendo la educación ciudadana en colegios de Ilo y Moquegua, entendiendo que desde el aula y la familia se desarrollan mejor las competencias y valores ciudadanos. Está, además, iniciando un proyecto de incidencia política regional, y se plantea incidir en las políticas públicas de educación, participación ciudadana, violencia familiar y servicios de agua-desagüe. Se ha propuesto impulsar un proceso de mayor desarrollo humano y buen gobierno de la región, una democracia sustentada en una ciudadanía activa y liderazgos representativos, en la concertación de los actores y en una gestión pública ética, eficiente y transparente, en particular desde la contribución de sus tres áreas de acción –estrategias de autoempleo, promoción del desarrollo local-regional y desarrollo social– actualmente en ejecución. El proyecto de incidencia política regional abordará, entre otros, los siguientes temas:

- En relación con las demandas para democratizar y ampliar los espacios públicos, buscaremos incidir con autoridades locales/regionales y sectoriales: en lo referido al tema educativo, incluir como ejes transversales la problemática y enfoque de derechos, de género y medio ambiente en el Proyecto Educativo Regional; en lo referido al tema agrario, la regulación de la actividad minera, en la competencia por agua, en una región con escasas zonas agrarias pero con potencial; en lo relativo a participación ciudadana, la promoción de capacitación y formación de liderazgos éticos que permitan una mejor calidad de participación y representación en el presupuesto participativo regional y otros espacios de concertación (Grupo CEOP-ILO)

c) En los distritos de El Agustino, Ate y Santa Anita de Lima Metropolitana: Servicios Educativos El Agustino (SEA)

Desde su creación, el SEA ha venido respondiendo a las demandas de gestión de la ocupación del suelo y la planificación urbana del distrito planteadas por la creciente población organizada en juntas vecinales. Con este propósito, ha logrado involucrar el liderazgo municipal en la

gestión del desarrollo local sobre la base de microáreas de desarrollo. Al mismo tiempo, incorporó el apoyo a iniciativas productivas de autoempleo de mujeres y de organizaciones juveniles. En el marco de su apuesta por la descentralización con participación ciudadana y sobre la base de su experiencia, desde el 2003, empezó a funcionar el Programa de Gestión del Desarrollo Local (GDL).

- Empezó en el distrito El Agustino, nació como intención de la institución de involucrarse en este proceso de democratización del país y también por las exigencias mismas de los actores sociales con los cuales venimos trabajando, hacia un rol más protagónico en procesos de desarrollo [...]. Para la institución el principal desafío [es] que esta sociedad civil esté en condición de tener mayor protagonismo y actoría que apunte al desarrollo [y], a la vez, establecer relaciones con la municipalidad para que vayan ganando experiencia y experticia [sic] en el tratamiento con la sociedad civil en la concertación. Tiene dos componentes. Uno sobre temas y mecanismos más formales, más legales, como el Consejo de Coordinación Local (CCL), los Comités de Vigilancia, los Planes de Desarrollo Concertados. Por el otro lado, el de afianzar este poder ciudadano cívico a través de los Grupos de Iniciativa Ciudadana, que son estos señores/as que se plantean aportar al desarrollo local y organizan los procesos que conducen a los pactos de gobernabilidad y realizan seguimiento de su cumplimiento. (Grupo SEA)

La formación de los y las líderes de las organizaciones fue siempre una preocupación institucional del SEA, a la que aportó desde el desarrollo de cada uno de sus líneas de acción, es decir, de modo transversal. En el 2004 se inicia la experiencia piloto de formación de líderes, que consistía básicamente en talleres de capacitación sobre desarrollo, análisis de contexto e instrumentos de gestión del desarrollo local. Actualmente está diseñando la futura Escuela de Líderes del Cono Este, que responde mejor a la visión actual de su rol: promover el desarrollo humano integral y sostenible, acompañar y asesorar procesos sociales, económicos, políticos y ambientales fortaleciendo liderazgos éticos y de buen gobierno.

- Esta Escuela tiene que ayudar a los líderes que tienen opción personal de una actuación política, para el análisis de contextos y de toma de decisiones para la acción. Será una cantera de líderes políticos a diferentes niveles –local, regional y nacional–, en un contexto en el cual hay alto riesgo de cooptación política por improvisados. En la Escuela se trabajará lo que significa participar en la decisión sobre lo público, construir argumentos y tener herramientas. Se dará mucha importancia a la capacidad de conocer, comunicar, analizar, proponer, aplicar herramientas, contextualizar. En especial tomando en cuenta los desafíos del proceso de descentralización y los espacios que ofrece de participación política tales, como CCL, Comités de Vigilancia, Presupuestos Participativos y

otros espacios [...]. Se propicia su formación política para que las decisiones que puedan tomar en representación de sus organizaciones sean las más adecuadas; por lo que se incluye en las actividades institucionales, el fomentar la formación en valores tales como honestidad, transparencia y rendición de cuentas. (Grupo SEA)

d) En la provincia de Quispicanchis (Cusco): Centro de Capacitación Agro Industrial Jesús Obrero (CCAIJO)

El CCAIJO se ha perfilado desde su creación como un centro social orientado a la promoción de la justicia en una provincia con presencia importante de comunidades campesinas y familias **quechua hablantes**. Además, ha actualizado su contribución a la capacitación agropecuaria y de servicios, en el contexto del proceso de descentralización. De cara a estos propósitos, incorpora como líneas principales de acción institucional, el de incidencia política con organizaciones y gobiernos locales y el de promoción de capacidades para la gestión de servicios turísticos en el área rural y en las obras de infraestructura.

- El desafío de desarrollo de las poblaciones con las cuales trabaja CCAIJO, más allá de lo técnico productivo que significa cambiar una realidad donde la pobreza y los escasos recursos es lo que marca, es el tema de la discriminación, de la exclusión de los sectores más campesinos indígenas. Ese es el reto que tiene que afrontar el CCAIJO. (Grupo CCAIJO)

En el marco de ese desafío, se desarrolla el área de comunicación e incidencia política, cuyo objetivo consiste en:

- ... contribuir a la ampliación de capacidades, al mejoramiento de la calidad de vida, la gobernabilidad y al fortalecimiento de una ciudadanía informada y organizada a nivel local y regional, mejorando la participación, el nivel de propuesta y de incidencia en los espacios de concertación y coordinación, logrando políticas públicas que responden a las necesidades y problemáticas de la población, particularmente de los sectores pobres y tradicionalmente excluidos. Los programas radial y televisivo están orientados a mejorar el nivel de información, conocimiento y valoración de la sociedad local y regional sobre el proceso de descentralización. (Grupo de CCAIJO)

En particular destacan dos iniciativas: la Escuela de Gestión Municipal y la Escuela de Formación Política, ambos complementarios. La orientación común consiste en el fortalecimiento de los procesos de gestión del desarrollo local mediante, a su vez, el fortalecimiento de la gestión municipal y de la sociedad civil participante. Asimismo, la incidencia política regional será un campo de acción institucional en el marco del consorcio del que forman parte.

2.2. Énfasis en la descentralización

Otro subconjunto de tres centros orienta parte de sus acciones a la profundización de la descentralización como medio para la ampliación de oportunidades en función del desarrollo, desde el énfasis de sus principales líneas de acción institucional. El trabajo con las municipalidades y el fomento de la participación ciudadana en sus ámbitos de influencia, empezó hace algunos años, si bien algunos de ellos venían apoyando y participando en las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) desde el 2002. La característica de estas acciones es que son complementarias y se inscriben en la promoción de procesos de desarrollo que tienen particulares enfoques según el centro social del que se trate: desde lo económico (CTTU) o agroambiental (Unidad Técnica del VSFJ-Jaén y San Ignacio) o desde lo territorial indígena (SAIPE).

a) En los valles de Chao, Virú, Moche y Chicama (La Libertad): Centro de Transferencia Tecnológica a Universitarios (CTTU)

Coherente con su origen y trayectoria institucional, el CTTU visualiza su misión como la consigna de formar empresarios y empresarias líderes autónomos y socialmente responsables, a través de un programa integral que potencie sus capacidades y los convierta en agentes de cambio, aportando modelos replicables para el fortalecimiento de la sociedad civil. En ese marco, ha empezado hace unos años a trabajar específicamente en gobernabilidad y ciudadanía con el Proyecto en Paiján (valle Chicama) asumiendo las siguientes consideraciones:

- El proceso de desarrollo requiere organizarse en una institución fuerte que le dé continuidad. Los liderazgos locales sin institucionalidad hacen inconsistentes los procesos, porque la clase política para un buen gobierno requiere compromiso e involucramiento de los futuros líderes de organizaciones de cadenas empresariales, para que sean autoridades políticas con una nueva mentalidad. Los gobiernos municipales y las autoridades de las entidades públicas y privadas han planificado proyectos de corto plazo, mientras que estos futuros líderes van a tener experiencias de desarrollo económico y es de esperarse que se conviertan en autoridades promotoras de desarrollo [...]. La apuesta institucional es apoyar el proceso de descentralización, articulando corredores económicos y fortaleciendo la institucionalidad local. (Grupo CTTU)

Para contribuir con la gobernabilidad trabaja en dos campos: (i) a nivel de la municipalidad distrital, centrado en el fortalecimiento de las organizaciones de base para su participación y en la incidencia y asesoría al gobierno municipal para que favorezca dicha participación en la gestión del desarrollo local; y (ii) a nivel de cuenca, con la creación reciente de la Mancomunidad Municipal de la cuenca del valle de Chicama. Para contribuir con la ciudadanía, apoya en particular la formación de promotores de gobernabilidad y el fortalecimiento de los municipios escolares.

b) En las provincias de Jaén y San Ignacio, región de Cajamarca: Área Agroambiental del Vicariato Apostólico San Francisco Javier del Marañón

La apuesta institucional del Vicariato San Francisco Javier del Marañón por la conservación del medio ambiente surge del acompañamiento al Frente de Defensa de los Bosques de El Chaupe-Cunía-Chinchiquilla, en la provincia de San Ignacio, los cuales son bosques de amortiguamiento del Santuario Nacional Tabaconas-Namballe. Estos bosques estuvieron protegidos por resoluciones del Ministerio de Agricultura, y para otorgarlos en concesión a la Empresa Maderera Incafor S.A., el gobierno derogó dicho dispositivo de protección a inicios de la década del noventa. Esta situación generó reacciones en las poblaciones aledañas a los bosques y en la ciudad de San Ignacio, debido al riesgo socioambiental que se generaría por la tala masiva e indiscriminada de estos bosques nublados. También repercutió en la experiencia de incidencia política realizada por el Vicariato Apostólico de Jaén conjuntamente con las instituciones ambientalistas y de derechos humanos, en el gobierno central, para que el proceso judicial referido al conflicto socioambiental y a la liberación de los diecisiete líderes defensores de los bosques se llevara a cabo con justicia y transparencia. Estos líderes fueron maltratados y acusados injustamente de terrorismo sólo por estar en desacuerdo con que la empresa talase los bosques. Al no haber pruebas de las imputaciones hechas contra los líderes, fueron absueltos por la Corte Superior de Lambayeque, acción ratificada por la Corte Suprema de Lima.

- Se hizo incidencia en el Congreso de la República, ante la Presidencia de la República, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, y el Ministro de Agricultura, en el gobierno de Alberto Fujimori, en beneficio de la conservación de los Bosques de San Ignacio. El desarrollo de múltiples eventos para sensibilizar a la ciudadanía y las diversas acciones que se han venido generando, motivaron la creación de la Vicaría Medio Ambiente (VIMA), a partir de cuya Oficina se realiza labores de educación ambiental e incidencia política para un manejo racional de nuestros recursos naturales, preocupados por mejorar la calidad de vida de las familias campesinas. Actualmente venimos desarrollando diversos proyectos de Desarrollo Territorial Local con enfoques ambientales en nuestras intervenciones en los tres distritos. Se hacen campañas sobre la defensa de los bosques y recursos con intervención desde la radio, de apoyo a las rondas defensoras de los bosques [...]. Propiciamos la incidencia para comprometer a todos los actores en un trabajo que facilite el cambio de políticas en temas forestales, proponiendo que el municipio tome decisiones con apoyo de todas las organizaciones. (Grupo VSFJ-Jaén y San Ignacio)

En el contexto de la descentralización y sobre la base de la experiencia de trabajo, las áreas técnicas como el Departamento de Proyectos

Agroambientales (DEPA), la Oficina de Medio ambiente (OMA) y las áreas técnicas de Cáritas han iniciado un proceso de unificación en el área agroambiental del Vicariato Apostólico San Francisco Javier. En este contexto, dicha área ha empezado a gestionar proyectos orientados a contribuir con la gobernabilidad ambiental local y subregional; proyectos que plantean desarrollo de capacidades de gestión concertada de los gobiernos municipales, de las entidades públicas y privadas, y de las organizaciones productivas como ronderiles, para disminuir la deforestación y mejorar la conservación de los bosques.

- Dentro de las instituciones del Vicariato San Francisco Javier, Cáritas se encarga del desarrollo del Proyecto de Fortalecimiento Institucional y Gobernabilidad Ambiental, FIGA, en tres microcuencas: en la provincia de Jaén, las microcuencas de Cajones (distrito de Huabal) y Paramillo (distrito de San José del Alto); y, en la provincia de San Ignacio, la microcuenca de Botijas (distrito La Coipa). El Proyecto FIGA comprende tres líneas de acción: gobernabilidad ambiental vía el fortalecimiento de las instituciones; mejoramiento del sistema productivo familiar; y la generación de conciencia ambiental para la conservación de los recursos naturales. [En estas microcuencas] la extracción de madera es el problema más grave de gobernabilidad ambiental en la zona. Estamos también participando en el Proyecto Binacional Bosques de Chinchipe. (Grupo VSFJ-Jaén y San Ignacio)

c) En la provincia de Condorcanqui, región de Amazonas: Servicio Agropecuario para la Investigación y Promoción Económica (SAIPE)

Desde su creación institucional hasta ahora, la misión de SAIPE responde en gran medida al acompañamiento a las familias y comunidades indígenas en el contexto territorial Awajun-Wampis. Si bien participa y alienta la participación de los apus de las comunidades nativas y de sus organizaciones en la Mesa de Concertación Local de Condorcanqui y en los procesos de presupuesto participativo, constata que estas rutas de participación ciudadana articuladas al proceso de descentralización no logran atraer de modo sostenible a los líderes indígenas en los respectivos distritos, donde constituyen la gran mayoría de la población.

Su misión consiste en apoyar un conocimiento y un manejo sostenible del ecosistema selvático, en diálogo permanente con la cultura local y su medio ambiente, mediante los programas de recursos naturales y educación ambiental, agroforestal y pecuario, formación y fortalecimiento organizacional:

- SAIPE promueve en todas sus actividades el fortalecimiento de capacidades locales y el protagonismo de la población en los procesos de desarrollo local [...], la difusión de información y promoción de espacios de

reflexión y concertación sobre actualidad local y procesos de desarrollo [...]. Mantenemos una posición crítica frente a alternativas foráneas no acordes con la realidad ecológica y sociocultural local, y que no respeten los derechos de los pueblos indígenas [...]. No tenemos rol de liderazgo. Los pueblos indígenas no son como los suponen las teorías planteadas desde el Poder Ejecutivo, que los trata de pobladores que son manipulados e ignorantes, [sino...] pobladores que no han sufrido el proceso de colonización inca ni español, que tienen capacidad crítica y de autonomía como actor que deja sin validez esas teorías. (Grupo SAIPE)

Coherente con esta visión y orientación institucional, entre sus objetivos está el impulsar la formación de una red de líderes y lideresas que promuevan la participación y vigilancia ciudadana, para el manejo sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad.

2.3. Énfasis en los derechos ciudadanos

Finalmente, un tercer subconjunto de cuatro entidades orienta de modo principal o complementario parte de sus acciones al reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de sectores frecuentemente marginales en las políticas estatales, y que constituyen sectores priorizados en el trabajo institucional: población rural campesina, desde Radio Cutivalú y Radio Jaén; generación joven, desde Encuentros; y niños, niñas y adolescentes en riesgo, desde CANAT. Dichas entidades, de una u otra forma, en diferente escala territorial, contribuyen a esa orientación brindando servicios de información, de educación y de incidencia política pública para su inclusión en las políticas y espacios públicos participativos.

a) En la región de Piura: Radio Cutivalú, la voz del desierto

La creación de Radio Cutivalú respondió al análisis de las lecciones políticas de la experiencia vivida en la emergencia del año 1983, la cual se desencadenó a partir del extraordinario fenómeno de El Niño en Piura e hizo visible la incomunicación de los pueblos aislados por los derrumbes e inundaciones, así como la indiferencia e inoperancia del sistema político centralista a cuya caja fiscal aportaba significativamente el ingreso por la explotación petrolera sin ningún canon a favor de Piura. Surgió para constituirse en un medio de expresión de los pueblos, especialmente rurales, para aportar a la regionalización y la defensa de la vida.

- Radio Cutivalú tenía nivel de participación muy fuerte no sólo para pedir un saludo o tema musical en los programas de entretenimiento, sino sobre todo en los programas educativos e informativos sobre aquellos temas que más les afectaban o les preocupaban. Entonces, eso desencadenó también muchas potencialidades de las gentes que antes habían

permanecido acalladas porque no tenían un medio de comunicación. En la actualidad, como medio de comunicación estamos en un proceso de descentralización y regionalización [...] desde el lado político una de las grandes adversidades con la que tuvimos que trabajar en los años 90 fue la falta de participación política de la gente a raíz de la fragmentación social que se dio no sólo a nivel de organizaciones sociales, sino también en los partidos políticos y en el sistema democrático, que afectó todo el nivel de participación. Para nosotros es importante la promoción de mayor nivel de la participación no sólo a sectores urbanos, sino rurales y a los más lejanos. (Grupo CANAT-CUTIVALÚ)

Recientemente ha incursionado en las capacitaciones en equidad de género y en participación ciudadana en espacios de concertación y vigilancia, dirigidas a organizaciones de mujeres, jóvenes, docentes así como a autoridades y funcionarios locales y regionales. Si bien se tiene una activa promoción en equidad de género para la inclusión de mujeres en los proyectos educativos, en los planes de desarrollo así como en los presupuestos participativos, la comunicación es la línea de acción central de Radio Cutivalú, especialmente dirigida a la incidencia política.

- Los temas de la incidencia política se han centrado en descentralización, campañas de presupuesto participativo y el medio ambiente. Se ha propiciado información y debate alrededor de los avances del proceso y el balance respectivo de la descentralización y el presupuesto participativo para su profundización. En el caso del medio ambiente, se ha realizado seguimiento y difusión de las noticias, así como de las informaciones y opiniones de las poblaciones con problemáticas medio ambientales priorizadas, en un contexto de pluralidad de tratamiento de la información, y en particular de difusión y sensibilización en torno a la Consulta Vecinal a demanda de las comunidades y pobladores involucrados, por la que [la radio] fue maltratada públicamente por el gobierno central. Temas que han sido también trabajados con la Coordinadora Nacional de Radio y al interior de la Región con la red de corresponsales. (Grupo CANAT-CUTIVALÚ)

b) En las provincias de Jaén y San Ignacio, región de Cajamarca: Radio Marañón

Radio Marañón es la emisora educativa del Vicariato San Francisco Javier. Se estableció como tal debido a su origen y trayectoria, en los que evidencia un acompañamiento en la construcción de visiones, agendas y propuestas interculturales, desde las poblaciones urbanas y rurales, en los diferentes campos de su vida y desarrollo: recreativos, educativos, productivos, ambientales, gremiales, participativos y de derechos.

- Promueve un espacio de encuentro intercultural, con el propósito de ayudar a generar una sociedad articulada, organizada, digna y solidaria. Sus ejes principales son democracia y derechos humanos, agricultura y medio ambiente, salud y pastoral. Radio Marañón destaca por su conexión con la gente y sus problemas, con la gente y la Iglesia, es una radio

de calidad y con amplia audiencia. Radio Marañón cubre las provincias de Jaén, San Ignacio, Bagua, Utcubamba, Chota, Cutervo, entre otras. Es muy escuchado en el ámbito rural, mayormente [por] los comunicados y los programas dirigidos exclusivamente a los campesinos, como son el Canta Carioco y el Guayusero. (Grupo VSFJ-Jaén y San Ignacio)

La comunicación para la incidencia política de las y los líderes de las principales organizaciones de la ciudad de Jaén y de los municipios rurales de las provincias de Jaén y San Ignacio es una de las principales líneas de acción de Radio Marañón. Como medio de información y comunicación, a través de sus programas radiales, su labor ha contribuido especialmente en tres campos: la defensa de los bosques-agua y de sus defensores locales –rondas, docentes y autoridades municipales– frente a la tala indiscriminada, la corrupción y el riesgo de la minería a tajo abierto en las cuencas de los ríos Tabaconas, el Chinchipe y del río Huancabamba-Chamaya, debido a lo cual ha sido injustamente atacada por los poderes fácticos; la conciencia de la conservación del ambiente y la biodiversidad en la educación formal, así como el manejo agroecológico en las organizaciones especialmente cafetaleras; y la participación en los procesos de diálogo, presupuesto participativo y MCL, en el contexto de la descentralización.

c) En la ciudad de Piura: Centro de Apoyo a Niños y Adolescentes Trabajadores (CANAT), con “Manitos Trabajando” y “Manitos Creciendo”

La educación en derechos ciudadanos en el contexto de democracia y descentralización, es parte del apoyo formativo personal tanto escolar (Manitos Trabajando) como ocupacional (Manitos Creciendo) que desarrollan estas obras sociales de CANAT con niños, niñas y adolescentes trabajadores. También realizan actividades de incidencia política, especialmente desde la puesta en marcha del proceso de descentralización, a fin de que en la municipalidad provincial de Piura se creen espacios interinstitucionales para el tratamiento de la problemática de estos sectores sociales en riesgo.

- La incidencia ha sido preocupación institucional y nuestras estrategias se han basado mayormente en la coordinación y el fortalecimiento de redes interinstitucionales, incidiendo en las mismas para que contemplen y prioricen la problemática de los Niños y Adolescentes Trabajadores (NAT). Como ejemplo de actividades pasadas y presentes, podemos mencionar a la organización de amplios espacios de participación de los/as NAT de Piura y el seguimiento a los compromisos asumidos por los diferentes actores en esos espacios. En nuestro actuar institucional, recurrimos a la creación de alianzas con otras instituciones estratégicas (p. ej., Radio Cutivalú, como medio de comunicación, o instituciones educativas que promueven la educación básica alternativa), con el fin de dar mayor impacto a la pro-

puesta de la institución y de los/as jóvenes que va promoviendo. En el camino, y con el aporte de proyectos que fortalecen la incidencia política en torno a las problemáticas de la infancia, hemos logrado posicionar el tema del trabajo infantil en la agenda pública regional. (CANAT)

d) Acciones nacionales: Encuentros, Casa de la Juventud

En el marco de su misión institucional, Encuentros considera entre sus objetivos el fortalecimiento de capacidades y el acompañamiento de procesos de adolescentes y jóvenes, para dinamizar su inclusión como persona humana y sujetos de derechos, y fomentar su participación como ciudadanos en el fortalecimiento democrático y el desarrollo sostenible de sus comunidades.

- Con el Consorcio Juventud y País, formado en el año 2000, en dos años, se logró llegar a 520 líderes jóvenes, que con ideas, conceptos y herramientas que se trabajaron se promovió en ellos una formación en iniciativas ciudadanas. En el contexto del proceso de recuperación democrática, se desarrollaron dos iniciativas destacables de los jóvenes: apoyo a la CVR, en la difusión de sus resultados y la organización de las audiencias públicas, y apoyo a los procesos electorales, promoviendo una participación efectiva, el encuentro con los candidatos y los acuerdos de gobernabilidad. Entre el 2004 al 2007, el proyecto de Jóvenes y Gobiernos Locales consistió en trabajar procesos de concertación entre jóvenes y autoridades municipales, con ocho municipalidades rurales y urbanas, lográndose la aprobación de 18 programas municipales que se incorporaron al Presupuesto Participativo. Algunos fueron para el fortalecimiento ciudadano y de las organizaciones de jóvenes; otros orientados a la formación laboral productiva, otros a salud; y también a la elaboración del Plan de Desarrollo Juvenil, como fue el caso de Moquegua. (Grupo ENCuentros)

Los temas claves en la formación son: políticas de juventud, participación ciudadana, concertación, presupuesto participativo y desarrollo sostenible. Es una formación contextualizada, motivadora y en la que se aplican los conocimientos. Son temas de acompañamiento. Por otro lado, actualmente se ha creado el área de Participación y Buen Gobierno. El proyecto abarca tres componentes: formación de jóvenes líderes, gestión local concertada y desarrollo sostenible. Se ejecuta en cinco ámbitos: en Piura con CIPCA; en Trujillo con CTTU; en Lima con SEA; en Ilo, con el Centro Loyola Ilo; y en Quispicanchis con CCAIJO.

SEGUNDA PARTE

EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO EN DEMOCRACIA

Lo político nos conduce a abordar el ejercicio del poder político en el Perú contemporáneo para identificar y reconocer las agendas políticas que en el campo de la construcción de un Estado democrático aún siguen pendientes. Para esta difícil tarea, hemos aplicado una perspectiva de análisis histórico y una exploración de procesos a nivel nacional que nos brinden luces sobre el desafío de la democratización del poder político en el país. Por otra parte, hemos analizado situaciones políticas relevantes en algunos ámbitos de influencia institucional que ilustran las diversas expresiones políticas que adopta este importante desafío nacional.

3. LÍMITES DE NUESTRO ACTUAL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN

Nuestra experiencia en las diversas regiones del Perú cuestiona las actuales visiones del sentido común político sobre el carácter nacional del Estado, que consideran que con la extensión de los derechos ciudadanos a las poblaciones andinas y amazónicas, y con la restauración reciente de la democracia y la descentralización como régimen de gobierno, se habría garantizado, en particular, la inclusión política plena de estas culturas originarias en la nación.

Nosotros, por otro lado, observamos que las conclusiones del Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), la polarización territorial política de las elecciones nacionales pasadas, las consultas vecinales en el norte andino y los conflictos recientes en la Amazonía nos están demostrando que la extensión de ciudadanía, el reconocimiento constitucional de la multiculturalidad y los espacios participativos descentralizados no son cimientos institucionales democráticos suficientes para la construcción de una nación incluyente de los derechos colectivos de los pueblos indígenas andinos y amazónicos. Un avance formal importante fue la suscripción del Convenio 169-OIT por parte del Estado peruano (referido a la consulta libre, previa e informada), pero no ha tenido ninguna aplicación en sus quince años de vigencia.

Parfraseando a algunos estudiosos, su inclusión política efectiva en la nación sigue siendo una “promesa pendiente”, que requiere su coautoría en la implementación de esa reforma.

Al mismo tiempo, los resultados de las diversas encuestas de opinión pública sobre la valoración de las instituciones del Estado, indican un alto grado de desaprobación de la mayoría de poderes del Estado, mucho más acentuada en las poblaciones ubicadas en la base de la pirámide de ingresos en las ciudades y de gran parte de las poblaciones de los espacios rurales. Esto a pesar de una mayor presencia directa del Estado al interior del país y de los avances logrados en algunos campos, entre los que destacamos la Defensoría del Pueblo y un sector de municipalidades y de regiones. El clientelismo, la corrupción, el autoritarismo y la prominencia del régimen presidencialista son manifestaciones de fondo que se dan bajo regímenes democráticos o autoritarios/dictatoriales. A lo que se ha sumado, en las últimas décadas, el creciente poder de influencia política de un núcleo corporativo privado en los actos de gobierno, especialmente nacional. De allí que las voces del emergente pequeño y mediano empresariado se sumen a las de los pequeños productores agrarios organizados, de modo semejante al de los usuarios de los servicios privados básicos, y de las comunidades campesinas y nativas en conflicto, demandando que tanto la legislación como la regulación y la promoción estatal incluyan sus intereses y no sólo los de los poderes económicos de hecho.

Constatamos que la inclusión de los intereses de las poblaciones indígenas y comunidades campesinas en la reforma del Estado, así como una mayor transparencia y redefinición de las prioridades de las políticas públicas hacia la inclusión de la base de la pirámide ciudadana y territorial, incidirían en la profundización de la democratización del poder político estatal y reforzarían el carácter nacional del Estado.

3.1. La herencia colonial

Para lograr una perspectiva histórica del análisis de la dinámica del poder político en el Perú contemporáneo, hemos discutido el prefacio a la tercera edición de *Clases, Estado y Nación en el Perú*, de Julio Cotler (2005). En este texto, el autor plantea que la interpretación de los principales procesos de continuidad y cambio en la historia política del país requiere incorporar el papel de la herencia colonial que aún –bajo nuevas formas e inscritas en nuevos procesos– sigue formando parte, de algún modo significativo y sustantivo, de la dinámica de dominación del poder político que bloquea la integración social y la “imaginaria” constitución de la comunidad nacional (Cotler 2005: 11-43).

a) La inclusión de la población indígena

Una dimensión de la herencia colonial aún vigente sería la persistencia de la división de la sociedad peruana a razón de la discriminación étnica racial, referida específicamente a las poblaciones indígenas, y su discriminación en la distribución y el ejercicio del poder. Esto pondría en la agenda política la profundización de la democratización del Estado nacional.

Una expresión de lo anterior es la persistencia, hasta después de casi un siglo y medio de la constitución de la república peruana, de una suerte de "colonialismo interno": el tratamiento jerárquico y autoritario (caudillismo, caciquismo) que las élites políticas han dado a las poblaciones indígenas: la consideración de una inferioridad de la cultura indígena, principalmente por las tendencias de derecha, o su reducción a la consideración clasista de campesinado, principalmente por las tendencias de izquierda. Por ello, a pesar de haberse terminado con la dominación de la oligarquía (y el gamonalismo), en el gobierno de Velasco Alvarado, y habersele extendido la condición de ciudadanía con la Constitución Política de 1979, aún la democratización del Estado y de la sociedad constituye un proceso inconcluso, porque sigue vigente su necesaria inclusión en la distribución de los recursos sociales y del poder.

Después de lo discutido, hemos encontrado que la perspectiva histórica del análisis de la herencia colonial en la dinámica del poder político en el Perú es válida, pues a pesar de existir una fuerte modernización, que es la dimensión más visible hacia fuera, la actual realidad peruana conserva ciertos rasgos de la herencia colonial.

Así, al referirse a la situación política en el período de violencia política, el autor destacará esta dimensión de la herencia colonial: los enfrentamientos perpetrados por Sendero Luminoso provocaron la muerte de cerca de 70, 000 personas, de las cuales 75% eran campesinos indígenas. Así lo atestigua el Informe de la CVR, el cual es una clara muestra del nivel de discriminación racial y clasista presente (2005: 42).

Coincidimos en que el informe de la CVR pone en evidencia la actualidad de la discriminación clasista y racista. Constatamos con preocupación que si bien el Perú concentra la mayor población indígena en América Latina, lo indígena no forma parte de las agendas políticas gubernamentales ni de los partidos, pero tampoco hay actores políticos colectivos indígenas que sean gravitantes en el debate político regional y nacional, como sí se ha venido desarrollando en países como Ecuador y Bolivia. A las razones expresadas por Cotler sobre la destrucción de élites indígenas a inicios de la República y la adopción de una identidad de clase en desmedro de su identidad étnica en el siglo XX, se suman las limitaciones para expresarse

como colectivo político provenientes de la heterogeneidad de lo indígena, del éxito en su estigmatización, así como de la reciente desactivación y debilitamiento de sus organizaciones –especialmente comunales y gremiales– en el espacio andino y algunas zonas amazónicas en el período de violencia política.

Producto de las reflexiones surgieron más interrogantes que afirmaciones sobre el desafío político institucional que implicaría la superación de esa herencia colonial, en algún caso planteado en la pregunta “¿cómo arraigamos las instituciones democráticas para una mejor distribución del poder político?”. Para empezar, tendríamos que desarrollar un marcado pensamiento crítico sobre las referencias culturales en las que se basa el diseño institucional de nuestro régimen democrático:

- Nuestro país es multiétnico y multicultural, mientras que nuestros análisis y modelos son más occidentales (Grupo CEOP Ilo); pero también nuestro conocimiento de las culturas ancestrales es débil, lo que se expresa, por ejemplo, en la ausencia de la historia indígena amazónica en el análisis de Cotler. (Grupo SAIPE)
- Los diferentes golpes militares sucedidos a lo largo de nuestra historia y el accionar de los diferentes grupos dominantes que anteponen sus intereses a los de la nación, no han permitido la consolidación democrática en nuestro país, ni la formación de una ciudadanía más activa, a pesar de que la reforma agraria permitió el paso de siervos a ciudadanos de gran parte del campesinado. Si bien en los últimos años se evidencian algunos cambios positivos en este sentido, como la universalización del derecho al voto, la disminución de la tasa de analfabetismo, la ampliación de la oferta educativa en todos los niveles (lo de la calidad es otro asunto), la continuidad de los regímenes democráticos a partir del año ochenta, etc, sin embargo, también son evidentes los límites que tiene la actual democracia, que pone mayor énfasis en los derechos civiles y políticos frente a los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales. Pregunta: ¿Es posible la construcción de un modelo democrático en nuestro país, alternativo a los estrechos márgenes que nos da la democracia liberal y que permita acabar con la “herencia colonial”? (Grupo CIPCA)

b) La herencia colonial en el poder estatal

Otra dimensión de la herencia colonial aún vigente sería la persistencia de patrones de conductas políticas que muestran rezagos de la herencia colonial en la concepción y ejercicio del poder gubernamental, estatal y político en general: patrimonialismo, clientelismo, caudillismo y autoritarismo. Tema que, luego de ser abordado en el análisis histórico, ilustra su actualidad al tratar el caso del gobierno de Fujimori:

- Paradójicamente, el régimen que implantaron se valió del viejo formato político para adelantar la concentración del

poder y la “modernización” económica; en efecto, el atropello constitucional y la instauración de mecanismos autoritarios facilitaron [...] que Fujimori y Montesinos asumieran atribuciones patrimoniales y clientelistas con el apoyo entusiasta de los poderes fácticos, nacionales y extranjeros, a fin de liberalizar la economía; razones por las que esta dictadura [recuerda...] tanto la de Leguía. (Cotler 2005: 42)

Sobre el particular, reconocemos la persistencia de la herencia colonial en la organización y el ejercicio del poder estatal en el Perú contemporáneo. Asimismo, en la centralidad del régimen presidencialista (de alguna forma a semejanza del rey) en los diferentes niveles de gobierno, expresando estilos coloniales excluyentes de comunidades campesinas y pueblos amazónicos. Igualmente, en el funcionamiento de poderes locales a semejanza de pequeñas oligarquías en diversos espacios rurales.

También reconocemos aspectos de la herencia colonial en expresiones concretas de la cultura política y el ejercicio de liderazgos en los procesos actuales en curso:

- El caudillismo: el líder o jefe del partido político adquiere características de dueño y patrón de la agrupación, no funcionan reglas ni estructuras institucionales, sino el principio de lealtad al líder o jefe (Grupo CIPCA). En los partidos se repiten las formas de dominación oligárquica y caudillista, impidiendo que se conviertan en espacios de participación democrática. (Grupo CIPCA-CANAT-CUTIVALU)
- Las autoridades se creen dueñas de un poder personal que las hace superiores al resto de la población, y establece una relación vertical con ella. Pero también se evidencia en la relación sumisa que asumen los gobiernos de nuestro país frente a otros países, como EE.UU. o algunos organismos multinacionales, que son los que ahora ponen la agenda de lo que deben hacer o no lo gobernantes. (Grupo CIPCA)

c) El racismo en la configuración de la desigualdad y la pobreza en el Perú

Desde la perspectiva histórica del desarrollo institucional en el Perú, Paulo Drinot encuentra que el racismo, como idea y comportamiento normalizado, forma parte de la institucionalidad política y pública, contribuyendo a explicar el carácter excluyente de la construcción de la nación. Porque al reforzar la idea de superioridad/inferioridad racial y cultural, coloca a la población indígena –en el escenario de las políticas públicas– como depositaria y agente de la pobreza, del atraso cultural y del fracaso nacional.

Esa determinación racista de la institucionalidad pública estaría en la base de la continuidad del modelo dominante de desarrollo desde mediados del siglo XIX caracterizado por el crecimiento económico impulsado por la exportación de materias primas –con predominancia de los minerales actualmente– y la marginalidad de la inversión pública en el desarrollo de capacidades humanas, que han hecho poco por abordar los problemas de desigualdad y de pobreza en el Perú. Esto, en su conjunto, generaría esta falta de legitimidad del Estado, lo cual no sólo se vincula con su funcionamiento, sino también con la institución misma.

- Han tendido a reproducir, derecha e izquierda, de manera acrítica, la idea de que la riqueza (potencial) del Perú reside en sus recursos naturales, en tanto que colocaban la pobreza del Perú en su población indígena. Estas imágenes contrastantes están presentes cotidianamente e influyen en la formulación de políticas de diferentes maneras. La imagen del Perú como un mendigo sentado en un banco de oro, coloca en el lado de la riqueza a sus recursos naturales, a los que hoy en día se agregan los culturales-arqueológicos, y en el lado de la pobreza a su población “que es incapaz de utilizar esa riqueza para salir de la pobreza”. La imagen del mendigo alude a las ideas acerca del carácter de su población predominantemente indígena y mestiza, lo que ilustra el carácter altamente racializado del modo de ver el desarrollo en el país. Eso pesa en la definición de las políticas desde mediados de siglo, centradas en la explotación de los recursos naturales y mínima inversión en el desarrollo de las capacidades y las libertades. (Drinot 2006: 11-26)

Destacamos la determinación planteada por Drinot y sus implicancias en el análisis de la realidad política del país, en los siguientes términos:

- Discriminación y racismo, solapados y persistentes (asumidos como naturales); la jerarquización de las personas por cuestiones étnicas, económicas, culturales o sociales, que muchas veces determina la forma como nos relacionamos entre ciudadanos, y entre éstos y el Estado. La pobreza y la desigualdad no permiten el desarrollo del país, aunque quizá sí el crecimiento económico, como ahora viene sucediendo [...]. En el Perú no es que necesitamos menos Estado, como dicen los liberales, sino de un Estado más fuerte y legítimo para que actúe con eficacia y eficiencia. En el país se ha impuesto un modelo económico rentista, basado en la explotación de los recursos naturales, cuyos beneficios siempre han estado al servicio de los grupos dominantes. Este modelo ha imperado desde siempre en nuestro país y ha tenido en la historia recursos claves como el guano de las islas, el caucho, la pesca, el petróleo y ahora la minería. (Grupo CIPCA)
- ¿Cómo construir una identidad nacional con instituciones más democráticas, desde los procesos locales, desde los espacios de participación como los presupuestos participativos que puedan servir para generar visiones colectivas del desarrollo desde dichos espacios? (Grupo CIPCA)

Pero también desde un cambio cultural educativo, donde el racismo y la desigualdad deben incluirse en el análisis y el debate nacional, así como en los currículos educativos. (Grupo SEA)

3.2. Poderes públicos y económicos

Continuando con la reflexión sobre la dinámica del poder en el Perú, hemos profundizado el análisis desde la perspectiva de la relación entre los poderes públicos y los poderes económicos, en el ejercicio del poder y el sistema político dominante. Para ello, uno de los principales textos revisados fue el que analiza estas relaciones en la etapa neoliberal en curso, de Francisco Durand (2006), en el que sustenta el creciente acceso e influencia política del sector privado en los poderes públicos. La captura del Estado por un núcleo corporativo liderado por las empresas multinacionales financieras y minero-energéticas establece una nueva estructura de poder que operaría sin contrapesos políticos, impactando en la generación y agravación de la tensión política y los conflictos sociales, en un contexto de mayor libertad política con una democracia recuperada.

a) El conflicto entre lo privado y la institucionalidad pública

Luego de debatir, llegamos a la conclusión de que el conflicto entre lo privado y la institucionalidad pública es inevitable. Este puede asumir diversas formas: conflicto entre el bien común y los intereses particulares de personas o grupos; entre el bien común –de las mayorías o de los sectores más desprotegidos– y los beneficios de algunos grupos de poder en desmedro de los anteriores; conflicto entre los intereses de la población/usuarios afectados y la gran empresa privada extranjera y nacional con capacidad de influencia en el Estado.

En ese escenario nos preguntamos sobre las funciones que debería desarrollar la institucionalidad pública respecto de los conflictos entre lo público y lo privado, en un país como el Perú con profunda desigualdad social, económica, étnica y territorial. Llegamos a las siguientes propuestas:

- En el contexto de exclusión social de las mayorías, no es suficiente que el Estado sea imparcial ni mediador. Se requiere garantizar a las personas el acceso a determinados derechos, la promoción directa del desarrollo de capacidades para un mejor desarrollo humano de todos y todas, así como el fortalecimiento ciudadano y de los espacios públicos participativos.
- El rol del Estado y de la institucionalidad pública debe estar orientado hacia la promoción de los intereses de los menos favorecidos, a través de un soporte o marco jurídico, sin extremos de populismo y paternalismo.

Deben establecerse reglas para el cumplimiento de las normas sin racimos, partiendo de la reorganización de la organización estatal.

- El Estado debe promover la actividad empresarial y al, mismo tiempo, velar por el bien social o bien común. Tener roles de promotor, garante y fiscalizador de las acciones que realiza la empresa privada; especialmente promotor del desarrollo de la asociatividad de la pequeña producción para la conformación de nuevas iniciativas empresariales.
- El Estado debe cumplir su rol en la mediación y solución democrática de conflictos velando por el bien común en general.

b) La privatización de los poderes públicos

Francisco Durand sostiene que la transformación de la base económica por efecto de las políticas neoliberales y de la globalización, ha tenido como consecuencia la reconfiguración del mapa social del país, y eso, a su vez, hace que el poder económico se haya fortalecido y se traduzca más fácilmente en acceso e influencia política. Así, vemos cómo la actual configuración política responde, según lo planteado por el autor, a una etapa neoliberal, la cual tiene como característica el énfasis en las fuerzas del mercado y la retirada económica del Estado interventor. El neoliberalismo contribuye a desarrollar una nueva estructura de poder que funciona mayormente sin contrapesos. Un importante aspecto de esta nueva realidad es la captura del Estado por parte del sector privado dominante, junto con la desnacionalización económica, y el desplazamiento y asociación subordinada del capital nacional a las grandes empresas multinacionales financieras y exportadoras. Los cambios laborales, de estabilidad jurídica y otros tienen lugar consultando al sector empresarial, no a los trabajadores. La economía gira ahora en torno al sector privado, que está dirigido por un puñado de grandes corporaciones, las cuales son las que tienen mayor peso en la sociedad. De éstas, en la punta están las empresas multinacionales, sobre todo de las ramas financieras y minero-energéticas. En el marco de este paradigma, la economía se ha oligopolizado en la mayoría de ramas y sectores. (Durand 2005: 197-252)

Las reflexiones en torno a esta propuesta de interpretación condujeron a destacar la pertinencia de la hipótesis de Durand sobre la privatización de los poderes públicos –estatales y no estatales–, como parte del proceso neoliberal en curso en el Perú, con los siguientes argumentos e interrogantes:

- El libre mercado no existe, el mercado siempre ha requerido del Estado para su desarrollo (“mano invisible del Estado”). En el liberalismo,

la economía rige y condiciona la política pública; tenemos un Estado débil, sin capacidad para negociar con los grandes grupos de poder económico. Un proceso en curso actualmente, desde la implementación de políticas neoliberales, es el de la privatización del Estado (“la captura del Estado”) por parte de los grupos de poder económico. La economía de mercado no sólo obedece a la fuerza de la oferta y de la demanda, a la fuerza de la competencia, sino también a las políticas del Estado –leyes, facilidades, intervenciones económicas directas– que responden a los intereses del empresariado transnacional (promoción preferencial y defensa de derechos adquiridos). Lo que se evidencia en las consultas sólo al sector empresarial y los diversos medios mediante los cuales el Estado los favoreció: reforma laboral, estabilidad jurídica, acceso privilegiado a la información, privatizaciones, rescate financiero. (Grupos CIPCA y SEA)

- La frase “hay que promocionar al capital para que cuando rebese, chorroree” es poco digna, sintetiza la prioridad de la institucionalidad pública que contradice su función de bien común. Lo que se requiere es que el Estado invierta en propiciar desarrollo humano a los que no pueden acceder a una educación, salud y justicia de calidad. Esa calidad debe ser la misma en todos los ámbitos del país, la misma que en la capital. (Grupo VSFJ-Jaén y San Ignacio)

- La nueva forma de dominación por parte del gobierno es institucional porque se sostiene mediante la incorporación de expertos de opinión, consultorías, estudios de abogados e instituciones académicas que giran alrededor del poder económico, medios de prensa y del gobierno, siendo un importante soporte logístico y técnico; además, cuentan con gran capacidad de análisis y de convencimiento. Estos expertos de opinión y consultorías generan entonces un “buen clima”, que se instala en la sociedad civil, dando entender que existe uniformidad de pensamiento en todos los niveles. (Grupo CANAT CUTIVALÚ)

c) La crisis de gobernabilidad

Durand analiza la implicancia de la captura de los poderes públicos en la generación de una crisis de gobernabilidad y plantea la necesidad de contrapesos y el tratamiento democrático frente a los conflictos sociales. La nueva clase corporativa se ha convertido en un actor político privilegiado. Sin embargo, ese enorme poder corporativo encuentra resistencias y genera problemas que tienden a agravarse, pues surgen diversas formas de tensión política y conflicto social. Así, los conflictos sociales han llegado a convertirse en parte cotidiana de la vida política. Esta tendencia es más explícita en tiempos recientes, en los cuales existe una mayor libertad política. A pesar de su bajo nivel organizativo, su carácter temporal y disperso, existe una actitud de movilización y crítica dirigida, directa o indirectamente, al nuevo poder empresarial. Si el modelo económico genera más costos que beneficios, estas fuentes de tensión y conflicto se irán acentuando en el futuro y podrían convertir-

se en grandes episodios de protesta social que sacudan el sistema político. Entraríamos de ese modo a otra etapa del proceso político, que obligaría a nuevas respuestas del poder político. En la medida en que el neoliberalismo tenga dificultades de alcanzar hegemonía, se reinventará, manteniendo las promesas respecto de los megaproyectos. Pero siempre estará la opción de la salida represiva frente al descontento social, tipo Fujimori, lo que no resuelve los problemas de fondo. La salida democrática debiera abrir espacios de diálogo y negociación, y corregir las causas profundas que dan lugar a las tensiones (Durand 2005).

Encontramos pertinentes las conclusiones de este análisis y enfatizamos que la disminuida capacidad de gobernar en función de las mayorías es la expresión de una mayor capacidad de gobernar a favor de los poderes fácticos o grupos de poder; con lo cual se generan las condiciones para la generación y exacerbación de la violencia social y, con ello, el riesgo de resolución autoritaria y represiva del conflicto, por lo que centramos nuestras reflexiones en cómo contribuir hacia la generación de contrapesos a favor de lo público. Aquí algunas de ellas:

- Desde el Estado: ¿Cuánta capacidad tiene el Estado para negociar con estos grupos de poder económico? ¿Cómo fortalecer el rol regulador del Estado? ¿Sólo con normas o es necesario que el Estado intervenga en la economía? ¿Cuál es rol del Estado en los momentos actuales y en sociedades como la nuestra para cambiar esta situación de inequidad: monopolios en la economía? El Estado debe contribuir para que las decisiones no favorezcan a los grupos de poder económico, sino por el contrario se opte por el bien común y, en especial, por los menos favorecidos.
- Desde los partidos políticos: ¿Qué podríamos hacer para mejorar la institucionalidad del Estado para controlar a los grupos de poder económico y qué papel deberían jugar los partidos políticos que son parte de la institucionalidad de la sociedad? Existen monopolios en la economía, por ejemplo, los servicios. ¿Qué hacemos para regularlos y qué papel deben jugar los actores políticos? En el Perú tenemos un Estado grande, corrupto e ineficiente; el problema es que el Estado no llega o no está presente en muchos sectores poblacionales, sobre todo los más apartados o excluidos.
- Desde la descentralización en curso: El sistema democrático funciona con la generación y fortalecimiento de espacios de relación entre la sociedad y el Estado, de tal modo que permita canalizar las demandas y dar respuesta a las demandas priorizadas. Por ello, deberían funcionar los mecanismos de participación y representación de la sociedad en esa relación con el Estado.

Especial referencia tuvo la reflexión sobre la necesidad de generar contrapesos al poder mediático privatizado –“el poder invisible”– en su función pública de pluralismo político e información veraz. En particular algunos participantes hicieron suya la consideración expresada por Bobbio, que explica la crisis de las instituciones como una crisis del Estado democrático y el Estado de derecho. Bobbio considera que en el seno de la democracia se desarrollan situaciones que la contradicen y amenazan con derrocarla: ingobernabilidad por menor capacidad del sistema político para responder a las demandas de la sociedad; privatización de lo público (una expresión es la relación de clientela política); y el poder invisible, con el abuso del poder de información con fines de dominio (Bobbio 1986: 5-25).

Partiendo de la importancia del poder mediático para la democratización o la privatización de lo público, se plantearon interrogantes intentando bosquejar el desafío que implica en el contexto actual:

- ¿Cómo hacer visible la captura del poder político, teniendo en cuenta que los medios de comunicación son controlados por el poder económico?. (Grupo SAIPE)
- Los medios de comunicación que funcionan como aliados/voceros del poder económico han tendido a polarizar a la opinión pública en liberal/populista, prominero/antiminero, rico/pobre; con lo cual distorsionan la información y originan intolerancia y resentimientos. Las grandes empresas financian la publicidad a medios de comunicación influyendo en el contenido informativo. Ante eso: ¿cómo promover, desde la sociedad civil, la reconversión de los medios de información del Estado a medios públicos sociales?; ¿cómo hacer que la información generada por los medios de comunicación sea la más adecuada como materia de debate? Los medios de comunicación no sólo deben informar con veracidad, sino también crear espíritu de crítica en la población, generar espacios de información y debate, de ejercicio de propuesta y de incidencia. (Grupo CANAT CUTIVALÚ)

4. DESAFÍOS Y SITUACIONES POLÍTICAS RELEVANTES

Referirse a la democratización del Estado y la construcción incluyente de la nación, en el Perú contemporáneo, es referirse a la construcción de una propuesta y una apuesta por la inclusión política pluricultural y por la disminución de las brechas de desigualdad que polarizan la economía, la política y la sociedad. La reflexión que hemos realizado nos ha permitido avanzar en este reconocimiento general, y en el reconocimiento de la inclusión política de la población/cultura indígena como tal –y no sólo en su condición de campesinado y migrantes andinos– para nuestra viabilidad como nación.

4.1. Desafíos identificados

Los centros sociales jesuitas trabajan en regiones con importantes entornos rurales y urbano-marginales integrados por poblaciones de diversas culturas, las cuales, con diverso grado de incorporación de elementos de la cultura occidental hegemónica en el país y en el mundo, han ido recreándose hacia adentro y hacia afuera. En estos ámbitos de trabajo institucional destacan: en el nororiente, las poblaciones indígenas amazónicas que se reconocen pueblos indígenas, cuya organización oficial de base es la comunidad nativa; en el norte, centro y sur andino, las poblaciones indígenas andinas organizadas en comunidades campesinas y/o rondas campesinas; en el Cono Este de Lima metropolitana y la costa de La Libertad y de Moquegua, las familias tradicionales del lugar y las familias de los y las migrantes de poblaciones no quechuas, quechuas y aimaras.

En el marco de ese amplio espectro cultural y sobre la base de las reflexiones y las conclusiones debatidas, llegamos a definir el horizonte común para mejorar el pensamiento y acción institucional de cara a los desafíos identificados:

HORIZONTE COMÚN SEPSI Desafíos políticos en el país

- Ante el debilitamiento y exclusión –económica, política, social y cultural– de las diversas identidades culturales, especialmente andinas y amazónicas, en el país:
 - Reafirmarlas y fortalecerlas, resaltando y valorando su sentido de comunidad y sostenibilidad que oriente la construcción de nuestra identidad nacional.
 - Adecuar el proceso de descentralización a la diversidad cultural e interculturalidad, generando nuevos contenidos y estrategias.
 - Ante la urgencia de gestionar la formación de partidos políticos democráticos, que profundicen en los valores para determinar su acción, y tengan una amplia e inclusiva visión del país:
 - Promover la formación de líderes políticos que asuman el liderazgo local.
 - Ante la necesidad de construir contrapesos a los poderes fácticos para democratizar el Estado:

- Promover y colocar los temas de contrapeso en los diversos espacios públicos de información, comunicación, diálogo y concertación.
- Ante la prioridad de la incidencia política de las organizaciones productivas y sociales en las agendas políticas públicas a nivel local, regional y nacional:
 - Generar y fortalecer espacios de participación ciudadana y de vigilancia social efectiva.
 - Ante la urgencia de promover la orientación participativa, plural, transparente y de independencia política en los medios de comunicación frente a los poderes facticos:
 - Facilitar acceso de los y las ciudadanas y sus organizaciones a espacios de comunicación masiva sobre agendas relevantes para su inclusión.
 - Ante la necesidad de un sistema educativo –formal y no formal– que asuma la dimensión intercultural como garantía de una educación inclusiva:
 - Promover la formación de modelos alternativos.

El gran desafío de la democratización del poder político a nivel nacional tiene expresiones regionales actualmente en curso, que hemos considerado relevante analizar y destacar: la emergencia de liderazgos de origen “campesino” en el gobierno local; los conflictos de comunidades campesinas en los páramos; y la concentración de la tierra y asociatividad empresarial de la pequeña producción.

4.2. Liderazgos de origen “campesino” en el gobierno local

En diversos ámbitos de influencia, constatamos que líderes de comunidades nativas o campesinas, o de rondas campesinas, son alcaldes de la municipalidad provincial o distrital. Si bien no es un fenómeno generalizado, destaca por su emergencia, que rompe con la tendencia de ejercicio del gobierno municipal por parte de líderes no provenientes de una organización y sin rasgos étnico-indígenas.

Miembros de CCAIJO consideraron relevante el análisis de esta situación política desde una perspectiva histórica del contexto y de los procesos que están en la base de la aparición de esta contratendencia emergente en la provincia altamente rural de Quispicanchi, en la región del Cusco. Llegaron a los siguientes resultados:

a) Secuencia histórica vinculada con la situación política:

La mayor parte de autoridades y alcaldes municipales, a lo largo de la historia de la provincia, ha provenido de capitales de provincia y de distrito (Tayta Llaqta, Misti), no de comunidades campesinas. Este hecho ha sido generado por el origen mismo de la provincia, marcado por los terratenientes y gamonales.

b) Los procesos socioculturales en los que han estado enmarcados estos liderazgos:

En tiempos recientes, a partir de las elecciones municipales del 2006, ha emergido el liderazgo campesino en cuatro de los doce distritos de Quispichan: Domingo Huittocollo, por Restauración Nacional, es de origen comunero y fue elegido alcalde provincial con el más alto porcentaje (23%) en relación con los últimos tres procesos electorales; Julián Condori, en el distrito de Huaró, por Autogobierno Ayllu, con el más alto porcentaje (31%) respecto de los otros distritos; Graciano Mandura Crispín, en el distrito de Ocongate, por Acción Popular, con el 21%; y Lucio Tito Huaraccone, en el distrito de Quiquijana, por Restauración Nacional, con el 24%.

Procesos socioculturales que habrían favorecido esta emergencia:

- Ampliación de la cobertura educativa.
- Tránsito en los grupos de poder
- Marcada diferencia demográfica entre lo rural y lo urbano; también el hecho de que “hay una urbanización del campo”, lo que redundaría en una mayor presencia de las comunidades en el proceso de decisiones políticas.
- Mercado liderazgo social de los candidatos rurales, los cuales integran diferentes listas.
- Mayores evidencias de corrupción y nepotismo, favores familiares y de compadrazgo entre los alcaldes de origen urbano frente a los de origen rural campesino.
- La apertura a la participación ciudadana y política.
- Las leyes de descentralización y municipalización, así como el presupuesto participativo.
- Identificación del poblador comunero con estos candidatos: “Ellos son como nosotros, nos harán respetar” (opinión recogida de la conversación con pobladores de algunas comunidades del distrito de Ccatcca el 2006).

- Mayor apertura y cobertura de los medios de comunicación local y regional. Esta apertura se debe en parte a que los periodistas y conductores de estos espacios tienen un origen similar.
- Reconocimiento del derecho al voto a pobladores analfabetos.

c) Característica de estos liderazgos en el gobierno local:

- Las autoridades de origen campesino no han sufrido riesgo de revocatoria, por la cercanía que éstos tienen con la población mayoritaria, a diferencia de los alcaldes mestizos que hoy están en proceso de revocatoria.
- La transferencia de mayores recursos provenientes del canon permite mayor inversión en zonas rurales, aunque éstas no responden a un proyecto político dirigido a las comunidades.
- Aún no se ha hecho el tránsito entre “voto campesino” y “proyecto político campesino” (contraste con la situación de Bolivia y Ecuador, donde sí existe un movimiento y proyecto político indígena).
- Interés por promover el desarrollo rural desde los gobiernos locales.
- Ausencia y fuga de “técnicos de origen campesino” que den soporte a la gestión de estas autoridades en la construcción de un proyecto político.
- Énfasis en el desarrollo económico de las comunidades a través de proyectos productivos, principalmente agrícolas y pecuarios. Aunque estos no necesariamente responden a una vocación productiva y de especialización (pocos esfuerzos por el reordenamiento del territorio).
- Trabajo más descentralizado y cercano a la población de las comunidades.

Finalmente, a la luz de estos resultados, el grupo de CCAIJO reconoció que el trabajo institucional, desde el acompañamiento a los más pobres, había dado más énfasis a propiciar cambios en la economía local mediante experiencias productivas y de capacitación en servicios productivos. Asimismo, luego de la experiencia de alfabetización bilingüe, se observó que recientemente se venían desarrollando las iniciativas de las escuelas de gestión pública para promover la calidad de la inversión pública y de formación política hacia la revaloración de lo político como eje de desarrollo, así como acompañando el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo provincial.

4.3. Conflicto agrominero en comunidades campesinas

En los últimos siete años se ha venido configurando y expresando el conflicto social ante las actividades de exploración del proyecto Río Blanco (río afluente en la cuenca del río Chinchipe), más conocido como el proyecto Majaz, cuya extensión de concesiones y área de impacto de la explotación a tajo abierto de cobre abarca significativas zonas de páramos y bosques de neblina característicos de los Andes en las regiones de Piura (provincias de Ayabaca y Huancabamba) y de Cajamarca (San Ignacio, zona del santuario de Tabaconas-Namballe). Precisamente zonas que forman parte del ámbito de acción institucional de CIPCA, Radio Cutivalú y Radio Marañón. Estos dos últimos casos, por la cobertura de las informaciones, opiniones y demandas de los y las líderes campesinas, así como de los alcaldes del Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte (FDSFN), fueron objeto de campañas mediáticas de difamación, llegándose a acusar a sus directores de antisistemas o proclives al terrorismo (Panorama-TV 5)

CIPCA consideró relevante el análisis de esta situación política desde una perspectiva histórica del contexto, de los procesos que están en la base de este conflicto y que ilustran el fenómeno de captura del Estado por el sector privado minero dominante, en las prioridades de la política pública. Para ello focaliza su atención en el conflicto de las comunidades campesinas de Yanta (Ayabaca) y de Segunda y Cajas (Huancabamba), en la sierra de la región de Piura. Concluye lo siguiente:

a) Planteamiento del problema

Implementación, por parte del gobierno y de los grupos de poder, de un modelo de desarrollo distinto al que proponen y defienden las comunidades afectadas. Este problema es definido de manera diferente por cada uno de los actores comprometidos:

- Para el gobierno y la empresa, se trata de la explotación de recursos naturales minerales que generarían ingresos económicos al país y la población afectada se vería compensada con estos recursos.
- Para las comunidades campesinas, se trata de la defensa del medio ambiente, el derecho de las comunidades a escoger el modelo de desarrollo que quieren, el respeto a la propiedad comunal y su modo de vida, y la defensa de las nacientes de agua que son fuente de vida en la región.
- Estas maneras diferentes de plantearse el problema político corres-

ponden a dos racionalidades diferentes: una meramente economista de la inversión que genera automáticamente desarrollo, y otra, la de identidad y derechos culturales.

b) Dimensión histórica y coyuntural del problema

- Históricamente ha estado vigente un modelo rentista basado en la explotación de los recursos naturales, que se ha desarrollado violentando los derechos de las comunidades campesinas, históricamente marginadas.

- En el marco de las políticas neoliberales y el centralismo en políticas sectoriales minero-energéticas, el gobierno central interviene para favorecer a los grandes inversionistas y no garantiza a las personas el cumplimiento de sus derechos. El Ministerio de Energía y Minas otorga concesiones mineras (no es competencia de los gobiernos regionales). El Estado incumple su rol arbitral, las privilegia al punto de que la empresa no necesita promoción de imagen pública. En ese contexto, la empresa minera Majaz obtiene concesiones mineras en el ámbito de tres municipios –Ayabaca, Carmen de La Frontera y Paicaipampa– e inicia las actividades de exploración (2002), ingresando a las tierras de las dos comunidades campesinas, sin contar con el acuerdo de la asamblea comunal como estipula la ley.

- El conflicto se ha manifestado en movilizaciones y marchas al campamento (2002-2005). La última, en agosto de 2006, involucró entre mil a dos mil personas, movimiento fuertemente reprimido; las mesas de diálogo posteriores se interrumpen en el contexto de la campaña oficial contra la realización de la consulta vecinal sobre la prioridad de las actividades mineras. La última fue la del 10 de setiembre: el presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo, pretendió instalar la mesa para tratar el conflicto minero. El 16 de setiembre del 2007 se realizó la consulta vecinal, que fue declarada ilegal y no vinculante por parte de las entidades del gobierno. Las tres municipalidades involucradas estuvieron de acuerdo de manera unánime en la realización de esta consulta. En la fase previa a la consulta vecinal, los medios difundieron las posiciones de los diversos actores políticos involucrados sobre la legalidad de la consulta: el APRA, en el gobierno, en contra; el Poder Judicial y el Electoral, en contra, declarándola ilegal; sólo la Defensoría del Pueblo se pronunció sobre su legalidad. Resalta la conducta ética de Radio Cutivalú al negarse a difundir información engañosa, por lo cual fue objeto de ataques políticos de autoridades del gobierno central.

- Los resultados de la consulta vecinal respaldaron el rechazo a la prioridad de la minería en su desarrollo distrital. Posteriormente, se

hicieron dos reuniones de la mesa de diálogo (29.10.07 y 06.12.2007) sin lograr su efectivo funcionamiento. Es un problema localizado, pero con amplia repercusión a nivel nacional e internacional. Fue antecedido por el caso emblemático de Tambogrande –es su referente inmediato– en el que se impidió el proyecto aurífero a tajo abierto.

c) Actores y dinámica de la situación política

- Definición de actores: población de las comunidades afectadas mayormente determinadas a que no se realice minería y a favor de un modelo con agro potenciado; Estado (gobierno central y regional) alineado con la empresa apoyada por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía; gobiernos locales en la zona respaldando a las comunidades; empresa privada con inversión en bolsa; diócesis de Chulucanas acompañando a las comunidades; Frentes de Defensa provinciales con sus comunidades y rondas campesinas, bases del Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte; Red Muqui de apoyo al FDSFN; y medios de comunicación, la mayoría alineada con la empresa, pero otros críticos y difundiendo información.

- Lo que está en juego es el reconocimiento de la capacidad de las comunidades para determinar su modelo de desarrollo y, por tanto, ser actores y sujetos de derecho con vocería propia. Si existiera imposición desde el seguro se generarían reacciones adversas en los otros actores que no estarían dispuestos a aceptarla se constata: la actitud del Estado central y la empresa privada, desde el “ninguneo” a las comunidades campesinas, negando sus derechos, tratándolas como menores (“serranos analfabetos”, “que no saben lo que quieren”), hasta asumir actitudes proteccionistas. Hay diversas lecturas: ¿quién tiene los recursos económicos y políticos para definir el problema? Se define en los términos del gobierno-empresa o en los de las comunidades. En el marco de estas relaciones de poder asimétricas, el asunto es cómo lograr la legitimidad de la propuesta que disputa la decisión que se quiere imponer.

d) Los procesos socioculturales de los que forma parte

- Marginación económica, social y política de las comunidades nativas. La incapacidad para entender la relación cultural de la población con la tierra y sus recursos.

- Negación de la ciudadanía de las comunidades campesinas por parte del Estado y de los sectores dominantes.

- A la par, mayor conciencia en cuanto a su ciudadanía por parte de los sectores afectados.

- Destaca el rol de las rondas y las comunidades campesinas, con

disciplina clara; logran autoridad reconocida al recoger el sentir de la población y establecer normas.

Finalmente, sobre la base del análisis y la reflexión realizados en torno al rol institucional ante esta situación política, el grupo de CIPCA reconoció que la institución no se ha pronunciado de una manera explícita tomando posición sobre el tema ambiental y el conflicto tal cual. Sin embargo, a través de equipos que trabajan en la zona han logrado expresarse, pronunciándose a favor de la posición de las comunidades afectadas. Lo afirman en su claro compromiso con los sectores más vulnerables y excluidos de la región, principalmente de las sociedades rurales, lo que se expresa en las acciones para promover su gobernabilidad democrática local, el desarrollo económico empresarial y su incidencia en las políticas de desarrollo regional.

Asimismo, identifica que las implicancias políticas de fondo que evidencia el análisis del conflicto ponen en el debate político una agenda clave: si está en cuestión o no el modelo de desarrollo hegemónico, y qué tipo de apuesta alternativa estaría en proceso de construcción, tomando en consideración que hay un marco nacional que lo condiciona significativamente (por ejemplo: los capítulos de la Constitución). Y tanto los conflictos como esa agenda política derivada es lo que está en cuestión no sólo aquí, sino en América Latina.

4.4. Concentración de la tierra y asociatividad empresarial de la pequeña producción

La preocupación por las políticas públicas y sus impactos en las dinámicas económicas en los escenarios rurales, donde se concentran las expresiones de desigualdad, es compartida por los centros sociales jesuitas, y de modo particular en la costa, por los centros que trabajan con los pequeños productores agrarios en la costa del norte del país propiciando su asociatividad en su articulación con los mercados. En el Taller Final de SEPSI 2008, el investigador Fernando Eguren (Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES) expuso sobre la dinámica política en los escenarios rurales, exposición en la que aporta con el análisis de los procesos que contextualizan la concentración de la tierra, en los siguientes términos:

- Si se revisan las políticas que siguen los gobiernos a partir del segundo gobierno de Belaunde, uno de los ejes que siguen las políticas agrarias es volver a poner a disposición del capital el acceso a las tierras. Fue creándose un aparato legal para desmontar lo que rigió con la Reforma Agraria. Se fueron eliminando restricciones a la propiedad de la tierra –extensión y uso– en un proceso lento que culmina en 1995 con la dación de la ley de tierras, pasando por la constitución de 1993 que elimina

la expresión “Reforma Agraria”. No se podía hacer una cosa abrupta, una contra reforma brutal, por las consecuencias sociales y políticas que podían generarse.

- Con el transcurso del tiempo y jugando en pared con la evolución internacional, se fomenta la concentración de la propiedad de la tierra, por varias razones y por varios canales. Por un lado está el propio mercado de tierras, la constitución de empresas con los restos de las cooperativas que fueron disueltas, las nuevas tierras ganadas por irrigación con las políticas que cambiaron, pues antes eran destinadas al acceso de la mediana y pequeña agricultura, y ahora lo están para las grandes empresas porque hay condiciones de inversión a las que sólo ellas pueden acceder. Otra expresión es la de las cooperativas azucareras, el control de la propiedad por accionistas privados. Hoy en día podemos hacer referencia al caso de Leche Gloria, que compró tierras en Chicama, Casagrande y Cartavio; unas 35 mil has [hectáreas] en el valle de Chicama, casi todo un valle. El caso de Campo Sol superó las 5 mil has. El proceso de concentración sigue muy orientado hacia la exportación. El grupo Romero, que empezó con 3,500 has, sigue ampliándose en Piura en función de la siembra de caña para la producción de etanol.

- CEPES, sobre la base del censo aplicado a los distritos con menos de 10 mil habitantes “rurales” –según el censo del 2007–, encuentra que el 34% es rural. Si a eso agregamos los distritos con menos de 20 mil habitantes, sube a 40%. En lo que concierne a los cálculos económicos, la economía agraria se reduce a la producción agrícola y pecuaria, pero si consideramos las cadenas productivas agrarias, el peso no es del 6%, como el BCRP establece, sino que se duplica. Este re-dimensionamiento de lo rural obligaría a redefinir lineamientos políticos, de tal modo que los espacios rurales se conviertan en estratégicos para que el desarrollo en esas regiones sea posible. En los informes del Banco Mundial, los cambios en la economía rural son los que tienen más impacto para dinamizar; con anterioridad, Pedro Francke y otros han insistido en que las políticas de desarrollo rural son las mejores maneras de combatir la pobreza. (Eguren 2008)

Este análisis confirma la relevancia de la situación política seleccionada por el grupo de CTTU sobre la concentración de la tierra en pocas manos y la experiencia de asociatividad empresarial de la pequeña producción en la costa de la región de La Libertad, cuyos resultados presentamos a continuación:

a) Situación política dominante en la costa de La Libertad

En los valles de la costa de la región caracterizados por una pequeña agricultura familiar dispersa, se ha producido en las últimas décadas un proceso de concentración de tierras, que se ha convertido en el proyecto político hegemónico promovido por el Estado.

- Las políticas de Estado han favorecido los ciclos de las grandes inversiones en el campo a través de la legislación, la generación de un ambiente propicio para el acceso a tecnologías y créditos a su disposición; se trata de inversiones con acceso al capital financiero. De tal modo que en los principales valles de la región La Libertad se ha producido un proceso de concentración de la tierra en pocos propietarios. Este proceso ha favorecido la producción de ganancias que básicamente no se invierten de forma local; han generado empleo con salarios de subsistencia.

- La pequeña agricultura ha sido excluida de las políticas de Estado, abandonada a su suerte y al riesgo de pérdida de sus tierras, con una falta de confianza en sí mismos y los demás, carencia de una visión de desarrollo y débil pensamiento estratégico. El hecho de estar aislados ha provocado pérdida de sus tierras por salinización y venta, pasando a la condición de jornaleros. El individualismo y la división de la tierra por herencia facilitan la compra de sus tierras, generándose expansión, por un lado, y explotación, por el otro.

b) Experiencia propiciada por el Centro de Transferencia Tecnológica a Universitarios

- En 1993, el CTTU define dos modelos de organización: uno con pequeños agricultores en sus propias tierras, y otro con jóvenes que cuentan con estudios superiores, pero carecen de tierras, y quienes mediante un proceso de capacitación integral incuban sus pequeñas empresas. Precisa su misión institucional: formar empresarios líderes autónomos socialmente responsables, a través de un programa integral, que los convierta en agentes de cambio aportando modelos replicables para el fortalecimiento de la sociedad civil. Actualmente trabaja en las zonas de los valles de Chicama (Paján), Moche, Virú y Chao.

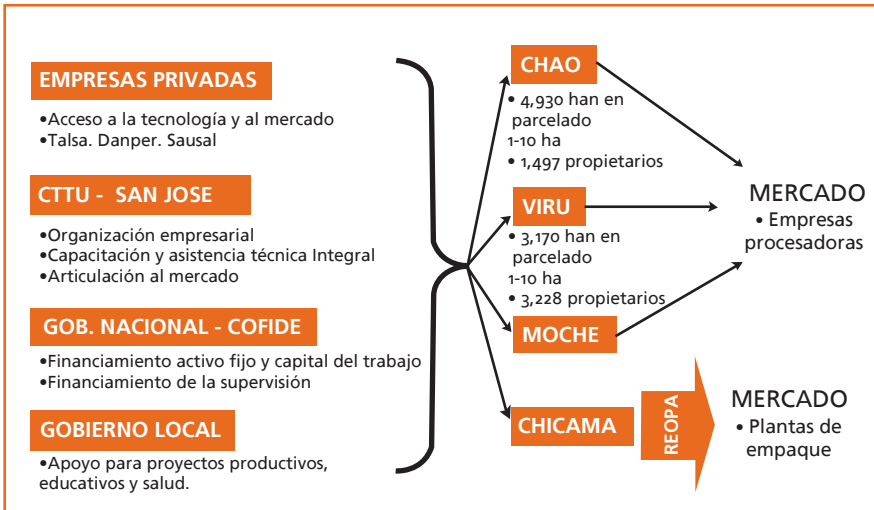
- Se está propiciando la asociatividad de los pequeños agricultores y su articulación al mercado, aplicando una propuesta política de promoción que les facilita el acceso al crédito, a tecnologías agropecuarias –cultivo, cosecha y poscosecha–, y a acciones de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de sus capacidades. Con apoyo del CTTU, todo lo que producen lo gestionan y lo comercializan, hasta que llega a la planta procesadora de la empresa agroindustrial o a los mercados extranjeros de destino. Para ello, desde sus diferentes áreas, brinda los servicios que apoyen este proceso: en sus primeras fases, insistiendo en lo educativo y, en las siguientes, apoyando el proceso productivo empresarial y comercial.

- Los pequeños agricultores individuales han pasado a constituir asociaciones tipo Unidades Agrícolas con Riego Tecnificado (UART) y Aso-

ciaciones de Productores Agrícolas con Riego Tecnificado (APART). Todos conforman fundos agrícolas, los que están articulados directamente con la empresa privada que exporta o con REOPA, en Paiján, que es la Red de Organizaciones de Producción Agrícola que exporta mayormente a EE.UU. Los que han entrado al proceso de asociativismo y se han articulado a la REOPA se han hecho fuertes, han establecido un centro de *paking*: recogen la producción individual y luego la exportan. Se está trabajando en una planta de congelado.

El acceso de los pequeños productores al mercado y roles que han apoyado este proceso (ver la gráfica). Esta es una experiencia alternativa de políticas frente al proyecto político hegemónico en curso. Propiciar estos procesos es una tarea compleja que no puede ser abordada por una sola institución. Ha requerido la convergencia, y requerirá para ser más masivo, de roles de diversas entidades en los diferentes campos básicos que necesita esta cadena de producción exportable, siendo el punto de partida la asociatividad y desarrollo de capacidades de los pequeños agricultores, trabajando en un esquema de articulación empresarial y comercial. La incidencia en la toma de decisiones en los gobiernos locales es una actividad muy importante, que están logrando

ACCESO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AL MERCADO



los grupos asociativos, mediante la Red de Organizaciones Productivas Agropecuarias - REOPA, de tal modo que inciden en las prioridades de inversión municipal, en proyectos de inversión productiva, en educación y en salud.

c) La utopía

La utopía del futuro consiste en que el Estado entre como socio estratégico también de estas redes agropecuarias sobre la base del asociativismo y la educación para el desarrollo. La principal diferencia con el proyecto hegemónico es que se genera empleo digno e ingresos que dinamizan la economía local, y se produce un intercambio de cultura económica, tecnológica e institucional entre estos dos tipos de agriculturas.

-Un reto asociado con este proceso consiste en construir una escuela que instituya una nueva perspectiva de desarrollo rural. Estamos iniciando acciones en este sentido, a partir del proyecto educativo con Ayuda en Acción en el valle de Chicama, que se enlacen con el gobierno local. Por ejemplo, en el distrito de Rázuri, estamos trabajando el proyecto educativo rural distrital, con una gerencia estratégica de la escuela y el proyecto curricular de las escuelas. El proyecto educativo se inicia en atención temprana e inicial, para que el niño desarrolle actitudes innovadoras, a través de pequeños centros donde madre y niño acudan con este fin. Se trata de un proyecto que implementa una educación productiva y el cultivo de valores en educación tanto ambiental como ciudadana, partiendo siempre desde la cultura local. Se busca que este proyecto sea incorporado en el currículo escolar, en el marco del currículo nacional.

En resumen, las situaciones políticas presentadas ponen en evidencia propuestas y acciones políticas que emergen en respuesta y cuestionamiento a determinados patrones de ejercicio del poder político –marginalidad campesina y discriminación étnica a la par de prioridad de la gran inversión agraria y minería en las políticas oficiales–, en tres ámbitos de influencia institucional de los respectivos centros. Como podemos apreciar, se trata de propuestas e intereses colectivos confrontados con las políticas oficiales y que se expresan en el marco de la democracia y se orientan a la democratización de aquellas.

EL PROTAGONISMO DE LA SOCIEDAD

Luego de abordar el proceso inconcluso de la democratización del poder político en el país desde la entrada del análisis del ejercicio del poder político, en esta parte lo hacemos desde la entrada en el análisis de la participación de los sectores populares en la agenda y vida política del Perú contemporáneo. De este modo, nos aproximamos a los desafíos actuales que se encaran en el difícil y complejo tránsito de lo social a lo político, en particular desde la reflexión de lo aportado por diversos autores y de nuestro análisis de situaciones políticas relevantes en algunos ámbitos de influencia institucional.

5. EL TRÁNSITO DE LO SOCIAL A LO POLÍTICO

El campo de la política pública, la institucionalidad pública y la constitución política del Estado –continuidad y cambios– viene siendo, desde mediados del siglo pasado, un campo de conflicto, en particular intenso, que ha involucrado con frecuencia períodos de desborde –más allá de los márgenes del estado de derecho, es decir, rompiendo con el orden establecido– por el protagonismo gubernamental autoritario/dictatorial o por el protagonismo social más que político de los sectores populares.

Desde nuestra trayectoria histórica de trabajo y la diversidad de las regiones –incluyendo Lima Metropolitana– donde estamos, los centros sociales jesuitas constatamos que a la configuración de sociedades complejas con diversas expresiones y brechas de desigualdad –económica, social, territorial, étnica– le ha correspondido en el Perú en contraste, la configuración de un Estado más centralizado, más uniforme en su patrón étnico cultural y en la matriz de sus prioridades de política pública, y más vertical. Por ello encontramos que, aún en el contexto reciente de democracia y de descentralización, siguen persistiendo desbordes desde arriba y desde abajo.

Conviene recordar la hipótesis de José Matos Mar desarrollada casi a mediados de los años ochenta, que aborda esta brecha. Según su planteamiento, la creciente distancia entre el Estado y la sociedad ha generado dos sistemas interpenetrados, cada uno con metas de débil

convergencia que se antagonizan sordamente. Por un lado, un Estado abocado a la solución de problemas económicos y políticos que surgen en su relación con las fuerzas del campo internacional, y, por otro, la contestación de los sectores populares en expansión, proyectándose hacia toda la sociedad y cultura nacionales. Entre los dos sistemas, una patente brecha y la ausencia de una opción clara para el desarrollo interno, el Estado peruano ha perdido una vez más la oportunidad de que las masas sean sus interlocutoras (Matos 2004: 23-68).

Partimos de asumir que el protagonismo de la sociedad, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, especialmente de los sectores con menor acceso al poder político, es una aspiración intrínseca a la concepción y a la práctica de la democracia, y al sentido de justicia que inspira la acción y reflexión de los centros sociales jesuitas. Pero, al mismo tiempo, nos preocupa que ese protagonismo se radicalice más hacia un desborde social en reacción a un desborde gubernamental autoritario, y no a una interlocución y disputa de propuestas en el campo de la política y la democracia plural.

En democracia, la política y el cambio político no son sólo un campo de los políticos y los gobernantes, sino también un campo de ejercicio de ciudadanía –individual y colectiva– que involucra tensión y conflicto con el poder político, especialmente en países como el Perú de extrema desigualdad social. La democracia es una construcción social y no algo dado. Precisamente por eso es tan importante analizar no sólo la gestión del poder político “desde arriba”, sino también “desde abajo”. Para profundizar y actualizar nuestro entendimiento del protagonismo popular incidente en las políticas públicas, nos pareció importante recoger los alcances de los estudios que lo abordan desde la perspectiva histórica y desde el análisis de dos casos (urbano-marginal y rural), Asimismo, creímos pertinentes analizar situaciones políticas en curso, en particular de la amazonía, que nos permitan acercarnos a los desafíos políticos desde la diversidad de la sociedad peruana.

5.1. Desborde popular y reconfiguración del poder político hasta inicios de los 80

Hemos analizado el planteamiento de José Matos Mar sobre el desborde popular y la crisis de Estado. El autor sostiene que las transformaciones económicas, sociales y políticas, así como la correspondiente crisis de Estado que las acompaña, desde mediados del siglo pasado hasta inicios de la década del ochenta (período de estudio), han sido propiciadas por el movimiento popular ante el carácter excluyente del proceso modernizador impulsado por el Estado y las clases políticas dirigentes. Afirma que este fenómeno ha adoptado la forma de un desborde

popular. Desborde popular en tanto el despliegue del movimiento popular –que ha ido conquistando derechos– ha ido involucrando acciones dentro y al margen del orden político vigente, pero excluyente de su integración a la nación.

Así, en la década del sesenta se habrían producido los primeros desbordes populares, con las acciones colectivas, en diversos momentos y de diversos tipos de actores –huelgas sindicales, movimientos campesinos, invasiones de migrantes andinos en las periferias de las ciudades– que, confluyendo con otros factores, condujeron a la crisis terminal del Estado oligárquico con la Reforma Agraria y la Constitución de 1979. De este modo, que emergió el nuevo rostro del Perú en la década del ochenta, lo cual abrió una nueva etapa de desborde popular, en el contexto de la ausencia de un proyecto político nacional: un agro sin haciendas con predominancia del sector campesino y de comunidades campesinas, una población triplicada y un proceso acelerado de urbanización, con el permanente escenario del drama nacional –la ausencia de integración nacional– que ha pasado del campo a las ciudades. Por una parte, un sector de la nueva clase dominante, el más vinculado al capital internacional, busca accionar los instrumentos del Estado para favorecer su propia estrategia de desarrollo. La clase emergente dominante es indiferente a toda visión nacional de desarrollo, y su orientación pragmática la lleva a desbordar constantemente el orden vigente (el afán de lucrar del Estado lleva a grupos empresariales a convertir el soborno y peculado en formas corrientes de gestión). Por otra parte, ante los inconvenientes de la economía formal y de la crisis del aparato de gobierno para la generación de oportunidades productivas y de empleo, surge la economía popular, promovida por los migrantes de los barrios urbanos marginales. Así emergen y crecen actividades económicas y barrios que desbordan los márgenes de lo establecido por el Estado –el sector informal–. Sin embargo ante el riesgo de la pérdida de tranquilidad social, el Estado no tiene más opción que tolerar el desborde. No existe un proyecto político para la construcción de un Estado-nación (Matos 2004: 41-65).

Tomando en cuenta estos aportes y, en particular, las experiencias de acompañamiento de los sectores populares en las décadas del setenta y ochenta aludidas, analizamos críticamente la pertinencia del planteamiento. En general, consideramos que la incidencia política del movimiento popular en los cambios producidos en el Estado –normas, políticas públicas e institucionalidad– y, por ende, en la ampliación de derechos a importantes sectores populares, marginales a las prioridades estatales, ha sido una tendencia objetiva como lo evidencia el proceso acelerado de urbanización, de acceso a la tenencia y conducción de la

tierra agrícola, la universalización del derecho al voto, la disminución de la tasa de analfabetismo, la ampliación de la cobertura educativa en todos los niveles, entre otros. El carácter del desborde popular, así como su influencia –magnitud y alcance sustantivos– en los cambios políticos y económicos producidos, es discutido, desde diversos énfasis, en los siguientes términos:

- Innegablemente la emergencia de los sectores populares con sus demandas, sus nuevas formas de organización y su pronta ideologización contribuyeron de manera decisiva a la reconfiguración social y política del país. La transformación económica de inicios de los años 50 generó cambios sociales demográficos que desbordaron la capacidad del Estado para responder a las nuevas demandas, porque no estuvo preparado y por el copamiento de intereses particulares [...] El sector popular ha transformado el sentido oligárquico y centralista del país. (Grupo CIPCA)
- El desborde popular alude a los cambios de la institucionalidad política y económica del siglo XX que fueron impulsados por las masas populares que irrumpen sustantivamente en ese escenario. Desborde popular es la reacción popular a situaciones de injusticia, maltrato, imposición [...] es una reacción positiva frente a la presencia abusiva o impositiva del Estado o por la ausencia del Estado en la atención de servicios básicos. El desborde popular es una visión válida, pero aún carece de la visión amazónica. (Grupo SAIPE)
- El desborde popular es una lucha por la inclusión en la nación, que tiene gran influencia en la transformación del Estado en crisis [...] El Estado ha ido adecuándose, cediendo, acomodándose sin romper el patrón de dominación. Pero lo andino ha ido imponiéndose para ser aceptado [...] El desborde se ha venido dando porque no ha habido una visión común de futuro, ni hay identidad común como nación. (Grupo CEOP Ilo)
- Explicitando una interpretación divergente: la idea de desborde popular se refiere a la reacción del pueblo frente a situaciones que lo dominan y son deshumanizantes. Se muestran las luchas populares que derivaron en alternativas legales e inicios de institucionalización, pero que no necesariamente hablan de una transformación del Estado. En sus respuestas no hay una claridad en objetivos ni lógica de procesos, y generalmente son desarticuladas; por lo que queda en cuestión lo de respuestas activas y creativas frente a los desafíos de una economía excluyente. (Grupo ENCUESTROS)

Asimismo, desde una mirada a la situación política presente, se relativiza el alcance político del movimiento social para una profunda transformación del Estado-nación a fin de que incluya todas las expresiones sociales de la nación en construcción, si se queda sólo en el desborde popular y no se avanza hacia la construcción de un proyecto político incluyente, sobre el cual hay más interrogantes que afirmaciones.

- No cambió la direccionalidad del Estado en el siglo XX. Éste continuó fiel a los intereses de un grupo minoritario. Las brechas entre Estado y sociedad se mantienen, la clase media no define un proyecto de país y la clase dirigente política siempre ha carecido de motivación por la construcción de una nación. (Grupo SEA)
- Falta que los sectores populares ganen el espacio del poder político, porque los poderes económicos son los que han ido señalando por dónde ir al Estado. Ha habido logros, de manera organizada, pero que no han significado cambios sustanciales. En el logro de esas reivindicaciones en el s. XX, han tenido que ver las masas populares movilizadas; han sido sectores medios –intelectuales y políticos– los que muchas veces lideraron o contribuyeron a definir esas reivindicaciones ante el Estado. (Grupo CEOP Ilo)
- Es cierto que el sector popular ha construido un nuevo Perú, ha transformado el sentido oligárquico y centralista dándole espacio representativo a estos sectores. Pero sus acciones aún no logran transformar políticas en el Estado. Sólo han sentido respuestas mediáticas que satisfacen o mejoran sus necesidades planteadas. (Grupo CIPCA-CANAT-CUTIVALÚ)
- Sigue la vigencia de las brechas entre lo occidental y lo indígena, entre lo rural y lo urbano. El Estado no ha sabido articular la construcción de una identidad nacional, por lo que no es posible construir la visión compartida del país y, en muchos casos, los modelos de intervención del Estado –organizativo, económico, social, cultural– no responden a la diversa realidad del país. (Grupo CCAIJO)
- El desborde popular puso en cuestión la vieja ilusión criolla de la identidad nacional, la autoridad y legitimidad del Estado, y conllevó a una reforma profunda de la estructura del Estado. Sigue vigente el Estado-nación que no representa las aspiraciones de la mayoría y no ha resuelto las brechas de un Perú oficial y otro marginal rural o campesino. Ese Perú oficial conservador sigue controlando la economía, la política [...]. Pero lo real es que el Perú oficial no podrá imponer sus condiciones; tiene que entrar en diálogo con las masas en desborde, porque éstas son condiciones para construir la futura legitimidad del Estado y la autoridad de la nación. (Grupo Vicariato SFJ de Jaén y San Ignacio)
- El Perú todavía falta forjarse como un Estado-nación. Aún persisten las brechas sociales, étnicas y culturales entre la población indígena y la heredera de la Conquista. Pero no se trata tampoco de impulsar un país homogéneo con una cultura dominante que se imponga sobre las otras culturas originarias, sino se trata de construir un país que recoja nuestra heterogeneidad, que forje una nueva identidad sin desprestigiar las identidades locales, que permita reconocernos iguales sin perder conciencia de la diversidad. Es decir, más que un Estado-nación debemos construir un estado multinacional, donde se sientan representadas todas las nacionalidades que existen en nuestro país y se reconozca la diversidad de etnias, lenguas que existen. (Grupo CIPCA)

5.2. Cambios en la organización popular y su proyección política en los 90

Los cambios de la organización popular y su proyección política, en los espacios urbano-marginales, durante la década del ochenta hasta mediados del noventa, fueron abordados por Martín Tanaka (1999), a propósito del análisis del distrito de El Agustino, en Lima Metropolitana.

El autor plantea que en ese período se produce el declive de la organización popular y una pérdida de proyección política de la participación, y con ello la pérdida de centralidad de esquemas políticos radicales basados en maximizar y politizar las demandas por bienes públicos al gobierno central. Ello se produciría a consecuencia de los cambios de contexto en curso, entre los que destacan: centralidad del mercado en la economía (ya no del Estado), la consolidación de los espacios urbanos, la mayor cantidad de recursos fiscales en las municipalidades, la crisis de los partidos y los *brokers* (dirigentes como “intermediarios políticos”). Todos estos movimientos han producido cambios en las formas de participación política, entendida ahora como participación en tanto ciudadanos, dada la centralidad que va asumiendo la participación electoral, la demanda del acceso a bienes privados, las relaciones individuos/ciudadanos-Estado, la competencia política en un marco de pluralismo y la evaluación de la autoridad por la eficacia. Cambios que contribuirían a explicar también que en distritos como El Agustino, donde la tendencia de izquierda predominó durante la década del ochenta, para el gobierno local se haya decidido, a inicios de la década del noventa, elegir y reelegir al candidato fujimorista.

Debatimos la validez y actualidad de este planteamiento, en particular desde el análisis de experiencias en nuestros respectivos ámbitos regionales. Una primera conclusión: más que declive de la organización popular, se trataría de cambios de organización en el nuevo contexto. Se propone que más que caracterizar la evolución de la organización popular –en el nuevo contexto neoliberal– en términos de su declive como consecuencia de la centralidad de la demanda por acceso a bienes privados, es apropiado plantear que la organización popular ha cambiado hacia nuevas formas y sentidos colectivos, a su diversificación y localismo, en la demanda por bienes y servicios públicos mayormente a los gobiernos locales:

- En contraste con lo proyectado por Tanaka, se ha producido una diversificación y multiplicación de las organizaciones, existiendo un cambio en la organización y la forma de participación popular expresado en los procesos participativos actuales y la incorporación de derechos en

la toma de decisiones locales. [Además, existe] una mirada más integral en el distrito, donde conviven intereses individuales y colectivos. En El Agustino, en ese cambio de lógicas de relación entre el Estado y la sociedad, aparecen los denominados grupos de interés que, si bien reflejan la crisis, son nuevas formas de organización que han aportado al fortalecimiento de la democracia, y no sólo responden a una demanda concreta. (Grupo SEA)

- A partir de la década del ochenta se evidencia una crisis de todas las formas de representación política y social. En lo social, la crisis económica de esos años, la violencia política y la crisis generalizada de nuestro país, condujo al agotamiento y desactivación de las principales organizaciones sociales y productivas hasta entonces vigentes, las que muestran serias e insalvables limitaciones para responder a las aspiraciones y demandas de sus bases. El gobierno de Fujimori también hizo lo suyo en la destrucción de éstas y de la precaria institucionalidad de nuestro país, creando organizaciones paralelas, estableciendo relaciones directas, paternalistas y clientelistas con la población, y reprimiendo a otras bajo el pretexto de combatir el terrorismo. En tales circunstancias surgen nuevas organizaciones sociales y productivas con una práctica más instrumental, con reivindicaciones puntuales, sin capacidad de articular propuestas, con conductas poco democráticas y éticas. El agotamiento de ciertas formas de organización y el surgimiento de otras, más que un problema es una señal de vitalidad del movimiento social, el que se va adecuando a los cambios del contexto; capacidad que no tuvo la izquierda. (Grupo de CIPCA)

- El carácter de los movimientos sociales de la experiencia de El Agustino no puede ser generalizado para la diversa realidad peruana. En tanto dinámicas, los movimientos y relaciones entre el Estado y la ciudadanía son diferentes. La consolidación urbana en El Agustino y otras, no corresponde al caso de las municipalidades rurales donde las necesidades, por ejemplo, de servicios no cesan. En esta zona rural, no hay declive de lo organizativo popular ni en sus sentidos colectivos. La realidad y los procesos son diversos, desde las regiones, entre lo rural y urbano, entre la costa y la sierra, y las formas de organización están vinculadas con el ejercicio de la ciudadanía de los ciudadanos “reales” e “imaginarios”. (Grupo CCAIJO)

No obstante, estamos de acuerdo con la pérdida de proyección política de las organizaciones populares, parcialmente con la explicación que propone, agregando que esa pérdida expresaría la crisis de legitimidad de lo político (colectivo) y de los partidos políticos, en el marco del cambio de contexto político:

- Hay liderazgos sociales, pero no políticos. No se logra forjar una visión de país. Están apareciendo algunos líderes con potencial político; con la descentralización se han ampliado los espacios para el ejercicio político, aunque [...] se debe] reconocer que hay mucho de motivación individual más que representación de intereses colectivos. (Grupo CEOP Ilo)

- Se ha despolitizado la acción de las organizaciones, no hay posición clara respecto de los principales problemas que afectan al país; actúan en función a un interés específico. Consideramos que otro elemento que ha contribuido mucho en este proceso es el rol de los medios de comunicación que cayeron bajo el control del gobierno (fujimorista), que sirvió muy bien a los intereses de los grupos de poder, llegando a formar parte de la corrupción. Éstos crearon distractores para que la gente no se interesase por lo político, aprovechándose muy bien del vacío dejado por actores políticos desprestigiados, que con sus actos contribuían a un distanciamiento de la política, especialmente de la juventud. (Grupo CTTU)
- El fracaso del proyecto político de autogobierno se debe en parte a que las bases eran organizaciones que respondían a necesidades básicas y que una vez satisfechas perdieron centralidad, y ésta es una gran lección, debiendo preguntarnos si las actuales formas de participación tienen objetivos políticos o no. Los dirigentes de izquierda no se han renovado, por eso la gente ya no los mira como referentes. ¿Qué tanto peso se asignaría a ese factor de desmotivación de una organización y participación más política-programática? (Grupo CCAIJO)
- Antes hubo un trabajo organizativo y político más amplio, pero tuvo un declive, porque en la actualidad el trabajo se realiza más en un sentido electoral, con un nuevo cambio activado por coyunturas sobre la base de necesidades especificadas. Ahora se interesan sólo por objetivos personales y específicos. (Grupo SAIPE)
- A diferencia de los años 70, en donde existía mucho de utopía e ideología, se ha debilitado esa base ideológica colectiva de los movimientos, que guarda relación con una situación mundial de búsqueda y creación de nuevo pensamiento necesario para construir un nuevo país sobre nuevas bases ideológicas y políticas. (Grupo SEA)
- Reconocemos que se ha pasado de una propuesta colectiva a una apuesta por el individualismo. Creemos que la participación es una creación social. Lo normal es la confrontación y el individualismo. Entonces la organización surge porque hay una necesidad colectiva que satisfacer también colectivamente. (Grupo ENCIENTROS)

5.3. Conflictos sociales y desenlace violento en los espacios rurales

La configuración de los conflictos sociales que devienen en conflictos violentos en los espacios rurales ha sido abordada por Carlos Degregori (2004), a propósito del análisis del caso de llave, en la zona aimara de Puno, de data reciente.

El planteamiento general de Degregori es que el conflicto se produce, entre otras causas, por la ausencia de partidos políticos democráticos, nacionales o regionales; el vacío que ellos dejan es ocupado por inter-

mediarios locales, con formas de hacer política que incorporan la herencia clientelista y autoritaria del fujimorismo y la extrema izquierda. Todo esto tiene lugar en un contexto de deslegitimidad de la política formal, ineficacia del Estado, fragilidad institucional, informalidad económica y empobrecimiento rural. En particular sostiene que la democracia no funciona como un conjunto de mecanismos para institucionalizar los conflictos. Entonces, al no existir instituciones que regulen las pasiones y las conviertan en intereses –partidos políticos, organizaciones gremiales nacionales, élites regionales legitimadas–, la supremacía se disputa sin límites.

Analizamos los aportes del autor, desde la preocupación por entender las razones por las cuales los movimientos sociales devienen, en su desarrollo, en conflictos políticos locales y situaciones críticas de gobernabilidad, para mejorar la contribución institucional a su resolución democrática. Es más importante aún porque ha pasado a constituir una tendencia en el actual contexto, como lo evidencian los informes anuales de la Defensoría del Pueblo.

Una primera línea de reflexión destaca el contexto en que los conflictos aumentan: la deslegitimidad del Estado, del gobierno local y de los partidos políticos. Un lugar significativo lo tiene el divorcio entre el núcleo de la institucionalidad política –el Estado y los partidos políticos– y los sectores populares, divorcio que se exagera en el nivel local y adopta la forma de conflicto cuando las demandas no son canalizadas ni atendidas efectivamente a pesar de la masividad social de estas, es decir, de su legitimidad social.

- Un escenario peligroso para la gobernabilidad es en el que se juntan las debilidades del gobierno local –corrupción, abuso de autoridad, falta de transparencia, escasa atención a las zonas rurales, incumplimiento de compromisos– con una oposición con experiencia y organización que opta por la vía informal [...] y las debilidades de las instituciones –partidos políticos, organizaciones gremiales nacionales, elites regionales legitimadas– para regular las pasiones y las convierten en intereses, y la intervención desafortunada de los medios de comunicación. (Grupos CIPCA y CIPCA-CANAT-CUTIVALÚ)
- Aunque la democracia posee un conjunto de mecanismos para la institucionalización de los conflictos, se complica por la crisis de representación e ilegitimidad de los partidos políticos. No hay capacidad para articular intereses sociales. La extrema fragmentación de las sociedades regionales y provinciales se debe a la ausencia de elites con capacidad de convocatoria para la elaboración de consensos y visión y construcción de futuro y, por lo tanto, sin liderazgo regional y provincial para la intermediación y representación en los conflictos. (Grupo Vicariato SFJ-Jaén y San Ignacio)

Una segunda línea de reflexión subraya el déficit de la democracia y de la descentralización para canalizar institucionalmente la resolución de los conflictos. Identificamos que los conflictos sociales se radicalizan adoptando formas violentas, por deficiencias en la estructura o funcionamiento de las entidades institucionales para su resolución democrática –el Parlamento, el sistema electoral, los partidos políticos, el órgano de control, la vía judicial– y el déficit de mecanismos, lo que en muchas ocasiones termina contribuyendo al desarrollo del conflicto.

- El Parlamento es muy débil, determinado por la corrupción y ocupado en asuntos muy domésticos. No contribuye realmente como espacio para la reflexión y el debate de las diversas posiciones representadas.
- El “Acuerdo Nacional” es el máximo mecanismo institucionalizado de concertación, pero el mismo Estado-Gobierno se encarga de restarle fuerza.
- El sistema electoral está mal diseñado. No hay condiciones electorales para una verdadera representatividad y legitimidad.
- El mal funcionamiento de los mecanismos para la institucionalización de los conflictos y la debilidad de las instituciones puede provocar la radicalización de las demandas no procesadas, conflictos con los límites establecidos, luchas contra objetivos localistas o intereses particulares y protagonismo de posiciones extremas.
- Existe desconfianza en los mecanismos para resolver conflictos sociales.

Hay debilidad e inoperancia de los partidos políticos tradicionales, así como centralismo enquistado en las jerarquías partidarias nacionales.

- Los mecanismos del Estado son frágiles para canalizar los reclamos de la población.
- Diversas representaciones del Estado no reconocen situaciones de conflicto. No permiten preverlos ni que se brinden los espacios para su tratamiento adecuado, inclinándose la población por el “movimientismo” para su solución.
- Existen formas confrontacionales de hacer política, deslegitimación de la política formal, fragilidad institucional, informalidad económica y pobreza en contextos de procedimientos lentos y engorrosos, así como un vínculo entre el pragmatismo y el radicalismo.

Asimismo, agregamos, desde la experiencia regional, que no se favorece la prevención ni resolución de los conflictos; que existe un

diseño y funcionamiento deficiente de los espacios de participación, coordinación y concertación en los ámbitos donde éstos se desarrollan.

- Los espacios de participación y vigilancia ciudadana, en teoría, son los espacios privilegiados para el tratamiento de los problemas y su solución, desde el lado de la política, vía la negociación y concertación de intereses. Pero la participación popular es muy débil, los Presupuestos Participativos son mecanismos que a veces no funcionan adecuadamente, porque faltan aportes legales: que sean vinculantes, que se apliquen sanciones cuando no funcionen los CCL o CCR. Lo mismo ocurre en el caso de mecanismos como la Ley de Transparencia y de Rendición de Cuentas.
- La descentralización requiere un marco legal y político más coherente, pues actualmente los gobiernos provinciales y locales carecen de un eslabonamiento adecuado como para una rápida capacidad de respuesta a los conflictos que se vienen presentando.
- La concertación funciona hasta que se pone en cuestión el poder y las formas de su ejercicio. Muchas autoridades aceptan los espacios de participación como de consulta, de concertación o para información, pero no para la toma de decisiones en asuntos que les corresponde. La imposición de figuras de instancias de concertación no genera legitimidad. No hay “Acuerdos de Gobernabilidad Locales o Regionales”, políticas consensuadas que sean asumidas por instituciones y autoridades y funcionarios.
- Hay debilidad organizacional de las representaciones de la sociedad civil y escasa voluntad de funcionarios y autoridades estatales para compartir el poder. Escasa participación organizada con autoridad, representatividad y con propuestas improvisadas y efímeras.

Degregori, en el marco de las conclusiones, propone que construir mejores condiciones para la ampliación de la participación y su enraizamiento en las culturas políticas locales es tarea impostergable e involucra la reforma del Estado, la reconstrucción de los partidos políticos y reajustes importantes en la acción de las ONG y organismos de la sociedad civil. Sobre la base del análisis de las particularidades culturales del movimiento social y del desenlace violento en el caso de llave, donde existe una identidad aimara, pero no una politización masiva de dicha identidad, encuentra que:

- En las movilizaciones de llave se percibe el choque entre diferentes dinámicas, la de la democracia representativa y la de la movilización social. La de las decisiones de asambleas y la entrega de memoriales (tradicción

colonial y postcolonial), frente a la de las instituciones del Estado de derecho. Al respecto, la siguiente afirmación puede resultar polémica. Estamos considerando la democracia liberal como patrón universal, que se construye en nuestro país como sobre una página en blanco [...]. En realidad, para la ciencia política la oposición movimientismo vs. institucionalización es otra forma de pensar la oposición populismo vs liberalismo. Pero el movimientismo que hemos visto en llave es más complejo y hunde sus raíces no sólo en la tradición populista y de izquierda radical de las décadas previas sino, aquí sí, en la tradición andina en general y aimara en particular. Las formas de organización y movilización tienen aspectos que corresponden a tradiciones muy antiguas. (2004: 51-52)

Incorporamos en la reflexión el debate de este planteamiento, que contribuye a explicar la configuración de los conflictos que involucran a las poblaciones de culturas ancestrales, en los siguientes términos:

- Lo ancestral-cultural no es tomado en cuenta en llave, ni ahora en la selva. Un factor cultural-institucional, muy positivo y valioso, pero que en ocasiones puede llevar a dificultar transacciones, a conflictuar y agudizar contradicciones y llevarlas “a las últimas consecuencias” es la cohesión y compromiso de comunidades altoandinas, dependiendo del liderazgo que las oriente. En todo caso hay que cuestionarnos: nuestro análisis es desde la cultura occidental. ¿Cómo entender este hecho –el de llave– desde la perspectiva indígena –aimara– que puede tener otros códigos y análisis? Y, finalmente, esa manera de entender es la que vale, en cada caso, es la que produce o define situaciones: “la democracia no se inscribe en un papel en blanco”. (Grupo CEOP Ilo)
- El factor cultural, como elemento de interpretación del problema, enriquece el análisis. En llave, como en muchos otros, se siente inclusive indiferencia del Estado y de la población urbana costeña por estas poblaciones históricamente excluidas, que nos hace recordar lo que sucedía en la época del terrorismo. Existe una “visión desarrollista” en las acciones del gobierno que considera como obstruccionista cualquier acción que no vaya de acuerdo con la forma como ellos entienden el desarrollo y no se hacen esfuerzos por entender la racionalidad en la que actúan los diversos grupos. De esta manera, por ejemplo, las comunidades que se oponen al proyecto Río Blanco aparecen como ignorantes, retrógradas que no quieren el desarrollo. (Grupo CIPCA)
- Hay que reconocer que los aymaras son una nación y tienen normas; han mostrado eficiencia en los lugares donde el Estado no llegó, lo demostraron en la época del terrorismo. Estas situaciones concretas circunscritas en un determinado territorio, quizás nos están evidenciando la inconsistencia de la estructura del Estado, que no recoge la diversidad cultural (costumbre). Donde el Estado no está, la población se maneja bajo su propia ley. ¿Cómo se entiende el poder para los diferentes pueblos o culturas?, y ¿cómo se recogen aquellas normas y costumbres de los pueblos en la concepción y estructura del Estado? (Grupo SEA)

- Ilave es un caso de desborde popular de una población aimara, con una gran indiferencia del Congreso y del ejecutivo. Durante el conflicto se percibieron adjetivos racistas por parte de algunos medios televisivos calificando a los pobladores como salvajes o violentos a razón de su origen étnico cultural. En los sucesos de Ilave no existe una politización aimara. Es un caso típico de un país con tradición centralista, con mucha población excluida, y puede repetirse [...] en graves conflictos (mineros, de aguas...) en la sierra de Piura, Cajamarca. Las causas provienen desde hace muchos años atrás y no es de ahora. (Grupo CANAT-CUTIVALÚ)
- Desconocimiento de autoridades y desinterés ciudadano frente a situaciones que afectan a las poblaciones rurales. Las organizaciones de base tienen su propia forma de tomar decisiones y hacer gestión, sobre la base de sus costumbres. Pero los grupos de poder no respetan las decisiones y organización de las comunidades campesinas. Existen mecanismos de las comunidades campesinas y nativas, y de las rondas campesinas, para la resolución de conflictos –formales y no formales– institucionalizados. (Grupo CIPCA-CANAT-CUTIVALÚ)

En resumen, el complejo proceso de participación política de los sectores populares, más allá de los contextos electorales, aún se expresa más como liderazgo, organización y movimiento social que político. Sin esta expresión política, que exige el tránsito de la demanda a la propuesta y representación política, y en un contexto de institucionalidad política –nacional, regional o local– con déficit democrático e intercultural, la conflictividad asume expresiones violentas.

6. DESAFÍO Y SITUACIONES POLÍTICAS RELEVANTES

Nos queda claro que, en la situación concreta de la realidad peruana, si el movimiento social no transita hacia propuestas y apuestas para incidir en los cambios de políticas y actos de gobierno, en democracia, seguirá expresándose como desborde popular, y en determinados contextos de extrema radicalización, con desenlaces violentos que hay que prever y evitar. El primer gran desafío de los gobernantes, los partidos políticos y los líderes sociales consiste en avanzar hacia la construcción de canales institucionales de interlocución y de resolución democrática de los conflictos, hacia el cambio de las políticas y la institucionalidad política que forman parte de las fuentes de generación de conflictos.

6.1. Desafíos identificados

Los centros sociales jesuitas hemos centrado nuestra reflexión en los desafíos políticos que supone nuestra interlocución con las diversas organizaciones populares a las que acompañamos y con las que trabajamos, llegando al siguiente horizonte común:

HORIZONTE COMÚN SEPSI

(i) Las organizaciones populares como interlocutores válidos en nuestro trabajo

Las organizaciones populares son nuestros principales interlocutores válidos, sabemos que nos debemos a ellas.

Estas organizaciones populares se han debilitado y han perdido cierta legitimidad, especialmente en la década del noventa, tanto a nivel nacional como regional. Sin embargo, en el nuevo contexto se ha reconfigurado la organización popular, aunque sin superar aún su fragmentación, con la aparición de nuevos actores y nuevas demandas a la par de los cambios en la economía, la política y la propia institucionalidad pública del país. En este proceso emergen algunas experiencias en las que están encarando sus debilidades organizativas de segundo grado y procurando alianzas con otros sectores urbanos y/o rurales, en el mejor de los casos.

Específicamente en la Amazonía, ante las actividades petroleras y mineras que ponen en riesgo el territorio de los pueblos indígenas, las comunidades han puesto en cuestión la legitimidad de las federaciones que no han consultado a sus bases ni han respondido a sus demandas expresadas en el paro amazónico.

(ii) Los desafíos políticos que supone esa interlocución

Se requiere trabajar con el enfoque de desarrollo territorial rural, reconociendo en éste el fortalecimiento de la institucionalidad local. Las organizaciones forman parte fundamental del sistema democrático. Se reconoce su fragilidad y su debilidad, y pueden perder legitimidad cuando no llevan las demandas de sus bases o cuando los dirigentes de las organizaciones son corruptibles por los poderes fácticos cuestionados por las bases.

Se busca el fortalecimiento de la institucionalidad en las organizaciones populares, incluyendo iniciativas para propiciar el surgimiento de nuevos liderazgos éticos, democráticos y con capacidades a todo nivel.

Se insiste en propiciar la construcción de una visión concertada del desarrollo desde lo local, considerando problemáticas y potencialidades culturales, recursos naturales y medioambientales, con participación protagónica de las organizaciones populares.

Frente a esos desafíos, nos hemos preguntado: ¿cómo contribuimos y podemos contribuir? Llegando al consenso en los siguientes desafíos comunes:

- Actualizar y renovar nuestro entendimiento de la reconfiguración de la organización popular y sus desafíos con los y las dirigentes de las organizaciones y en los diversos contextos en los que trabajamos.
- Trabajar por la inclusión de los sectores populares en los procesos económicos, culturales, sociales y políticos.
- Fortalecer la visión política de las organizaciones populares para que sean capaces de señalar su objetivo propio sin perder un objetivo mayor de bien común.
- Contribuir al desarrollo de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y para la resolución democrática de los conflictos.

Los diversos centros están contribuyendo a la resolución democrática de los conflictos a través de las siguientes acciones:

	Contribución a la ampliación de la ciudadanía (derechos y sectores)	Contribución a modos institucionales de resolución de conflictos y demandas
CIPCA-PIURA	<p>Fortalecimiento de espacios de participación y concertación, considerados en la ley</p> <p>Ampliación de espacios locales de participación a nivel de comités de desarrollo zonal y de caseríos. Los objetivos son canalizar las demandas, tratar las problemáticas y buscar soluciones y vehículos formales entre las autoridades y la población al interior del distrito</p> <p>Desarrollo de capacidades locales –municipalidades y organizaciones–; fortalecimiento institucional de organizaciones</p>	<p>Contribución a la construcción de consensos y acuerdos</p> <p>Se propician nuevas formas de relación entre gobernantes y gobernados</p>
CUTIVALU-PIURA	<p>Espacios de participación, además de información regional con amplitud democrática, plural y propositiva, para que la gente sea un actor social</p>	<p>Paneles de debate radial sobre temas concretos de la agenda regional a fin de que se expresen las partes en cuestión</p>
CANAT-PIURA	<p>Inclusión de grupos infantiles y juveniles en riesgo, incluyendo formación en valores y prácticas democráticas</p>	<p>Participación en instancias municipales provinciales sobre problemáticas de educación y salud de niños y adolescentes en riesgo</p>
VSFJ: JAÉN-SAN IGNACIO	<p>Desde lo económico, fomento de proyectos que involucren empresas privadas, sistema educativo y gobierno local, con miras a la generación de oportunidades económicas para los jóvenes</p> <p>Mediante alianzas estratégicas, impulso a la institucionalización de la participación ciudadana en los presupuestos participativos y la planificación estratégica, en las zonas rurales</p>	<p>En la ciudad: promoción de núcleos barriales de seguridad ciudadana; Fortalecimiento de las MCLCP y del Comité Interinstitucional</p> <p>En la zona rural: desarrollo de capacidades municipales para responder a demandas y desarrollo e institucionalización de rendición de cuentas y espacios de vigilancia ciudadana</p>

Continuación de tabla anterior

	Contribución a la ampliación de la ciudadanía (derechos y sectores)	Contribución a modos institucionales de resolución de conflictos y demandas
SAIPE-CONDOR-CANQUI	Contribución para que la población tenga mayores capacidades técnicas de producción En la preparación de promotores, líderes, apus y comunidad en general. En la importancia de la mujer	Con la capacitación en derechos humanos se rescatan los conocimientos y valores de corrección, para mejorar la solución de conflictos en las comunidades nativas Apoyo humanitario en situaciones de conflicto y diálogo con el gobierno
CTTU-CHICAMA	Fortalecimiento de los Municipios Escolares, y en ciudadanía como desarrollo sostenible a jóvenes y agricultores	En la formación en gestión pública a funcionarios municipales
CCAIJO-QUISPICANCHIS	Escuelas de Formación Política y Gestión Pública, acompañamiento de desarrollo en ciudadanía e incidencia política	Acompañamiento de espacios de concertación y capacitación para el fortalecimiento de CCL, Comités de Vigilancia. Capacitación en Gestión Pública, proceso del Presupuesto Participativo
GEOP ILO-MOQUEGUA	Educación ciudadana en colegios; escuela de líderes y dirigentes; promoción de vigilancia e incidencia política; investigación sobre problemas relevantes.	Promoción de mesas de concertación, fortalecimiento de espacios de coordinación y concertación para fortalecer el proceso de descentralización
SEA-LIMA ESTE	Promoción de la construcción de agendas y desarrollo de ciudadanía incorporando a sectores excluidos en los procesos participativos y de vigilancia local	Apoyo a Pactos de Gobernabilidad y Actualización de Planes de Desarrollo, con participación ciudadana en estos foros.
ENCUENTROS	Promoción de formación, organización y participación propositiva de jóvenes, para incidir en políticas públicas.	Trabajo con autoridades y funcionarios para que respeten y hagan respetar los derechos de los jóvenes en situación de conflicto. Fortalecimiento de escuelas e iglesias para que apoyen la participación activa infantil y juvenil en la resolución de los problemas de la comunidad

A continuación presentamos situaciones políticas relevantes que ilustran las características y contextos de conflictos sociales en curso alrededor del saneamiento físico-legal urbano, la defensa del territorio de los pueblos indígenas amazónicos y la incesante deforestación de los bosques.

6.2. Saneamiento físico-legal y conflicto local, en Lima Sur

El crecimiento urbano-marginal de Lima Metropolitana continúa sin que los niveles de gobierno correspondientes incorporen este previsible crecimiento en sus políticas de planificación urbana y, de modo coordinado –multisectorialmente–, el tratamiento de estos casos, que además suelen involucrar conflictos con terceros privados y públicos. El PEBAL La Inmaculada, obra jesuita, seleccionó como situación política relevante que ilustra la vigencia del desborde popular en su ámbito de acción institucional, el caso del pendiente saneamiento físico –legal de los 102 asentamientos humanos (AA.HH.) de la Nueva Rinconada de Pamplona Alta– San Juan de Miraflores, ubicada en el Cono Sur de Lima. Nueva Rinconada representa 24% (95 mil pobladores) del distrito de San Juan de Lurigancho. Estos asentamientos surgen de la invasión de predios correspondientes a los propietarios de la zona agropecuaria de Pamplona Alta, en el mes de enero del 2000, y representa un conflicto aún no resuelto que involucra también al gobierno municipal, y que en determinadas coyunturas ha comprendido marchas y ocasionalmente tomas del local municipal.

a) Los actores principales

- Líderes y población de Rinconada. Existe una fragmentación organizacional entre sus diferentes dirigencias que representan a los 102 AA.HH., por lo que no logran articular sus reclamos. Su posición es la de obtener la propiedad de los terrenos que ocupan desde hace ocho años. Un 40% de la población proviene de diferentes raíces étnicas y culturales, y constituye un sector en el cual existen altos índices de analfabetismo funcional. Un 20% de jefes de familia son mujeres. No cuentan con poder económico y su espacio de intervención es local.
- Propietarios de la zona agropecuaria invadida. Son dueños de los terrenos destinados para la crianza de cerdos. Están organizados a través de la Asociación de Propietarios de la Zona Agropecuaria de Pamplona Alta y cuentan con recursos económicos para contrarrestar los reclamos y acciones de los pobladores de Nueva Rinconada.
- El gobierno local. Controla recursos económicos y ejerce poder sobre los demás actores a través de los canales legales de su

condición de gobierno local. Sin embargo, no tiene respuestas claras frente al conflicto de la zona de la Nueva Rinconada, porque no tiene propuestas estratégicas para el desarrollo del lugar.

b) La dinámica y situación actual

En la dinámica de la lucha por la posesión y defensa de los terrenos en disputa, la estrategia y desplazamiento de los actores ha generado diversos resultados a la fecha:

- Hay debilidad en el movimiento por su dispersión y fragmentación orgánica. En ausencia de liderazgos y partidos políticos, sus reclamos no llegan a convertirse en demandas de políticas públicas ni canalizarse por estos medios, evidenciándose más bien una dinámica fragmentada en la solución de sus necesidades básicas. Se manifiesta con más fuerza el papel de "brokers" o intermediarios que juegan los líderes de los diferentes asentamientos, y cada líder busca solucionar de la mejor manera los reclamos de su sector ante las autoridades locales, lo que en su conjunto ha conducido a la falta de articulación en la confluencia de puntos nodales que permitan adoptar normas que ayuden a resolver problemas y que acompañen los procesos sociales que se generan.
- La posición de los dueños de la zona agropecuaria (unos negociando y otros litigando en el ámbito legal): buscan negociar en mejores condiciones con los pobladores. Han logrado fragmentar los intereses de los pobladores en tres grupos: uno ya compró los terrenos que ocupan y están en vías de formalizarse; otro grupo hace resistencia a todo tipo de negociación y espera la llegada del próximo año para formalizarse por la prescripción adquisitiva; y uno tercero se encuentra en litigio legal con los dueños acusados de usurpación agravada.
- No existe la presencia del Estado en esta problemática y, si la hay, es mínima. COFOPRI hace el papel de mediador entre algunos sectores de los pobladores y los dueños; una vez que se resuelven los conflictos legales, interviene en la formalización de las propiedades. Existe un claro divorcio entre la sociedad y el Estado.

Finalmente, sobre la base del análisis y la reflexión realizados respecto del rol institucional ante esta situación política, el grupo de El PEBAL La Inmaculada, que realiza acciones y obras en educación y salud en esta zona, se ha empezado a involucrar en la problemática de planificación urbano ambiental: ha presentado públicamente, en setiembre del 2008, el "Diagnóstico urbano ambiental de la Asociación Nueva Rinconada de Pamplona Alta-Distrito de San Juan de Miraflores". Tiene previsto,

además, trabajar en la formación de líderes locales a través de un proceso educativo que fortalezca y desarrolle capacidades de negociación en la búsqueda de encuentros, puntos nodales que permitan enfrentar en conjunto la problemática, participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado de Nueva Rinconada y propiciar su articulación a los Planes de Desarrollo distrital y de la mancomunidad de Lima Sur.

6.3. Amenaza y defensa del territorio de los pueblos indígenas amazónicos en Condorcanqui

El etnocidio ha formado parte de las políticas “civilizatorias” en nuestra historia latinoamericana y peruana, especialmente en la época colonial, pero también poscolonial. Y es un riesgo actual en curso, en democracia, como lo evidencia el caso emblemático difundido, hace un par de años, del pueblo indígena Chuar, con la contaminación petrolera en Río Corrientes (Loreto). Recientemente, en agosto del 2008, el paro amazónico que se desarrolló a lo largo de catorce días culminó con la derogatoria de los decretos leyes que pondrían en riesgo a los pueblos indígenas amazónicos (PPII), es decir, el conflicto tuvo una resolución democrática. El centro social jesuita SAIPE, cuyo ámbito institucional es la provincia de Condorcanqui (frontera con el Ecuador), ha seleccionado esta situación política que comprometió el protagonismo de los pueblos indígenas Awajun Wampis (Aguaruna Huambisa), con quienes trabajan.

a) Análisis de la situación política desde una perspectiva histórica

- Los PPII Awajun-Wampis son pueblos originarios que han tenido una historia paralela a la historia del Estado peruano hasta las primeras décadas del siglo XIX, porque fueron pueblos que no llegaron a ser conquistados por los incas ni integrados como ámbitos efectivos de gobierno durante esos siglos. Recién a partir de la década de los años 40 el Estado logra penetrar en el territorio indígena concentrado en lo que actualmente constituye la provincia de Condorcanqui, de la región de Amazonas. Y, desde hace una década, el Estado pone en agenda la zonificación territorial que deriva en un recorte de la Zona Reservada Santiago Comaina, en el año 2006, generándose el punto de partida del conflicto con los PPII. Este proceso histórico se presenta en el recuadro adjunto.
- En ese contexto, en el año 2007, el Estado, sin consulta previa alguna, otorga concesiones mineras en la Cordillera del Cóndor y concesión petrolera del Lote 116. Ante esto, se dirige a las autoridades de los diferentes niveles de gobierno el Memorial de la Asamblea Extraordinaria de Yutupis –comunidad que se localiza en medio del Río Santiago– suscrito por las comunidades nativas. A pesar de ello,

en marzo del 2008, se realizan los encuentros “informativos” de Perú Petro que maltratan a las delegaciones. Frente a ello emiten un nuevo pronunciamiento que también es ignorado por las autoridades. En estas circunstancias, se publica el paquete de decretos legislativos para la aplicación del TLC, que es caracterizado como una amenaza al territorio de los pueblos indígenas amazónicos y que se vincula con las anteriores medidas de intervención (concesiones mineras y petroleras, recorte de ANP, medidas legislativas).

- Finalmente, en agosto del 2008, se realiza el paro amazónico y se derogan los decretos leyes 1015 y 1073, en medio de la pérdida de territorio indígena. En este panorama, lo “indígena amazónico” no ha sido tema en la agenda política de los diferentes niveles de gobierno hasta el último paro amazónico. En el contexto del paro amazónico, el país se sorprendió por la movilización masiva preguntándose de dónde provenían diez mil y qué querían.

EL PROCESO HISTÓRICO

Los pueblos indígenas Awajun-Wampis y el Estado peruano

El período autónomo: de la simbiosis entre el bosque y la vida

Asentamientos humanos seminómadas, por cuencas, principalmente; patrón de asentamiento disperso, la familia extensa es la unidad de gestión, la práctica de la economía es el don y la reciprocidad.

El bosque asegura la satisfacción de las necesidades biológicas, sociales y espirituales. La concepción indígena no incorpora una relación donde el bosque es objeto y el hombre es sujeto, sino que ambos son sujetos, y las personas son *seres de la naturaleza*. Una constelación de mitos constituye la cosmovisión, ordenando y explicando un mundo estratificado de interrelaciones entre los *seres de la naturaleza*, al que las personas pertenecen.

La actual revaloración de la naturaleza responde a valores indígenas. Ahora son valores de vanguardia vinculados con el cambio climático global, pero son arraigados valores indígenas amazónicos.

El período de la Conquista y Colonia

La vida de los pueblos Awajun y Wampis se mantiene estable y sin cambios en la forma de ocupación del territorio a pesar de sus conflictos internos y guerras externas.

El período republicano

Durante el siglo XIX, a diferencia de otros pueblos indígenas amazónicos, los pueblos Awajun y Wampis no fueron conquistados, pero van integrando progresivamente conocimientos y herramientas del exterior. Mantienen su soberanía territorial y su belicosidad vecinal. La presencia del Estado es muy lejana y esporádica, y aún no se produce la penetración misionera.

A partir del conflicto fronterizo de 1941 con el Ecuador, van penetrando en el territorio caucheros, regatones y algunos colonos.

A partir de 1945 se inicia un acelerado proceso “civilizatorio” y de asimilación de la población indígena impulsado por el Estado, mediante la introducción de la educación escolar y las vías de penetración en la zona. Se inician también las campañas de colonización de la selva promovidas por el gobierno, con la visión de la Amazonía como un “espacio vacío”, pero con ingentes recursos naturales. En la concepción del Estado interesa la Amazonía por sus recursos naturales, no por su pueblo.

En las décadas de los años 50 y 60: los grupos o clanes familiares dispersos por el territorio se van trasladando y asentando alrededor de las escuelas. El “nucleamiento” de la población en comunidades es uno de los procesos más importantes de este conjunto de transformaciones.

En la década del setenta: la Ley de Comunidades Nativas con el gobierno militar es un reconocimiento comunal, pero con titulación restringida de su territorio. Primeras titulaciones de las comunidades indígenas, pero con merma de su espacio.

La penetración vial, la expansión de las redes comerciales, la colonización criolla y andina, el desarrollo de las actividades extractivas, la intensificación de las acciones misioneras (católicas y protestantes) y la extensión de las escuelas públicas y de las instituciones estatales, van transformando profundamente la vida de las sociedades indígenas.

Años 80 y 90: titulaciones y ampliaciones territoriales por las organizaciones indígenas y el apoyo de las ONG, con áreas libres de dominio del Estado

Recientemente: entre 1998-2006

Después de la guerra con el Ecuador se crean las Zonas Reservadas. Entre 1998-2000: creación de la Zona Reservada Santiago Comaina

(ZRSC) por parte del Estado, y la propuesta de las organizaciones indígenas es que se transforme en Reserva de Biosfera como alternativa.

Entre 2000-2006: hay una gran presión del Estado para la zonificación; se llega a definir 150 mil ha para el Parque Nacional. Pero el 2007 tiene lugar el recorte del Parque Nacional Ichigka Muja – Cordillera del Cóndor, de 150 mil a 80 mil ha; se recorta el área con denuncias mineras.

b) Los principales actores de la situación política

- El pueblo Awajun Wampis, a través de sus comunidades y organizaciones indígenas: 180 comunidades tituladas; 11 organizaciones de base locales; 1 organización regional, ORPIAN; 2 organizaciones nacionales: AIDSESP y CONAP, con posiciones antagónicas en relación con el Estado y la empresa petrolera. Durante los últimos años, las organizaciones representativas de las comunidades indígenas han estado marcadas por una fuerte debilidad producto de su desconexión con las propias bases. Si en el paro amazónico AIDSESP ha cumplido su papel representativo, ha sido porque se ha puesto al servicio de un movimiento mucho más amplio que ha nacido desde abajo, comunidad a comunidad, en "conversaciones alrededor de la hoguera". El territorio forma parte de la identidad, es un tema no negociable; se olvidan las diferencias de clanes, de políticas, algunas con colonos, así como de organización.
- El gobierno nacional. Desde los 70 (oleoducto y carretera) hasta la actualidad: desconocimiento de la realidad y cultura amazónica; visión mercantilista y comercial de sus recursos naturales y territorio. Las pocas políticas del Estado han sido encaminadas a la extracción y conducción de recursos naturales, no al desarrollo de capacidades.
- Gobiernos regionales: Ejecutores de políticas nacionales, porque la descentralización no es efectiva, no procesa ni atiende las demandas locales, y no representa los intereses de los pueblos indígenas (PPII). Se ocupa más de los recursos que recibe que de las potencialidades para desarrollar. Ausencia de los gobiernos regionales en el paro amazónico. Amazonas es mixta: mayor parte del territorio es amazónico, pero con capital andina, donde la reivindicación de los PPII se pierde en una región a la que le cuesta asumir su población indígena.
- Gobiernos locales. Se limitan a promover inversiones sectoriales por la demanda social, pero no desarrollan políticas de promoción

de la identidad cultural y defensa territorial. No desarrollan políticas territoriales ni defensa de lo indígena en los gobiernos locales.

- Los colonos. Históricamente son otro actor importante en la amenaza del territorio indígena. Han sido alentados por el Estado, originándose conflicto con los indígenas. Esperanzados en tener tierras y “hacer fortuna”, pero finalmente abandonados por el Estado, introdujeron la coca en la zona. Muchos se retiraron. Los que quedaron se han ido adaptando a las condiciones de la zona. En los últimos años se han ido creando ciertos espacios de encuentro con la población indígena. Aunque siempre hay tensión indígena contra los mestizos y colonos, en la lucha común en cuanto a carreteras los indígenas los apoyan, pero no es fundamental para ellos, sí para los colonos. Así se ha dado de modo semejante en la lucha amazónica, pero a la inversa. El territorio sí es fundamental para los indígenas, y los colonos los han apoyado.
- Empresas mineras e hidrocarburíferas. Cuentan con autorización (no consultada) y apoyo del gobierno central, y con “arreglos” de mayor envergadura con la organización CONAP, y en contradicción con los dirigentes afiliados a AIDSESEP

c) La coyuntura: el paro amazónico

- Antecedentes inmediatos. Mayor conciencia en la población de sus derechos y mayor acceso a medios de comunicación, lo que está generando mayor movilización en la población. Difusión de memoriales y pronunciamientos de los pueblos indígenas acerca de la concesión del Lote 116 y concesiones mineras, a nivel de los ministerios, del gobierno central y regional, los cuales han sido ignorados. Actitudes prepotentes y discriminatorias por parte de los funcionarios de Perupetro y empresas empeoraron la situación. Firma del TLC con EE.UU. y política de adecuación legislativa por parte del gobierno de turno que promulgó un paquete de decretos legislativos, vulneraron los derechos de los pueblos indígenas. Intentos de diálogo con el gobierno por parte de AIDSESEP han fracasado.
- Paro amazónico. Todo esto llevó a los PPII amazónicos, liderados por AIDSESEP, a la convocatoria de una medida de protesta, que se inició el 9 de agosto de 2008, y figura en la escena nacional el 16 de agosto, cuando se toma Corral Quemado. Recién entonces se miró el caso con atención por las medidas tomadas, y se convocó a la reunión en San Lorenzo. Las poblaciones indígenas, para hacerse escuchar, recurrieron a la única forma que viene utilizando el movimiento

popular: bloqueo de carreteras, oleoductos, centrales hidroeléctricas, etc. El paro empieza el 9 de agosto. El Estado, en lugar de tratar de entender la racionalidad indígena, acusó a los indígenas de negarse a la modernidad y al desarrollo, y criminalizó la protesta.

- El conflicto fue inevitable y la respuesta violenta desde el Estado no se hizo esperar. Con la intervención del Congreso de la República se inicia una nueva etapa, en la medida en que se da cabida al debate, la confrontación de ideas y racionalidades. Esta nueva etapa luego se traduce en la instalación de una mesa de diálogo para tratar la agenda indígena amazónica. La decisión de hablar con el Congreso fue motivo de muchas diferencias internas.
- Es importante resaltar que en esta movilización, una de las principales reivindicaciones de los PPII es que se les reconozca plenamente su ciudadanía peruana intercultural como PPII con derechos específicos. Al aprobarse la derogatoria, los indígenas movilizados terminan cantando el himno nacional en awajun.



La foto es del regreso de la movilización de agosto. Fue en Nieva, en una gran fiesta.

d) Las implicancias políticas: reflexiones

- La protesta de los PPII amazónicos los coloca como protagonistas y actores políticos para tener en cuenta en un contexto en el que el etnocentrismo los había invisibilizado.
- El paro amazónico ha evidenciado la no representatividad política oficial de las demandas de los pueblos indígenas (gobiernos regionales y del Congreso).

- Ha permitido colocar en la agenda nacional la cuestión indígena y la necesaria reglamentación del Convenio 169.
- A nivel local, ha replanteado la orientación política de algunas organizaciones y la importancia de construir una propuesta que integre la visión indígena de desarrollo. Desde la visión indígena se habla de bienestar, no de desarrollo. Bienestar que integre valores que no tienen rango de valor comercial o de riqueza, que es otra calidad de vida.
- Los PPII amazónicos han ganado una importante batalla, pero la lucha por la defensa de sus derechos continúa. Su propuesta incluye una modificación constitucional que garantice su territorio y reglamente sus derechos.

SAIPE ha acompañado y fortalecido el proceso de defensa del territorio Awajun y Wampis a través de programas de titulaciones, ampliaciones territoriales e inscripción en Registros Públicos de las comunidades indígenas. Mantiene una posición crítica frente a alternativas foráneas no acordes con la realidad ecológica y sociocultural local y que no respeten los derechos de los PPII, como son las relacionadas con la exploración y explotación de hidrocarburos y la minería. Asimismo, promueve en todas sus actividades el fortalecimiento de capacidades locales, alternativas de manejo y conservación de los recursos naturales frente a nuevas necesidades y condiciones de vida, y acompaña permanentemente a la población (asistencia técnica a autoridades comunales, familias, promotores, comités, etc.). Respeto la identidad cultural y apuesta por una ciudadanía intercultural. En sus palabras:

“No tenemos rol de liderazgo. Los pueblos indígenas no son, como lo suponen las teorías planteadas desde el poder Ejecutivo, [...] pobladores que son manipulados e ignorantes, [son] pobladores que no han sufrido el proceso de colonización inca ni español, que tienen capacidad crítica y de autonomía como actor que deja sin validez esas teorías”.

6.4. Deforestación de los escasos bosques en Jaén y San Ignacio

La deforestación, tanto a consecuencia de la ampliación de fronteras para fines de asentamiento humano y producción agropecuaria, así como para la tala de los bosques y la extracción legal, mayormente ilegal, de madera con fines comerciales, constituye un serio problema que desencadena riesgos para la supervivencia de la población a largo plazo, tales como la disminución de los caudales de agua (allí donde la fuente de carga y recarga es el ecosistema de páramos y bosques de neblina), la pérdida de biodiversidad y la significativa erosión de los suelos en áreas

inclinadas, con derrumbes o huacos en períodos de intensas lluvias. En el contexto del cambio climático global, es un factor que contribuye al calentamiento global y la crisis del agua. Sin embargo, no es un problema priorizado en las políticas públicas estatales. Miembros de la Unidad Técnica Agroambiental, la Vicaría del Medio Ambiente (VIMA) y Radio Marañón del Vicariato San Francisco Javier seleccionaron el análisis de la incesante deforestación de los escasos bosques en Jaén y San Ignacio, como situación política que involucra y enfrenta a la población, las rondas campesinas, las empresas extractivas, comerciantes de madera y las entidades públicas (INRENA, PNP).

Análisis de la problemática: actual y proceso histórico

- A lo largo de las últimas cuatro décadas, se vienen perdiendo grandes cantidades de áreas boscosas en las provincias de Jaén y San Ignacio, como consecuencia de una ineficiente administración por parte de INRENA. Si bien durante las últimas décadas se han realizado importantes acciones para colocar el tema en la agenda pública, aunado al trabajo de las rondas campesinas en el control de la deforestación y el transporte ilegal de madera, no ha sido posible concertar políticas eficientes de control. Por el contrario, en determinadas zonas, la situación ha derivado en conflictos entre la organización social y los funcionarios de las entidades públicas encargadas de autorizar, controlar y sancionar todo acto ilegal forestal. Más bien, en muchos casos, dichas entidades facilitan las actividades forestales ilegales.
- Tres aspectos de problemática actual: eliminación paulatina de cobertura vegetal en laderas y erosión del suelo; eliminación de la cobertura boscosa con riesgo para la retención hídrica; y manejo inadecuado del recurso hídrico. Los bosques de Huamantanga, hace 25 años, tenían una superficie de 30,000 hectáreas, y contribuía con la formación de flujos importantes de agua; pero actualmente se ha reducido a alrededor de 3,860 hectáreas. Esta disminución, producida como consecuencia de la eliminación del recurso forestal, ha causado la reducción del colchón hídrico existente en la parte alta de la microcuenca Amojú y, por ende, la alteración del régimen hidrológico de Río Amojú, el cual abastece de agua a todo el valle de los distritos de Jaén y Bellavista. Además, los bosques atraerón –y atraen todavía– a empresas madereras. El resultado es que actualmente, de las 800,000 hectáreas de bosque originales sólo quedan unas 100,000 en la provincia de Jaén. Además, la contaminación del agua constituye un problema cada vez más grande, y se está perdiendo una gran cantidad de fuentes.

- Esta problemática expresa un proceso histórico de crecimiento no sostenible de la ciudad de Jaén y de los entornos rurales, cuyas principales características se presentan en el recuadro adjunto. Con el transcurso de los años, la agricultura se ha incrementado y la presión contra el bosque se ha hecho incontenible. Además, han disminuido los caudales de agua que nacen en los bosques de las cabeceras de cuencas, generando conflictos entre agricultores de la parte baja de la cuenca debido a la competencia por el agua en épocas de sequía, lo que viene produciendo una bomba de tiempo en el tema del suministro de agua para la vida de la población y de los que transitan en la ciudad de Jaén.
- A principios de la década de los noventa surge la preocupación, especialmente en las rondas campesinas y algunos gobiernos municipales, por la conservación de los reducidos bosques y el inicio de acciones para contrarrestar las prácticas de tala indiscriminada y la extracción ilegal de madera, así como el interés por fomentar las prácticas de reforestación y manejo agroforestal. A raíz de la defensa de los bosques de San Ignacio, que movilizó a la población durante 1992 al mes de abril de 1993, en que se libera a los diecisiete líderes acusados injustamente de terroristas, las organizaciones incluyen en su agenda de trabajo el tema ambiental. El involucramiento del Obispo de Jaén, Monseñor José María Izuzquiza Herranz, S.J., empezó en 1992 con la defensa de los derechos humanos y de los escasos bosques que fueron concesionados a la empresa Incafor S.A., en el gobierno de Alberto Fujimori. Se generó y se agudizó el conflicto entre la empresa, de un lado, y el Frente de Defensa del Medio Ambiente y la población local, del otro. La criminalización de los líderes del Frente y las acusaciones injustas fueron la causa para institucionalizar la defensa de los campesinos y los recursos naturales en la agenda ambiental en el Vicariato.

EL PROCESO HISTÓRICO:

La deforestación, las políticas de Estado y el crecimiento de la ciudad de Jaén

En el primer gobierno de Belaunde (1963-1968):

Desde el gobierno central, se fomentaron los procesos de deforestación de la selva con la política y acciones a favor de las colonizaciones, así como la construcción de la marginal para promover el desarrollo nacional y el gamonalismo.

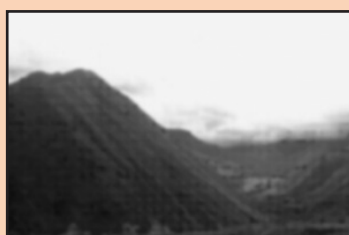
La villa de Jaén empezó a crecer en población y viviendas, a tal punto que empezaron las primeras acciones de acondicionamiento

básico de la emergente ciudad de Jaén. Desde 1963 se inician las elecciones de autoridades municipales, con lo cual el primer alcalde elegido de Jaén se preocupó por las instalaciones de agua-desagüe, reparto de solares, implementación de camal, entre otros. Luego, en el siguiente período edil: la pavimentación de la Plaza de Armas, el mercado central, entre otros. Es decir, sin ninguna incorporación de políticas urbano ambientales, de reforestación o prácticas agroforestales en el campo y de conservación de los bosques clave para la generación de recursos hídricos. Esto continuará hasta 1990.

En la fase estatista hasta el inicio de la fase neoliberal (1969-1992):

Si bien la Reforma Agraria (1969), promovida por el gobierno del general. Juan Velasco, transformó las estructuras de la tenencia de tierras y brindó mayor protección a las comunidades campesinas, también tuvo consecuencias en una mayor presencia humana sobre los bosques. Mucha gente de Cajamarca y Piura (Huancabamba) invade las tierras de las montañas vírgenes. Se promueven formas de organizaciones agrarias, formación de empresas comunales, organizaciones cooperativas agrarias y de servicios, especialmente las ligas agrarias fomentadas por SINAMOS, lo que consolidó el proceso de asentamiento humano sobre la base de la deforestación masiva.

Una importante iniciativa fue la creación del SANTUARIO NACIONAL TABACONAS NAMBALLE, mediante D.S. N° 051-88-AG, con una extensión de 29,500 hectáreas, ubicado al noroeste de la ciudad de San Ignacio, que abarca parte de los distritos de Namballe y Tabaconas. Es una joya ecológica que se caracteriza por albergar especies de flora y fauna en peligro de extinción. Flora: Podocarpus (romerillo), orquídeas, Chinchona sp. (árbol de la quina o cascarilla), Croton sp., (sangre de grado), entre otras. Fauna: Tremarctos ornatos (oso de anteojos), Tapirus pinchaque (tapir de altura), Rupicola peruviana (gallito de las rocas), entre otros. El Santuario en las siguientes fotos:



En 1990 aparece una empresa forestal (empresa de propiedad social), CHAUPE, a talar los BOSQUES de San Ignacio, concesión otorgada por el Estado. El gobierno otorga concesiones forestales en alrededor de 6,000 hectáreas a una empresa maderera. Esta empresa, si bien es peruana con capitales internacionales –denominada INCAFOR S.A.– exporta madera a Japón. Frente a la tala de los bosques, durante 1991-1992 se produjeron las más grandes movilizaciones sociales; se formó un Frente de Defensa del Bosque de San Ignacio, porque se trataba de los bosques de amortiguamiento del Santuario Nacional Tabaconas-Namballe. De este hecho surgió la agenda pública ambiental.

Principales actores e institucionalidad involucrada en la problemática



- Reconocemos como actores estratégicos a las municipalidades provinciales –por las propuestas–, a las rondas –por su preocupación en el control del tráfico de madera ilegal–, al INRENA, la empresa privada (Requejo, Romero), el Vicariato (instituciones) y a la Defensoría del Pueblo.
- Como actores relevantes, a las municipalidades locales, que, a pesar de tener la obligación de preservar los recursos naturales de su territorio (art. 141 de la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades), no actúan.

- Como actores secundarios, a los campesinos, agricultores no organizados. (Queda como reflexión el tema de la creciente población que demanda día a día casas, edificios, muebles, enseres hechos de madera, que son finalmente los que hacen que los bosques sean el objetivo de los madereros. Un negocio para quienes no reparan en el daño a la naturaleza).
- En contraste con el régimen neoliberal que sobredimensiona el mercado y minimiza el rol del Estado, con perjuicio de la sostenibilidad ambiental, en Jaén se desencadenan acciones desde las entidades de la sociedad y algunos gobiernos municipales para reactivar la agenda ambiental. El Pacto de Gobernabilidad Ambiental, suscrito el año 2000 por los partidos políticos, movimientos independientes y organizaciones políticas, es expresión de la responsabilidad ambiental frente al país. Con la finalidad de contrarrestar los daños ocasionados sobre el bosque, la Municipalidad Provincial de Jaén, mediante Ordenanza Municipal N° 07-2003-MPJ, de fecha 7 de diciembre de 2003, declara como Área de Conservación Municipal el "Bosque de Huamantanga" y sus Recursos Naturales, prohibiéndose al mismo tiempo toda acción de tala, extracción de recursos forestales maderables y fauna silvestre dentro de un área de 3,840.72 hectáreas, además de asumir la responsabilidad de implementar su manejo y administración.
- Actores en quienes hay que hacer incidencia son INRENA, extractores, carpinteros, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente, Congreso de la República, ATDR, Ejército, PNP, Poder Judicial. El INRENA es un Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Agricultura, creado por Decreto Ley N° 25902 el 27 de noviembre de 1992, encargado de realizar las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y cautelar la conservación de la gestión sostenible del medio ambiente rural y la biodiversidad silvestre. El Ministerio del Ambiente tiene entre sus objetivos específicos el de asegurar el cumplimiento del mandato constitucional sobre la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas y el desarrollo sostenible de la Amazonía; asegurar la prevención de la degradación del ambiente y de los recursos naturales y revertir los procesos negativos que los afectan; promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.

En este marco, el Vicariato San Francisco Javier viene propiciando y apoyando las iniciativas de las rondas campesinas, de las asociaciones de productores agropecuarios y cafetaleros, de los centros educativos

y gobiernos locales para la conservación del ambiente. Esta labor la realiza a través de la comunicación radial, de los diversos proyectos que involucran reforestación, mejoramiento y diversificación productiva, gobernabilidad, seguridad alimentaria, educación ambiental y saneamiento ambiental. Asimismo, mediante su participación en conjunto con otras instituciones en la protección de los Bosques de Chinchipe (binacional).

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DESCENTRALIZACIÓN

El tránsito de lo social a lo político requiere que las diversas expresiones de la sociedad peruana avancen en tener representación política para participar en el ejercicio del poder político nacional, regional y local. Por ello, presentamos en esta parte final el resultado de nuestras reflexiones sobre los partidos políticos y la descentralización en el marco de la búsqueda de la gobernabilidad democrática, así como los casos relevantes que ilustran la naturaleza de los desafíos políticos que encaramos como sociedad.

En democracia, gobernar es un proceso complejo que involucra funciones de representación política desde el Estado –los gobernantes elegidos, con una propuesta política distinta a otras– y desde los ciudadanos –las diversas expresiones de interés colectivo. La intermediación entre ambos niveles es el campo de la representación política para la gobernabilidad democrática. Una de las instituciones más importantes de representación política en democracia la constituyen los partidos políticos. Por ello, parece que la revaloración y la dignificación de la política suponen también la necesaria revaloración de los partidos políticos y su función de representación e intermediación.

7. PARTIDOS POLÍTICOS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La representación política para la gobernabilidad democrática es un campo en el que tenemos un déficit en el Perú, que se expresa en las últimas dos décadas a través de una profunda crisis de legitimidad de los partidos políticos, sin que se hayan gestado alternativas para las funciones que les corresponden en el funcionamiento de la democracia. Los partidos son las instituciones que permiten agregar visiones y demandas ciudadanas a nivel del Estado nacional, catalizar la movilización electoral, contribuir a la gobernabilidad, posibilitar la viabilidad de los procesos de toma de decisión. Los partidos se hacen en el nivel local, pero son al mismo tiempo los canales para la gobernabilidad nacional. Los partidos ayudan a crear identidades políticas y, por lo tanto, contribuyen a darle cierta estabilidad a las preferencias electorales. Al

no existir una estructura de partidos consistente se genera la incertidumbre e imprevisibilidad política, así como la volatilidad electoral a nivel nacional. Sin partidos las demandas locales tienen dificultades para agregarse a nivel nacional.

7.1. Rol de los partidos políticos: análisis histórico

Los partidos políticos cumplen, pues, un papel esencial en la democracia y es difícil pensar en una democracia estable sin su presencia. Mientras los partidos políticos sigan siendo considerados como parte del problema y no de la solución, no avanzaremos en representación de los niveles nacional, regional y local. Las tensiones sociales –siempre presentes a lo largo de la historia del Perú– estallarán en los márgenes del sistema de partidos, como de hecho está sucediendo en el Perú.

J. Crabtree (2006) distingue dos tipos de responsabilidades en los partidos políticos que no siempre logran reconciliarse entre sí: responsabilidades “desde abajo”, que consisten en representar las visiones de la gente común, agregarlas al nivel del Estado y proveer de un abanico de opciones electorales, que son canalizadores de la movilización electoral. Pero también tienen responsabilidades “desde arriba”, reclutando gente para el gobierno, así como legislando y dirigiendo procesos de toma de decisión. Esta doble responsabilidad no ha sido fácil de reconciliar en el Perú. De acuerdo con Crabtree:

- Agrupados alrededor de núcleos del poder político centralizado, [los partidos] terminan siendo vehículos de cooptación y clientelismo, y aquellos que permanecen fieles articulando exitosamente las demandas y reclamos poco contribuyen a formar alianzas que den más estabilidad. Terminan exacerbando los problemas de gobernabilidad. Combinar esas dos funciones es una exigencia sobre exagerada para países como el Perú, donde a la distancia muy grande entre Estado y sociedad, se suman las divisiones extremas geográficas, sociales y raciales. (2006: 55)

Otro planteamiento de Crabtree se refiere al déficit democrático en el Perú y en los partidos políticos, lo cual forma parte del origen de su crisis. En el Perú las masas permanecieron mucho más tiempo al margen del sistema político. En el Siglo XIX, en su mayoría los gobiernos fueron autoritarios, centralistas, y muchas veces militares, de modo que se resistieron a la participación democrática. Las estructuras del Estado eran elitistas y exclusivas. El sistema político no ha llevado a más inclusión política y desarrollo económico, sino al contrario. Las instituciones políticas no sólo han sido frágiles e incapaces de representarnos, sino que además han activamente excluido a muchos y beneficiado a pocos en la historia del Perú.

De hecho, el Perú pertenece al grupo de países latinoamericanos que nunca tuvo una tradición de gobierno sostenida por partidos –como Chile, Uruguay, Costa Rica, Colombia o hasta Venezuela–; tampoco ha habido esfuerzos reales de integración de las mayorías campesinas, indígenas u obreras al sistema político –como de un modo u otro se intentó en México, Brasil o Argentina. Aquí, como en algunos países centroamericanos, Ecuador y Bolivia, las mayorías no fueron integradas al sistema político ni durante el s. XIX ni durante el s. XX. Los pocos intentos de inclusión política en nuestra región debieron hacerse “quebrando” los sistemas político-institucionales activamente excluyentes y elitistas –Velasco Alvarado en Perú, Velasco Ibarra en Ecuador, o el Movimiento Nacionalista Revolucionario en 1952. El problema de nuestro sistema político no ha sido sólo su “déficit” de inclusión, sino su activa exclusión de la mayoría de la población.

Ningún partido en el Perú, hasta la Constitución del 79 que da voto a los analfabetos, llegó a ser un partido nacional, en el sentido de tener presencia en los diferentes niveles de la sociedad y en todas las zonas del país. Los partidos políticos peruanos han presentado siempre características internas jerarquizadas que reflejaban los prejuicios sociales, regionales y étnicos de la extracción social de los que provenían. La primera vez que surgió un sistema de partidos políticos basado en reglas democráticas, fue en la década del ochenta, cuando compitieron por el apoyo de la masa electoral y con elecciones razonables y periódicas. Pero tuvo que enfrentar la crisis económica, política (violencia) que remecieron sus cimientos (Crabtree 2006: 35-37).

Algunos analistas sostienen que durante los 80 la democracia representativa tuvo su oportunidad en el Perú. Hubo partidos importantes con representación en el sistema político, pero que no fueron capaces de gobernar. La crisis del sistema político peruano de los 80 no habría sido sólo de representatividad, sino de gobernabilidad. Al final de la década democrática, el Perú estaba en una guerra que lo desangraba, la economía en colapso y las instituciones políticas tradicionales sin capacidad de respuesta. En los 90 vino el gobierno de Fujimori, que atacó lo que quedaba de los incipientes mecanismos de intermediación y representación política de la democracia peruana. Fujimori fortaleció y legitimó su estilo autocrático en el ejercicio del poder a través de la deslegitimación y ataque sistemático a las de por sí ya frágiles instituciones democráticas del Perú. Los partidos políticos, el Congreso y las instituciones locales de representación política fueron deslegitimadas, restringidas en sus atribuciones, si no directamente atacadas y arrinconadas judicialmente o con campañas publicitarias orquestadas desde el gobierno. Fujimori centralizó el poder como nunca en el Perú.

7.2. Los partidos políticos en la situación actual

Debido a la centralización del poder tan fuerte en el gobierno de Fujimori, uno de los temas centrales de la campaña política del 2001 –al final de su gobierno– fue la descentralización del poder. Así, desde el año 2000, y en una brecha abierta por el gobierno de transición de Valentín Paniagua, se buscó promover y fortalecer los mecanismos de intermediación y representación política local, regional y nacional. Los procesos de descentralización política fueron parte de la agenda política nacional. Sin embargo, los partidos políticos nacionales no lograron fortalecerse e institucionalizarse durante este período.

Actualmente los partidos políticos del Perú:

- No tienen una identidad ni nacional ni local con sus representados; son maquinarias para ganar elecciones, son organizaciones conformadas por líderes pro caudillistas, sin renovación de sus mandos; con poca presencia en los debates políticos nacionales y sin pronunciamiento ante los conflictos; actúan para sacar algún provecho político, se han mercantilizado; son sectarios. Son partidos muy verticales, con prevalencia de grupos de poder internos que se oponen a su democratización, y prima el pragmatismo frente al respeto de normas, acuerdos y compromisos; en la promoción de candidatos predomina la lealtad partidaria y el poder económico a la idoneidad; la oposición política se ejercita tímidamente y no direccionan políticamente el descontento popular.
- En su función de representación, hay una incongruencia entre lo que hacen en el Congreso y lo que deberían representar; carecen de liderazgos, por eso invitan a personajes; mantienen esencia clientelista; personalizan el ejercicio político; acentúan antivalores (tránsfugas, corrupción); buscan el centro y se pierden en la indefinición ideológica y programática; carentes de una visión política que articule lo nacional, regional y local; rasgos sectarios que agudizan el nivel de fragmentación política; con mirada desactualizada, poco analítica de la realidad y con desconocimiento de las demandas actuales. No tienen legitimidad ni representatividad para articular y transformar intereses particulares en demandas comunes. No contribuyen a la formación de líderes políticos. Faltan partidos nacionales que hagan incidencia nacional; siguen siendo partidos personalizados. Actualmente representan a un grupo reducido.
- En su función de gobernabilidad, el desempeño de los partidos sigue siendo nulo, está en juego más el poder que la gobernabilidad, es una representación disfrazada. Provocan el surgimiento de movimientos regionales débiles y momentáneos; favorecen la multiplicación del conflicto social y el divisionismo en las poblaciones rurales. No ven en el proceso de descentralización una oportunidad de acercamiento a la sociedad para representarla y acercar las propuestas al gobierno, no

tienen representatividad en estos niveles; algunos se plantean la democracia participativa; juegan más al poder que a la gobernabilidad; incumplen sus ofertas o promesas a sus electores, prima el oportunismo y el marketing político; muy frágiles como propuesta de gobierno. Para que los partidos políticos cumplan con su función de gobernabilidad, es necesario que sean más efectivos y puedan responder a los intereses sociales divergentes.

Así, pues, el proceso de descentralización ha avanzado, se han gestado espacios nuevos de representación política regional y local, pero los partidos políticos nacionales no avanzaron con la misma celeridad. Desde la recuperación de la democracia, se ha abogado por la necesaria institucionalización de los partidos políticos. El sistema de partidos implica que haya reglas claras para la competencia electoral y que éstas se cumplan (respeto a la legislación, igualdad de condiciones para todos, etc.), pero también que los medios de comunicación sean imparciales. Una condición básica para que funcione un sistema de partidos es que estos se democratizen al interior, que dejen de funcionar como cúpulas cerradas. Es necesario también llenar de contenido ético el accionar político.

En SEPSI creemos que los partidos políticos requeridos en el Perú deben tener capacidad de:

- Canalizar y articular las demandas –desde abajo y con la gente–, contribuir a pasar de los reclamos a las demandas y éstas convertirlas en propuesta de políticas, buscando construir mayorías políticas.
- Buscar la construcción de una nación-Estado inclusiva.
- Articular la política nacional con la regional y local.
- Representar los intereses –nacionales, diversos y divergentes.
- Organizarse autónoma, democrática y descentralizadamente.
- Formar generación de líderes políticos.

Actualmente, se hace necesario que el sistema de partidos esté dentro de un rediseño del sistema político. Es decir, al mismo tiempo que se institucionaliza y fortalece un sistema de partidos, vemos necesario continuar con las reformas del sistema político, en los siguientes términos:

- El sistema político se caracteriza actualmente por la fragmentación política, el clientelismo y el caudillismo. Por ello, las reformas deben contribuir a reformar el régimen presidencialista; la

efectiva separación de poderes; un funcionamiento de reglas claras para la competencia electoral; la extensión de la revocatoria a los congresistas; garantizar medios de comunicación imparciales; fomentar la formación de líderes políticos; fomentar el contenido ético al accionar político; la formación política en el sistema educativo; facilitar la restricción del caudillismo y el clientelismo; y el funcionamiento efectivo de mecanismos de vigilancia ciudadana.

- Rediseñar el sistema de partidos políticos incorporando las posibilidades que brinda el proceso de descentralización. Tiene que ser posible un sistema en el cual coexistan partidos políticos nacionales con partidos macrorregionales, o tener un sistema que obligue a los partidos políticos a articularse con los ámbitos locales y regionales y obtener representatividad en ellos.

La superación de la crisis de legitimidad de los partidos políticos pasa por la reconstrucción de la confianza política por parte de la sociedad, porque esa crisis de legitimidad tiene relación directa con el inadecuado desempeño de los partidos en el ámbito interno y en su función de representación política. A su vez, la revaloración del sistema de partidos puede influir positivamente en una disminución de las crisis de gobernabilidad en la medida en que tendríamos en los partidos los canales adecuados para intermediar y canalizar las demandas de la población. Cuando no existen estos canales de intermediación, las demandas se hacen directamente al Estado de modo desordenado. Son, por tanto, difíciles de atender y casi inevitablemente devienen en situaciones de conflicto.

7.3. Gobernabilidad y crisis de partidos

Los actores políticos han planteado que el exceso de demandas genera inestabilidad política y crisis de gobernabilidad en el país; por tanto, la represión de las demandas parecería como condición necesaria para la gobernabilidad del Perú. En SEPSI creemos, más bien, que la crisis de gobernabilidad no se debe al exceso de participación y demandas, sino a la pérdida del poder del Estado en su rol y cumplimiento de sus deberes. Por ello, la transición hacia la superación de la crisis de la gobernabilidad no pasa por reprimir demandas, sino por canalizarlas institucionalmente, por mejorar y fortalecer los canales de representación política, por exigir una mayor independencia de poderes y más eficiente interrelación entre partidos políticos y sociedad. Y, sobre todo, pasa por una mayor inclusión de las demandas ciudadanas en el sistema político.

A. Adrianzén sostiene que la primera condición para mayor gobernabilidad es la ampliación del espacio público donde se puedan

concertar políticas, es decir, abrir espacios de información y diálogo con la sociedad civil. La segunda condición sería mejorar la capacidad del Estado para satisfacer o diferir legítimamente las demandas, ampliando las capacidades de gobierno en los niveles subnacionales. Cuando se combinan la restricción de espacios de debate público con la incapacidad del Estado para satisfacer las demandas o diferir su realización se produce la crisis. La crisis de la gobernabilidad sería, pues, una triple crisis: del Estado, de la sociedad y de los partidos políticos (multiplicación de las representaciones). Por tanto, cuando esa crisis se produce, la capacidad de autorregulación de los individuos y la resolución colectiva de los problemas, se bloquea (2008: 21).

Una característica de la vida política en el país es que la oposición a las políticas gubernamentales tiene fuerza en el campo de la movilización y el conflicto social, más que en los espacios y escenarios de debate y representación política –como los partidos o el Parlamento. Constatamos que no están surgiendo nuevos liderazgos políticos en las regiones donde estamos presentes, lo que parece ser expresión de la crisis de gobernabilidad por el déficit de intermediación política:

- La oposición se da más en el ámbito social que en el político. Los partidos políticos son otras de las instituciones llamadas a contribuir en generar agonismos, pero sabemos también que éstos no existen o son muy débiles. Los movimientos políticos son desideologizados, ganados por el pragmatismo de acuerdo con sus intereses. Eso permite que no haya programas alternativos desde la oposición política. (Grupo CIPCA)
- Hay un déficit de intermediación entre Estado y sociedad, que está provocado por la crisis de partidos, iniciada en mayor medida en los años 80 y 90. Lo que asistimos a presenciar en cada proceso electoral es que tal candidato tiene más valor que el mismo partido o movimiento político, o simplemente es un invitado. A ello se suma el descrédito de los partidos políticos tradicionales por no contar con planes que hayan buscado la construcción de una nación-Estado inclusiva, no hayan encarado adecuadamente el período de violencia política (mayores acciones subversivas de SL y el MRTA), así como por la discrecionalidad en el manejo de la economía nacional con la hiperinflación en el primer gobierno de Alan García. (Grupo CCAIJO)
- La gobernabilidad requiere un Estado que entienda el conflicto social como producto de situaciones de falta de empleo, pobreza, exclusión, desigualdad e inequidad, que tendría que encarar. Por estas situaciones, existe desde la sociedad un cuestionamiento al sistema democrático sobre su aporte para elevar la calidad de vida de la mayoría de la población. Por otra parte, si a la falta de capacidad estatal de resolver las demandas se suma que los espacios públicos existentes no son efectivos, entonces los conflictos sociales devienen en conflictos políticos. (Grupo SEA)

Un problema importante vinculado con la fragilidad del sistema de partidos es la no generación de mayorías políticas en el Perú. Nuestro sistema político está definido por múltiples minorías políticas. El espectro político nacional es sumamente fragmentado, lo que dificulta la representación vertical de las demandas sociales diversas. A. Adriazén considera que parte del problema está en el mismo diseño institucional de representación política. Esta ausencia de mayorías tendría que ver con un marco institucional de representación política nacional más bien bicéfalo: con una representación en el Parlamento nacional y otra representación regional que impide a los candidatos regionales presentarse en las elecciones del Parlamento. Ello unido a la ausencia de un sistema de partidos, y a cuestiones de orden estructural, como la pobreza que presiona al sistema político con múltiples reclamos históricamente no atendidos –los pobres tienen reclamos, no tienen intereses, y representar reclamos es complicado. Entonces se genera una mayor crisis de representación en el sistema político (2008: 24).

Las presiones desde las fracturas sociales, y las demandas históricamente inatendidas, sobre el sistema político nos obligan a incorporar la noción de conflicto en la democracia para pensar los sistemas de representación y acción política. El conflicto no puede ser negado o simplemente reprimido, sino que requiere ser tomado en cuenta por los actores políticos en el modo de hacer política en el Perú. Las múltiples demandas y reclamos sociales requieren ser atendidos por el sistema político y ser parte de los programas de los partidos políticos. Crabtree afirma que, junto con la inexistencia de un sistema consistente de partidos, está también el problema de la concentración de los partidos políticos en el espectro político del centro, lo que en una sociedad tan dividida y con movimientos sociales como la peruana, significa que han cesado de ofrecer a sus electores alternativas claras para la solución de los problemas. Los partidos necesitan articular alternativas para los diversos grupos y clases sociales, y organizarse recogiendo voces de distintas regiones y grupos (Crabtree 2006: 48-49).

Constatamos que en las décadas del setenta y ochenta existía, de un modo u otro, representación del conflicto de intereses, del cual versan los analistas de historia política. Pero desde la década del noventa se impuso en los hechos una política instrumental que ha dejado de lado la noción de conflicto y busca generar siempre consensos: en la práctica se han obviado voces discordantes. Reconocer la heterogeneidad de intereses supone llevar el debate al terreno político, el de las reglas democráticas, que reconocen la legitimidad de los otros; unos y otros intereses y visiones serán adversarios, y no enemigos para eliminar. Es el modo de evitar la violencia de la calle como mecanismo de debate político.

- Si hubiera una representación política real de la sociedad civil en los partidos políticos, autoridades locales y regionales, se podrían canalizar las demandas sociales, procesando los conflictos por la vía democrática, sin que llegue a establecerse una relación amigo/enemigo, transformando el “antagonismo” en “agonismo”; asimismo, el establecimiento de espacios para la participación ciudadana y la consulta jugaría un rol muy importante al respecto. (Grupo SAIPE)
- Sin partidos políticos que articulen y representen las demandas de las mayorías de forma permanente y estable, que generen confianza de los líderes y de la población, que tengan una organización democrática y una cultura de rendición de cuentas, la intermediación efectiva entre sociedad civil y Estado no se dará en forma efectiva y la crisis de gobernabilidad será un riesgo permanente. (Grupo SEA)

Sobre el peso de la pobreza en las dificultades para que se desarrolle ese proceso plenamente:

Cuando las cuestiones sociales pesan tanto (la pobreza), éstas dominan e invaden la cuestión política, por eso no importaría mucho el gobierno que se tenga, si éste soluciona[ra] las demandas. Es la explicación de la aceptación de amplios sectores al gobierno de Fujimori (hizo las carreteras, construyó colegios, dio seguridad ante Sendero, etc.). Mientras exista tanta pobreza y exclusión en el país: ¿estaremos siempre en riesgo de que lo social invada lo político negativamente? (Grupo SEA)

8. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A lo largo del análisis de las temáticas que anteriormente se han presentado, se han ido incorporando tanto las oportunidades como los límites del proceso de descentralización en curso para la canalización y representación política y ciudadana de las diversas expresiones de la sociedad, así como también para la canalización y resolución de los conflictos locales y regionales. Es que los desafíos políticos en un esquema de gobierno descentralista, son también a menudo desafíos políticos territorializados en correspondencia con su contenido político y alcance territorial (ámbito nacional y subnacional) respectivo. En ese esquema, la gobernabilidad pasa a ser una función compartida por los tres niveles de gobierno, y la intermediación política –entre sociedad y Estado– compromete esos tres niveles también. En resumen, la institucionalidad de la descentralización juega un papel importante en la generación, desarrollo y resolución de las condiciones y la crisis de gobernabilidad.

En ese sentido, la institucionalidad de la descentralización política-territorial a la que se aspira está aún distante de la actual, que se afirma

cada vez más como un proceso político-administrativo en el ejercicio del gobierno y en los espacios de planificación y presupuesto participativo. Para explorar rutas que permitan reformar la institucionalidad de la descentralización hacia su profundización, se seleccionaron textos del Informe del PNUD-Perú 2006 referidos a la descentralización y la ciudadanía.

Al abordar la temática, el capítulo 4 del Informe del PNUD propone analizar la reforma del Estado y la descentralización como dimensiones que se refuerzan y condicionan mutuamente. Asimismo, asume la necesidad de implementar una nueva generación de reformas institucionales –que redefinan el rol del Estado– orientadas a propiciar una nueva descentralización con una connotación de fomento productivo en colaboración con otros agentes económicos, y que propicie un modelo de gestión del nivel intermedio o regional de gobierno compatible con ese énfasis económico.

El nuevo paradigma para las reformas institucionales insiste en la necesidad de potenciar la complementariedad entre el Estado y el mercado respecto de las tareas de promoción competitiva e innovación productiva, destacándose la promoción de redes empresariales de innovación y aprendizaje. La innovación de la acción pública y la interacción con el sector privado son medulares en la política de desarrollo en el nuevo escenario del siglo XXI. El reto, en el caso peruano, es que estas políticas sean incluidas en el proceso de descentralización, con el propósito de que las reformas institucionales sean compatibles con la promoción de territorios, regiones y localidades. De este paradigma surge la necesidad de combinar modelos de gestión basados tanto en la descentralización como en la centralización. La propuesta consiste en que el nivel intermedio o regional los combine de modo que, visto el proceso desde arriba hacia abajo, se trate de la descentralización de políticas del nivel nacional al regional; y visto el proceso desde abajo hacia arriba, se trate de la centralización de recursos a fin de maximizar las ventajas competitivas y la eficiencia (PNUD 2006: 121-122).

Así, la propuesta de fondo es que el actual esquema de descentralización incorpore ajustes que potencien la capacidad de los gobiernos de nivel intermedio o regional para promover capacidades de despegue económico territorial, lo que a su vez tendría impacto en una mejor atención de las demandas de las poblaciones y contribuiría, de ese modo, en la superación de la crisis de legitimidad del Estado. En ese marco:

La orientación general de la reforma institucional es modificar las estructuras y el funcionamiento del poder Ejecutivo nacional de tal modo que sea compatible con esta nueva descentralización. Las estrategias:

a) Establecimiento de relaciones de coordinación vertical entre los niveles de gobierno y con enfoques territoriales en la elaboración de estrategias y la asignación de recursos;

b) Fortalecimiento de la capacidad del gobierno nacional para formular y ejecutar políticas públicas transversal[es] y sectorial[es], así como para coordinar con los otros niveles de gobierno de tal modo que se evite tanto superposición de funciones como fragmentación de inversión, y conectar presupuesto con planificación;

c) Incorporación de criterios estratégicos para el nuevo Estado, que requiere de la reforma del poder Ejecutivo, la no confrontación con los gobiernos subnacionales, y abordar tres temas críticos: promover un proceso de regionalización económica que luego se exprese en regiones político-administrativas (inducir cambios en las economías regionales a partir de articular intervenciones multisectoriales; proveer de infraestructura productiva, favorecer acondicionamiento territorial, y articular ciudades intermedias); superar los frenos de la transferencia de competencias, y dotar de mecanismos institucionales para la formación de capacidades locales y regionales en proyectos de inversión pública. (PNUD 2006: 126-132)

8.1 La reforma del rol del Estado

El punto de partida de nuestra reflexión, tomando en cuenta los alcances del Informe, fue preguntarnos por los roles que debía tener el Estado peruano, llegando a destacar los siguientes:

- Promotor del desarrollo humano de todos los ciudadanos y ciudadanas.
- Facilitador, promotor y planificador de desarrollo territorial y de integración de procesos de desarrollo regional/local.
- Descentralizador: fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos locales y regionales; coordinar las relaciones intergubernamentales y articular los diversos intereses de los diferentes espacios (local, regional, nacional).
- Impulsor de la regionalización: conocer las características de las regiones, fortalecer a los gobiernos regionales y relanzar el proceso de regionalización.

En esa orientación, una muestra de las reflexiones suscitadas:

- El sinuoso camino al desarrollo, aún frustrado en el país, que ha sido pensado, programado, implementado y ejecutado siempre desde Lima,

urbe que concentra el poder político y económico nacional, ha despertado la aparición de otras alternativas, además muy legítimas, como es, en este caso, la descentralización. La aspiración descentralista queda muy bien graficada en el capítulo 5 de la lectura, cuando se recoge las palabras de Johnny Zas, donde él dice que sólo “un Estado descentralizado podría generar un escenario de país con igualdad de oportunidades para todos sus ciudadanos y ciudadanas [...] para poder ejercer todos los derechos ciudadanos (civiles, políticos, sociales, económicos, culturales)”. (Grupo CIPCA-CUTIVALÚ-CANAT)

- Se puede apreciar la integración de enfoques divergentes: centralización y descentralización, los que deberían convivir en forma coherente en un proceso de descentralización. Se tiene que considerar la actual conformación del Estado y el enfoque territorial. No puede haber una reforma del Estado si no hay una reforma del poder Ejecutivo. Actualmente existe concentración del poder, se requiere considerar con fuerza el enfoque territorial. El proceso será sostenible en la medida que den mayor calidad a las inversiones; la asociatividad de municipalidades es un elemento importante y estratégico. Es una vieja petición en el país desde los años 70 y 80, políticas mundiales de readecuación económica mundial que hacen sentir la necesidad de Estados más modernos. (Grupo SEA)

- Un eje central de la descentralización debe ser la regionalización. Las regiones deben cumplir un doble rol: de descentralización hacia arriba y de centralización hacia abajo, lo cual no es incompatible con el modelo descentralista, pues muchas veces es necesaria la aglomeración territorial para aprovechar economías de escala. En ese sentido, la regionalización no es la demarcación política: es plantear cómo impulsar la descentralización económica. (Grupo de CIPCA)

- Mientras no exista coordinación interinstitucional, interdependencia intersectorial, articulación territorial y transversalización de las políticas, no habrá una clara y bien intencionada racionalidad del Estado; por lo tanto, no será posible avanzar y profundizar el proceso de descentralización en curso en el Perú. Por ello creemos que el rol del Estado está básicamente en asegurar estas líneas de trabajo mencionadas. Sin la garantía de ellas, cualquier iniciativa paralela es absurda. Es la única manera para que el Estado sea complementario al mercado. (Grupo ENCIENTROS)

Buscando aportar en torno a la reforma del rol del Estado en el Perú, identificamos y priorizamos las posibles estrategias para empezar esa reforma:

Una de las estrategias priorizadas fue la reestructuración del poder Ejecutivo hacia los gobiernos subnacionales. Esto requeriría un reordenamiento de los poderes del Estado, una revisión de atributos de cada nivel de gobierno instituidos desde la Constitución, la

descentralización efectiva de las políticas y programas sectoriales, transferencia efectiva de competencias y capacidades de gestión a las regiones y municipalidades en coordinación con éstas, y la incorporación de lo pluricultural en el esquema descentralizador. La argumentación vinculada con esta estrategia se expresó en los siguientes términos:

- Respecto de los fines de esta reforma se plantearon diversos énfasis: generar un escenario de igualdad de oportunidades y para el ejercicio de los derechos ciudadanos en todo el territorio del país; la elección regional de sus prioridades de desarrollo; promover la competitividad territorial; la inversión debe ser descentralizada e ir de acuerdo con los diferentes modelos de desarrollo; el fortalecimiento de capacidades humanas.
- Respecto de las diversas razones para esta reforma: la persistencia del centralismo y de la tendencia del gobierno central a retener funciones, competencias y recursos, fuente de conflictos con los gobiernos subnacionales; el sistema presidencialista que resta poder a las regiones; superposición y duplicidad de funciones entre los niveles de gobierno; un Estado poco eficaz, con débil legitimidad, sin visión de largo plazo y escasa voluntad política descentralista; reducida capacidad para formular y ejecutar políticas públicas. Se requiere que las reformas conduzcan al ejercicio de las competencias y funciones en las distintas materias sectoriales por parte de los gobiernos locales y regionales.

Otra de las estrategias priorizadas fue la construcción de un proceso de planificación territorial descentralizado a largo plazo. Las razones vinculadas con esta estrategia:

- Respecto de lo que se requiere: construir un proceso de planificación con objetivos a largo plazo, ejes transversales y nociones propias, con reconocimiento de saberes y aportes de las regiones, y pluriculturalidad del Estado-nación; deberán primero reconocerse las necesidades locales (local-regional); luego priorizarse las demandas nacionales en virtud de favorecer a las mayorías, para que se asuma un rol de promoción de políticas nacionales; debe haber identificación de relaciones de complementariedad horizontal y vertical entre los niveles de gobierno; debe insistirse en la formación de capacidades sectoriales, regionales y locales.
- Respecto de las razones para esta reforma: el distanciamiento entre la población y el Estado, que pone en juego las capacidades de gestión de un gobierno local, una regionalización que no logra propuestas eficaces que beneficien a la población, y una sensación

de que todo se planifica desde Lima; existe un predominio de enfoques sectoriales y ausencia de territoriales; muchas veces la política sectorial está por encima de los planes regionales de desarrollo; porque ni el planeamiento ni el presupuesto responden a objetivos de desarrollo; y la persistencia de la fragmentación, enfrentamientos entre provincias y regiones ajenas a una visión más territorial nacional y regional.

Finalmente, otra estrategia priorizada: el relanzamiento de la regionalización sobre la base de la construcción de modelos regionales de desarrollo con visión estratégica, participación y vigilancia efectiva. Las razones vinculadas con esta estrategia:

- Respecto de lo que se requiere: gobiernos regionales que tengan autonomía, recursos y capacidades de gestión; que la descentralización cobre vigencia como instrumento clave para el aprovechamiento de las economías de escala, de aglomeración e incorporación de externalidades de redes, para lo cual son importantes los procesos de agregación o centralización de recursos y capacidades de gestión para maximizar la ventajas competitivas y la eficiencia.
- Respecto de las diversas razones para esta reforma: existe un divorcio real entre lo nacional y lo regional, entre los mandatos nacionales y las prioridades regionales; porque la regionalización no es la demarcación política, es un proceso de descentralización económica o de integración económica, que a largo plazo se puede expresar políticamente. Esta regionalización requiere una apuesta por la competitividad de las regiones; regionalización, pero empujada desde arriba y desde abajo; con un plan de desarrollo territorial que oriente el proceso, no sólo tomando en cuenta el mercado, sino también la diversidad cultural y de identidades, y resultante de un proceso participativo descentralizado. Para impulsar esta regionalización económica, la estrategia consistiría en el autodescubrimiento de potencialidades y capacidades al interior de las regiones, empezando por la reingeniería en los sectores públicos; el aprovechamiento de las economías de escala con una promoción de una mejor producción, acondicionamiento territorial y articulación de ciudades intermedias; la actualización y difusión de información accesible a la población sobre diagnóstico y posibilidades económicas regionales y la dinámica de la estructura del Estado; la transparencia de la gestión pública regional en los presupuestos participativos.

8.2. Balance de la descentralización y capacidades de los gobiernos regionales y locales

En términos generales, estamos de acuerdo con los principales “cuellos de botella”, identificados por el Informe del PNUD, para el avance del proceso de descentralización, entre los principales mencionados: el lento y desarticulado proceso de transferencias del poder Ejecutivo hacia los gobiernos subnacionales, la débil capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales y la transparencia de la gestión pública, entre otros. A partir de la experiencia institucional en los ámbitos regionales y locales, realizamos el balance de la descentralización desde esas dimensiones críticas.

a) Balance del proceso de transferencia

El proceso de transferencia de competencias y recursos del poder Ejecutivo a los gobiernos subnacionales, está caracterizado más por la desconcentración que la descentralización. Su superación implica la reforma del poder Ejecutivo, particularmente hacia la regionalización de las políticas sectoriales, con el marco normativo sectorial nacional. Aquí las razones planteadas

- El balance desde el énfasis de la transferencia de competencias y sus implicancias en la débil capacidad de gobierno, especialmente regional:
- El Ministerio de Economía y Finanzas no tiene la menor intención de dar a las regiones capacidad para administrar sus propios recursos acorde con las competencias asignadas (Grupo Vicariato SFJ de Jaén y San Ignacio). Se siguen centralizando sectores estratégicos para un mejor desarrollo regional y local, como es el caso de la SUNAT, INC, INRENA, por ejemplo. (Grupo CCAIJO)
- Actualmente, no hay una referencia institucional que guíe el proceso. Se percibe una clara intencionalidad de bloquearlo por parte del gobierno. Las reformas en el Perú no sólo han sido incompletas, parciales, sino también mal aplicadas. No se percibe una clara vocación descentralista en el gobierno. Se han transferido las competencias, pero no las funciones específicas. Existen direcciones regionales que sólo para ciertos temas obedecen al gobierno regional. Persiste el centralismo sectorial dependiente del Ministerio que se impone sobre decisiones del gobierno regional. Transferencias que no responden a una visión de integración de lo regional. Transferencias de problemas más que estrategias de desarrollo. Recorte de funciones de los gobiernos locales (Grupo CIPCA)

- Existen pocos avances y aún no están claras las competencias, las estrategias y las capacidades que se debieran transferir. La situación está exigiendo un Estado reformado donde el mercado y la sociedad se desarrollen de manera organizada. (Grupo Vicariato SFJ de Jaén y San Ignacio)

- Tenemos interrogantes y preocupaciones respecto de algunos temas tales como las competencias de diferentes instancias de gobierno y el rol de cada quién, la necesidad de entender cómo muchas veces la política sectorial está por encima de planes regionales de desarrollo. Constatamos con preocupación un distanciamiento entre la población y el Estado, que se va haciendo costumbre y modo tradicional de proceder ante diferentes circunstancias que ponen en juego las capacidades de gestión de un gobierno local. El proceso de descentralización emprendido en el país, parece perderse en medio del ideal de regionalización y no logra propuestas eficaces que beneficien a la población, que sigue teniendo la sensación de que todo se planifica desde Lima. (Grupo SAIPE)

- Demora en la transferencia de las competencias y funciones desde el gobierno central al gobierno regional y gobiernos locales. Los gobiernos locales están dando una mayor respuesta que los gobiernos regionales al proceso de descentralización, a partir de su involucramiento en la ejecución de políticas locales respaldadas por la normatividad nacional. Ejemplo de procesos inconclusos: el plan piloto de municipalización de la salud en Catacaos. (Grupo CANAT CUTIVALU)

El balance desde el énfasis de la transferencia de recursos públicos expresa desiguales situaciones regionales en relación con las funciones transferidas:

- En los últimos años, los gobiernos locales y el regional vienen recibiendo mayores recursos para inversión, pero no queda claro si son producto de la descentralización o simplemente son resultado de la mayor recaudación por concepto de canon e impuestos. El gobierno central sigue vigente y no se visualiza una intención de descentralizar y concretar las transferencias. El gobierno de turno ha centralizado más los recursos, creando programas a nivel central y quitando recursos a las regionales y los gobiernos subnacionales. (Grupo CIPCA)

- No se ha avanzado en la descentralización, pero sí en la desconcentración de recursos, unida ésta a una evidente incapacidad de gestión local-regional y escasa transparencia como participación ciudadana en el tema. (Grupo de Encuentros)

- Los plazos y requisitos establecidos han hecho más lenta la transferencia de funciones y, además, no se asigna presupuesto; más bien se ha afianzado el fraccionamiento de las políticas y funciones. (Grupo Vicariato SFJ de Jaén y San Ignacio). No es directamente proporcional, por cuanto hay una mayor transferencia de funciones y competencias, más no así de recursos. (Grupo CCAIJO)

- A nivel de Lima Metropolitana no se ha transferido nada efectivamente a pesar de haberse dado las normas desde la PCM. No ha estado muy clara la diferenciación entre Lima región y Lima Metropolitana. El proceso de descentralización está siendo usado políticamente. Por ser un régimen especial, hace que no esté al mismo ritmo que las otras regiones, y en el caso del Alcalde de Lima no hay voluntad de aceptar el proceso. (Grupo SEA)

b) Balance de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales

Coincidimos en calificar, en términos generales, una baja capacidad de gestión de los gobiernos regionales y nacionales, en la que existen responsabilidades propias. Pero reconocemos también insuficiente capacidad de gestión a nivel nacional en el contexto de un proceso reciente de descentralización debilitado, desarticulado y sesgado.

-Desde el énfasis de las responsabilidades de los gobiernos regional y local, resumimos los alcances planteados:

- Faltan visiones de largo plazo, propuesta de desarrollo concertada y políticas de Estado concertadas; existe priorización de lo urgente frente a lo estratégico; ausencia de grandes proyectos regionales; no se toman en cuenta los planes regionales; poca presencia de proyectos innovadores a nivel institucional estatal; priorización de la inversión en infraestructura como centro de sus gestiones.

- Muestran deficiencia en tanto no son capaces de articular las políticas sectoriales con las regionales. Ausencia de manejo de enfoques territoriales de desarrollo y la conexión de éstos con los enfoques de programación de proyectos de inversión; existen dificultades para realizar diagnósticos e identificar las potencialidades con criterios de articulación territorial; no se ha respondido con eficiencia a las exigencias del SNIP. Ha quedado evidenciado que se requiere asociatividad o conformar entidades autónomas y alianzas estratégicas para resolver la falta de capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales.

- Personalización de las gestiones en la figura del alcalde o presidente regional, sin los contrapesos políticos necesarios que les permita

equilibrar sus decisiones; politización de las gestiones, de la elección de los cargos con criterios políticos y asignación de ejecutores en las obras. Persistencia de culturas políticas verticales, clientelistas.

- Burocracia: funcionarios pegados a la legislación sin capacidad ni voluntad para recrear los procesos en beneficio de la eficiencia y la eficacia; sesgo de verticalidad en la atención.

Desde el énfasis de las responsabilidades del nivel nacional en la baja capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales:

- La falta de una política clara de fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales por parte del gobierno central, que comprenda, entre otras cosas, un programa serio de desarrollo de capacidades, de autoridades y técnicos.

- La maraña del marco legal del sector público, que a todas luces ha sido hecha para controlar, frenar, condicionar los procesos y el gasto público, y no para facilitarlos. Lo importante es que los diferentes niveles de gobierno actúen coordinadamente en torno a estrategias comunes, visiones compartidas, procesos de concurrencia jerárquicamente ordenados, con asignación precisa de competencias y funciones, además de relaciones de cooperación y complementación.

- Existe desigual distribución del poder y recursos, y resulta que existen más espacios de confrontación y desacuerdos que dificultan la aplicación de las políticas territoriales. Por ejemplo: los proyectos regionales existentes los maneja Proinversión.

- No se le ha dado importancia al funcionamiento de las comisiones interregionales para acelerar el diseño de integración de los actuales departamentos. Es necesario que se articulen los procesos regionales. Se han reducido los mecanismos institucionales que favorecen la descentralización (caso CND convertido en secretaría).

- Debilidades y limitaciones en las acciones de coordinación del gobierno central por falta de liderazgo y la desconexión entre el proceso presupuestario y el planeamiento estratégico; excesivo número de sectores presupuestarios; ausencia de carrera pública y visión sectorialista del país.

c) Balance de la transparencia en la gestión de los recursos públicos

La baja transparencia en la gestión de los recursos públicos es una característica común de los tres niveles de gobierno: la cultura del secreto, a

pesar de los derechos de información de la población y la inexistencia o la formalidad de la rendición de cuentas o los espacios participativos.

El gobierno central ha terminado imponiendo normas, condiciones y formas de asignar recursos a su manera a los gobiernos subnacionales, con escasa transparencia. Por otro lado, los gobiernos locales y regionales tampoco priorizan las rendiciones de cuentas, lo cual ha deslegitimado más a los tres niveles de gobierno.

Si bien es cierto que en los gobiernos locales ha mejorado la rendición de cuentas y casi todas las municipalidades informan de una u otra forma, a través de asambleas públicas, edición de revistas y folletos informativos, asambleas descentralizadas por centros poblados, etc., sin embargo este mayor acceso a la información no garantiza mayor transparencia en las gestiones, pues el punto central de los problemas de corrupción está en las compras, y éstas siguen siendo una función exclusiva de las municipalidades. En otros casos, existe resistencia para ofrecer información completa; no se usan los medios adecuados (zonas rurales).

- La información es poder y la población en general está desinformada o poco informada. Las causas son diversas. Pasa por el mismo desinterés de la población o el interés oculto de una gran cantidad de autoridades que no son transparentes y sólo brindan información parcial a la población, la que les conviene, cuando así lo hacen. Por ejemplo, en la última asamblea de información sobre la ejecución del presupuesto participativo de Sullana, hubo muchos reclamos de parte de la sociedad civil. En primer lugar, no estuvo presente el alcalde para informar como principal responsable la información que se dio estuvo incompleta, se coactó la posibilidad de cuestionar, aduciendo que era una asamblea sólo de información y no un debate, dijeron algunos representantes de la población. (Grupo de CIPCA-CUTIVALÚ-CANAT)
- El gobierno regional tiene dos audiencias públicas. Son mecanismos formales, pero no hay metodología y no se realizan rendiciones de cuentas. Sólo dan a conocer las obras que se están realizando, y el único que habla es el presidente regional. No es un mecanismo efectivo, son exposiciones públicas, sólo se menciona "lo bueno". Hay problemas de manejo de recursos en la ejecución de algunos proyectos de inversión. Por ejemplo: los casos de sobrevaluación denunciados por los medios de prensa escritos y en investigación. (Grupo CANAT-CUTIVALÚ)
- Los mecanismos, por falta de transparencia, no han generado confianza en la población, por lo que no se comprometen con el proceso. El tema de la rendición de cuentas, además de los vicios tales como corrupción, cumplimiento de acuerdos, puede poner en riesgo los procesos. (Grupo SEA)

8.3. Participación ciudadana y efectividad de procesos participativos

Se parte de reconocer que la creación de espacios y de derechos de participación ciudadana, en el marco de la democracia representativa, en los niveles regional y local, es uno de los principales cambios que ha propiciado la descentralización. Esta nueva situación ha permitido que los líderes más informados y de los ámbitos más próximos a la Capital se interesen y participen en aspectos de inversión y de gestión para el mejoramiento de la realidad de sus organizaciones y pueblos. Pero también se constata que los Consejos de Coordinación Local y Regional tienen un limitado funcionamiento y efectividad en las decisiones de los planes, presupuestos y políticas públicas, porque encaran dificultades de representatividad, de recursos para la gestión, pero principalmente por el marco restrictivo legal y la escasa voluntad política municipal. De tal modo que, a menudo, estos espacios de presupuestos participativos funcionan porque son promovidos por las ONG y, en los casos de mayores logros, cuando los gobiernos locales los impulsan profundizando el marco legal y ampliando bajo nuevas formas y mecanismos la participación plural participativa de la mayoría de centros poblados y comunidades rurales.

Analizamos parcialmente el capítulo 5 del Informe del PNUD, que aborda el tema de la planificación y la participación ciudadana. En particular, destacamos en nuestra reflexión la siguiente evaluación sobre la responsabilidad de la población en el bajo impacto de los presupuestos participativos y los planes de desarrollo concertados:

- La reforma del Estado, en el campo de la ciudadanía, debe orientarse hacia una reingeniería de los planes y presupuestos participativos para darles coherencia, efectividad y transparencia. Los Planes de Desarrollo Concertado (PDC), los Presupuestos Participativos (PP), deberían operar como guía para la gestión de las autoridades y de las poblaciones, lo que se ha debilitado porque no tienen solvencia técnica, los PDC no se articulan a los presupuestos, los planes regionales no han logrado integrar funcionalmente a los provinciales y municipales, y porque el grado de aportación de la población en la formulación y control de estas herramientas gerenciales ha sido frágil y no persistente. (2006:150).

A partir de las experiencias en sus respectivos ámbitos institucionales, se analizó la validez de la evaluación sobre la responsabilidad de la población, y se llegó a las siguientes conclusiones:

El bajo impacto de los Planes de Desarrollo Concertado y de los Presupuestos Participativos, en la mayoría de los casos, como instrumentos efectivos de gestión, no puede adjudicarse a la baja aportación de la

población, entre otros, porque esa participación se da en un proceso – reglas, sentidos, implicancias– establecido en el hecho que las responsabilidades políticas de su conducción, facilitación, promoción, así como el uso de esos instrumentos, corresponden al nivel del sistema político y de gobierno:

- Hay limitaciones de la población para una mayor capacidad propositiva, pero existen responsabilidades gubernamentales: marco legal débil en obligatoriedad de los procesos; compromiso formal, escaso manejo de metodologías y técnicas participativas; escaso liderazgo de las autoridades; instrumentalización del proceso y poca transparencia. En los municipios donde se logra profundizar espacios y mecanismos, los aportes de la población en la formulación y el control mejoran. En el caso del municipio de Pacaipampa, se nota capacidad municipal para recoger las demandas de la población; la central distrital de rondas campesinas es la de mayor dinamismo. En los municipios de Santo Domingo, Chalaco y Pacaipampa hay una buena capacidad de convocatoria municipal. Sin embargo, los comités de vigilancia elegidos en los PP son casi formales, sin funcionamiento real. Por ello, ahora estamos proponiendo que se constituyan comités de vigilancia por obra. Si se revisa lo ejecutado en el siguiente año en el mes de julio, se encuentra que más del 50% de lo ejecutado corresponde a lo priorizado participativamente, por lo que hay un nivel de satisfacción y credibilidad por parte de la población. En los municipios mencionados se han realizado eventos para la elaboración de los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, lo que ha quedado como idea en la gente que ha participado en esos eventos. Pero en términos prácticos, en los Encuentros Distritales no se usa ni el PDC ni el POT. (Grupo CIPCA)
- Porque en algunos casos los comités técnicos no han sido debidamente capacitados por desinterés de la gestión municipal. También porque el presupuesto participativo, al no tener un carácter vinculante, en el camino de su ejecución descarta algunas obras priorizadas por los agentes. Otra razón es que hay una desarticulación entre los presupuestos participativos locales y el regional. También porque la población se centra en pequeñas obras o proyectos que no tienen impacto provincial o regional. (Grupo CANAT-CUTIVALÚ)
- En el proceso del Presupuesto Participativo (PP), las comunidades nativas y las federaciones como tales quedan fuera del proceso, en todos los distritos y la provincia. Los espacios de decisiones para la planificación son diferentes: la de las organizaciones indígenas (por cuencas) que los otros actores no toman en cuenta, las redes de salud y de educación son diferentes entre sí y diferentes al espacio de cuencas de las organizaciones indígenas; recientemente, a eso se han sumado los ocho sectores del PP, sectores que la municipalidad ha delimitado para la selección de proyectos, además de los municipios de los centros poblados. Las organizaciones indígenas –comunidades nativas y federaciones– están fuera del proceso de PP, PDC, porque la

municipalidad no promueve su participación y porque no se interesan las propias organizaciones. Los PP salen por el apoyo que tienen de la MCLCP, las ONG y las instituciones cooperantes, por las actividades de promoción, el apoyo económico, y la asunción de los costos de movilidad y alimentación. (Grupo SAIPE)

- La participación ciudadana es débil porque no conocen sus derechos ni los mecanismos de participación. A su vez, algunos líderes participan, pero no socializan. La municipalidad difunde información en sus boletines, pero informa sobre obras que aún no se ejecutan. La gente dice que son obras fantasmas. De los 12 distritos de Jaén, 5 han tenido proceso de revocatoria. Las causas son: no hacen cabildos abiertos, no rinden cuentas, la malversación de fondos, el incumplimiento de promesas, enriquecimiento ilícito. (Grupo Vicariato SFJ-Jaén y San Ignacio)

- Este proceso tiene que ver con los vacíos en el manejo de los instrumentos de gestión, la capacidad de formular visiones y objetivos más estratégicos, [...] las demandas responden a las carencias producto de la desatención histórica del Estado, marcadas por las brechas y exclusión de las que son objeto [las comunidades] y por el poco desarrollo de una conciencia de derechos. Además, hay que mencionar que la construcción de los planes de desarrollo concertado muchas veces se deja de lado, cuando hay que priorizar los proyectos en el proceso de presupuesto participativo, puesto que los dirigentes de organizaciones campesinas y de base plantean proyectos nuevos que no están considerados en el plan de desarrollo concertado. Además, los procesos de planeamiento local no están articulados a un proceso de planeamiento nacional. Sin embargo, reconocemos que la participación en los espacios de concertación local ha contribuido a un mayor empoderamiento de las personas y las organizaciones. Existe una mayor conciencia de derechos, los que se ejercen a partir de los espacios de vigilancia ciudadana, demandando el cumplimiento de compromisos. (Grupo CCAIJO)

- Para el caso nuestro de las zonas de intervención (Virú, Paiján y Rázuri) no estamos de acuerdo con esa afirmación, porque nuestra institución viene trabajando con organizaciones de la sociedad civil, facilitando el mejoramiento de la capacidad de propuesta y toma de decisiones. En el proceso ha tenido un acompañamiento institucional e incidencia política, pero sí se percibe que cuando no existe un acompañamiento el impacto es limitado. (Grupo CTTU)

El bajo impacto de los Planes de Desarrollo Concertado y de los Presupuestos Participativos puede parcialmente adjudicarse a la baja aportación de la población, bajo diferentes consideraciones que van desde el peso de las limitantes del proceso que desincentivan la participación en la formulación y el control, hasta el peso del corto plazo, lo local o la mentalidad:

- Pero, en el contexto del formal cumplimiento del gobierno edil actual y la participación de la gente buscando recursos para sus proyectos, con limitaciones del esquema de presupuesto participativo, no se contempla proyecto con impacto local/regional ni se cuenta con técnicos de calidad; hay desinterés informativo por parte de los medios de comunicación. En Ilo, a partir de la descentralización, de la obligación legal de planes concertados y presupuestos participativos –con nuevo alcalde–, no hay una gestión que esté preocupada por capacitar y promover participación. La gente, con limitadas capacidades, participa sin conocer ni entender el proceso de descentralización y, mayormente, buscan recursos para sus proyectos. En esta medida, la gente no aporta. (CEOP Ilo)
- La población, cuando participa, lo hace aportando desde su experiencia, con sus conocimientos previos y desde sus necesidades. El mayor problema se da en el control porque los gobiernos se resisten a dar la información. Hay bajo grado de aportación, porque la población se organiza en función de la solución de su problema individual o grupal, y el Estado salta los canales de intermediación. Existen gobiernos locales que elaboran sus planes sólo con los técnicos, pues las propuestas y aportes de la población no se incorporan finalmente. En el Presupuesto Participativo, la población presenta sus propuestas, que luego no son tomadas en cuenta porque las autoridades llegan ya con su cartera de proyectos, lo cual disminuye el accionar de estos espacios que, se supone, son democráticos. La población se va desanimando y desencantando. Además, los medios para la elaboración de los planes son muy técnicos. (Grupo de CIPCA-CANAT-CUTIVALÚ)
- La población, ante la priorización de necesidades básicas, obvia problemáticas sociales que contribuyen a mejorar y fortalecer las capacidades individuales y comunitarias en los diferentes sectores públicos y privados, en nuestro caso a favor de la niñez y juventud; cada organización pugna según sus propios intereses, sin concertar y tener una visión más amplia, que piense en el desarrollo; no hay construcción comunitaria y muchas organizaciones no tienen las capacidades técnicas para elaborar buenas propuestas. La población en general vive de intereses cortoplacistas, producto de la educación colonizadora que han recibido, la cual no le permite entender la idea de largo plazo y progreso continuo. Una educación que no posiciona, no empodera, más bien esclaviza y subyuga en una racionalidad pasiva. (Grupo ENCUENTROS)

Por unas u otras razones, lo que está claro es que se requiere una profunda y creativa revisión de orientación, implicaciones políticas, flexibilidad, ampliación y calidad de espacios y mecanismos de participación ciudadana en la formulación, priorización y control de planes, políticas e inversiones, que tome en cuenta las experiencias promisorias en este terreno y que sancione las prácticas ediles que incumplan la normatividad redefinida. Desde nuestra afirmación democrática y descentralista, un pilar de la gobernabilidad democrática, desde la sociedad, es

su participación en sus organismos de base y la representación de sus organizaciones en los espacios de decisión de acciones que impacten el desarrollo territorial local y regional.

9. SITUACIONES POLÍTICAS RELEVANTES

Los centros sociales jesuitas hemos centrado nuestra reflexión en los objetivos políticos que supone nuestra contribución hacia los siguientes desafíos estratégicos:

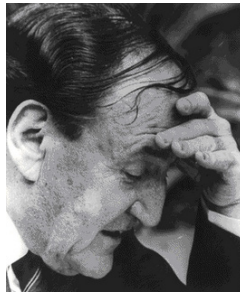
9.1. Predominio de la gestión municipal de sesgo vertical

El crecimiento de la ciudad de Lima ha ido configurando los conos, las zonas de expansión urbano-marginales producidas a partir del asentamiento de las poblaciones migrantes del interior del país a la Capital, espacio de concentración de oportunidades económicas, culturales y sociales. Conos conformados por un conjunto de distritos populosos. En la mayoría de los casos, la acción de las organizaciones vecinales y sociales ha impulsado el proceso de urbanización que se evidencia en las zonas de asentamiento más antiguo, a las que siguen bordeando asentamientos marginales. Desde 1980, con la reactivación de las elecciones municipales, los ciudadanos tienen la opción de elegir a sus autoridades ediles. Desde el 2003, con el nuevo marco legal de descentralización con participación ciudadana, se han establecido espacios y mecanismos para efectuar dicha participación en la formulación de Planes de Desarrollo y de Presupuestos Participativos, así como en los Consejos de Coordinación Local y Comités de Vigilancia. Esta experiencia de cinco años evidencia que, a pesar de ese marco y de los esfuerzos “desde abajo”, en el proceso pesa más el sesgo vertical –antidemocrático– de la gestión municipal, en la mayoría de distritos.

Desde esta preocupación y la experiencia institucional de tres décadas del SEA en El Agustino, y desde varios años en otros distritos del Cono Este de Lima Metropolitana, se seleccionó como situación política relevante el predominio de gestiones municipales de sesgo vertical –auto-suficientes, personalistas, burocráticas y controlistas de la participación ciudadana– en Lima Este.

a) Secuencia histórica y procesos socioculturales de los que forma parte

- La poca presencia de los partidos políticos en los procesos participativos y en la vida social y política de las localidades genera crisis de representación y formación política de los ciudadanos y ciudadanas, así como crisis de las ideologías en los actores y procesos políticos locales.



Crisis de las ideologías en los actores y procesos políticos locales.

- Las organizaciones sociales se encuentran en proceso de redefinición de su visión y estrategias de acción, así como buscan el reacomodo de sus fuerzas. Una de las estrategias que vienen poniendo en práctica es el establecimiento de nuevas relaciones políticas con los gobiernos locales y sectores del Estado.
- Mayoritaria indiferencia de la población a la gestión municipal y a los procesos participativos debido a la desconfianza que tienen frente al Estado, y porque éste continúa excluyendo a los más pobres y sigue siendo cómplice de la corrupción. La población entiende el ejercicio ciudadano como reivindicación de sus demandas, y no como participación activa en la gestión del desarrollo local. Por otro lado, los gobiernos municipales entienden la gestión municipal como tributación y obras de infraestructura.
- Las experiencias de gestión municipal en Lima Este no logran generar nuevos modelos de gobierno democrático, participativo y transparente. Más aún cuando la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) le faculta al Alcalde de un poder excesivo para la toma de decisiones. Todo esto tiene lugar en el contexto de nuevos enfoques de gobernabilidad y participación en la gestión de los asuntos públicos, y de nuevas formas de relación entre el Estado y los ciudadanos a partir del proceso de descentralización y reforma del Estado.
- Continúan las influencias de procesos migratorios en las últimas décadas de Lima Este a nivel social, económico, político y cultural. Continúa la migración que va generando cambios, por ejemplo, de música (chicha, amazónica), pero van aumentando los problemas de pobreza.

b) Algunas manifestaciones coyunturales

- Poca presencia de los partidos políticos en los procesos participativos y en la vida social y política. No hay nuevos pensamientos y propuestas políticas para encaminar el país. En la zona de intervención de SEA, ante la ausencia de partidos políticos, los líderes son formados y transitan de lo social a lo político sin pasar por un partido. Los partidos no han hecho labor en las bases ni tampoco de formación. SEA es una escuela de formación política donde los y las líderes encuentran espacios de reflexión y análisis de la realidad, capacitación en el manejo de instrumentos de planificación, gestión y vigilancia integral y temática, donde pueden expresar con toda libertad su experiencias, sus opiniones y sentimientos. Lo ideal hubiera sido que estos líderes políticos, que se plantean el acceso al poder, encuentren en los partidos políticos un canal confiable y legítimo para alcanzarlo.

- Los gobiernos locales muestran poca voluntad para dinamizar los mecanismos de participación en la gestión del desarrollo local. Algunos Presupuestos Participativos se hacen en 2 ó 3 meses, rápidamente, y no se llega a toda la población; los CCL limitados sólo se reúnen dos veces al año. Los gobiernos locales no generan mecanismos para el acceso a la información y la transparencia de la gestión, aumentando la desconfianza de la población frente a las autoridades y procesos participativos. Sobre eso la Defensoría del Pueblo ha presentado un informe. El Alcalde de Santa Anita, sentenciado por malversación de fondos y abuso de autoridad, en su gestión desconoció el CCL y todo espacio participativo. La mayoría es indiferente; la minoría participa. No hay conciencia de sus deberes y derechos para formar parte de este proceso de ciudadanía que se ha abierto en el país. El Alcalde de El Agustino ha cambiado, pero todavía le cuesta abordar los procesos participativos.

c) Avances significativos en procesos participativos

- Ampliación de la participación de la ciudadanía a partir de las estrategias de comunicación e información desarrolladas desde las organizaciones sociales. También hay experiencias que, más que normadas por la ley, se están construyendo por impulso de la voluntad política y la sociedad civil. El Plan de Desarrollo Concertado actualizado, la transparencia, la articulación entre la Red de mujeres y la Red de jóvenes del Cono Este, la vigilancia de lo urbano ambiental alrededor del agua, los bancos comunales, entre otros. La articulación de las organizaciones sociales en espacios interdistritales que generan agendas sectoriales y temáticas.

- Aun antes de las experiencias de los procesos participativos, se fueron impulsando, a partir de la ciudadanía, experiencias de concertación con las autoridades en la construcción de agenda y pactos de gobernabilidad local.



El SEA viene desplegando un conjunto de acciones –capacitación, asesoría, información, facilitación de procesos– orientadas a la formación de liderazgos con capacidad de incidencia política, así como trabajando con los gobiernos locales para propiciar su compromiso efectivo con la ampliación y profundización de la participación ciudadana. Una ilustración

de los procesos propiciados se presenta en el recuadro para el caso de El Agustino.

**DISTRITO EL AGUSTINO, LIMA ESTE:
Participación y gobernabilidad local en la etapa
de transición democrática**

Los procesos de Pactos de Gobernabilidad

En el distrito de El Agustino existía un grupo de trabajo con el que SEA tenía una interlocución fluida, conformado por líderes y lideresas con trayectoria histórica y reconocimiento social. Este grupo se constituyó como el impulsor de los foros de debate sobre las agendas políticas para el gobierno local. Se inició en el 2002 y culminó con el Pacto de Gobernabilidad centrado en la Participación Ciudadana, suscrito por 13 de los 17 candidatos a las alcaldías, entre ellos el alcalde entrante. Éste ganó con la lista de Unidad Nacional-Solidaridad –aunque en un momento de su trayectoria estuvo en la izquierda– y con buena disposición para favorecer la participación ciudadana. El cumplimiento del Primer Pacto se ha venido dando bajo el seguimiento del grupo de trabajo. Así se realiza la respectiva rendición de cuentas por parte del gobierno municipal a la población. Rendición que no se restringe a la gestión económica, sino que también abarca la gestión política local.

En el año 2006 se firmó el segundo Pacto de Gobernabilidad sobre las políticas priorizadas para impulsar el desarrollo local: políticas de salud, educación, medioambientales, desarrollo económico local y seguridad ciudadana. En las elecciones el Alcalde fue reelegido. La experiencia del segundo Pacto de Gobernabilidad fue un desafío mayor porque tenía que ver con políticas nacionales sectoriales. Sin embargo, este segundo pacto que posible abordarlo desde la creación de sinergias vía las mesas de concertación convocadas por la municipalidad.

De las agendas priorizadas, se ha avanzado más en seguridad ciudadana. En el marco de la ley del sistema nacional correspondiente, se emitió la ordenanza del sistema distrital de seguridad ciudadana. En ese marco funciona el Consejo Distrital de Seguridad Ciudadana, presidido por el Alcalde, conformado por el Comisario, las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana de los 40 barrios de El Agustino (son promovidos por la municipalidad y por la comisaría de la PNP) y la parroquia. Aquí, en la acción de control, tiene más peso el serenazgo.

En la agenda medioambiental funciona la mesa de concertación conformada por la municipalidad, los comités de agua y los grupos ambientales propiciados por SEA. El Agustino es el tercer distrito más contaminado en el Cono Este de Lima Metropolitana debido al efecto combinado del parque automotor, el cerro y el cementerio. A semejanza del Concejo, se identifican problemáticas, se proponen programas, proyectos y se realizan actividades concertadas.

El reciente proceso de Participación Ciudadana propiciado

Ha aumentado la participación y representación de las organizaciones. Sin embargo, no hay aún una tendencia de renovación de las dirigencias. En los talleres zonales del Presupuesto Participativo (PP) están presentes alrededor de trescientos líderes, priorizando la problemática y las propuestas; y, en el taller distrital de priorización de proyectos y formalización de acuerdos, participan unos sesenta. En los últimos cuatro años de PP, ha habido una mejoría en la asignación de la inversión municipal: se está orientando la inversión hacia los proyectos priorizados y concertados en los PP. En el CCL participan catorce representantes de todos los sectores (cinco según la norma).

Frente al escaso funcionamiento del Comité de Vigilancia del PP en los años anteriores, se capacitó y acompañó en el 2008 la solicitud y análisis de la información del PIA, del cronograma

de ejecución de obras y las fichas técnicas. Esta experiencia pasó por el reclamo ante las instancias respectivas por incumplimiento municipal de entrega de la información, problema superado con la intervención del Alcalde, quien comprobó la distorsión de la información e incumplimiento de los funcionarios.

En el 2008 se constituyó el Colectivo Cívico de El Agustino, conformado por los candidatos y miembros del CCL, el Comité de Vigilancia y el Grupo de Trabajo. Del total de 46 líderes, 25 son los más activos en sus respectivas instancias. El Colectivo participó en el Foro de Evaluación y Perspectivas del Plan de Desarrollo Concertado en El Agustino, marco en el cual se estableció el compromiso de llevar a cabo el proceso de actualización del Plan de Desarrollo Concertado, recientemente realizado.

9.2. Marginalidad de los derechos de la nueva generación y de la mujer en las políticas estatales

Los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que comprometen sus capacidades de desarrollo humano debieran ser prioridad en las políticas estatales, y, en el caso de los jóvenes, sus derechos ciudadanos. Es más grave aún cuando se trata de niños, niñas y adolescentes trabajadores (NAT), que además de las limitaciones sus familias –en la mayoría de casos disfuncionales y en pobreza– tienen que supeditar su acceso a la educación pública o sus tiempos de recreación, al trabajo físico para aportar al sostenimiento del hogar. En una situación similar, se encuentran las mujeres –mayormente dependientes económicamente del cónyuge y con baja autoestima– víctimas del maltrato y la violencia de éste, lo que además afecta el desarrollo psicológico adecuado de los hijos y las hijas. Estas tres situaciones políticas fueron seleccionadas por los grupos de entidades que trabajan en la superación de estas problemáticas.

A) Crisis de la institucionalidad pública y débil gobernabilidad democrática: CONAJU y la Educación

El grupo ENCUENTROS seleccionó el análisis de la crisis de la institucionalidad pública y débil gobernabilidad democrática que se expresa en el cierre del Consejo Nacional de la Juventud y la marginalidad de la educación en las políticas estatales.

- a) CONAJU y la Educación ilustran la crisis política en curso:
- Reconocemos que a lo largo de nuestra historia republicana se ha mantenido en cuestión la credibilidad y representatividad social y política de los partidos políticos y los líderes nacionales, situación que

no han logrado superar y que hoy ha llegado a un punto crítico. A esto se añade la evidencia de que el accionar del Estado, sin importar la bandera ideológica, sigue siendo fragmentado y no logra reconocer e incorporar las lecciones aprendidas, ni los procesos sociales emprendidos, agravado esto por una práctica corrupta generalizada e institucionalizada. Se produce, así, una crisis de la institucionalidad pública.

- Frente a esta realidad aparecen diferentes fenómenos relevantes como los conflictos y la convulsión social, la inestabilidad jurídica y el caudillismo político, los cuales desarticulan y fragilizan la capacidad organizativa del tejido social y de la inversión privada, provocando una situación que debilita la gobernabilidad democrática.

- Dos ejemplos de lo señalado: (i) el cierre del Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU) y posterior pérdida de su capacidad articuladora de las políticas de Estado, ha debilitado los espacios de concertación que respondan a las necesidades de la juventud peruana y ha anulado la visión de los jóvenes como actores estratégicos e incidentes en el desarrollo sostenible del país; y (ii) la imposición de criterios políticos sobre la gestión educativa. Por ejemplo, el examen a los docentes sin acompañamiento formativo y que no rescata el aspecto sociocultural ni las experiencias educativas previas que aseguren una educación sostenible acorde con nuestra diversidad.

b) Explicación de la actual crisis política, desde una perspectiva histórica

- La actual crisis de institucionalidad pública y débil gobernabilidad democrática, desde una perspectiva histórica, se explica por la triangulación de la fractura Ideológica (polarización y/o fragmentación, intolerancia, diálogo nulo); la herencia colonial (centralismo, racismo, discriminación, cultura patriarcal, educación clasista) y el reparto del poder en función de lo económico (grupos de poder y monopolio económico).

- Esta situación da lugar a la manifestación del poder en tres vertientes: movimientos populares radicalizados (desborde popular, caudillismo); un Estado ausente (clima de desconfianza generalizado) y crisis de credibilidad en los partidos políticos (multiplicidad y fragmentación, dispersión del sentido de gobernabilidad). Se genera, así, una crisis de representación (exceso de democracia) de la totalidad o sustancialidad de necesidades y demandas de las diferentes realidades del país. A esto se añaden los intereses cortoplacistas de la población.

c) Lo que ENCUENTROS está haciendo respecto de esta situación

Frente a esta situación, ENCUENTROS está comprometido en impulsar las condiciones necesarias para fortalecer la gobernabilidad democrática en el país desde la apuesta por las generaciones jóvenes. Su trabajo tiene tres entradas de acción:

- Reconocimiento de las necesidades locales y priorización de las demandas nacionales a nivel de la nueva generación. Particularmente a través del Consorcio juventud y País, Coordinación técnica Red NAJ, Escuela PJ Emaús, Justicia Juvenil Restaurativa, Educación para la Solidaridad.
- Coordinación interinstitucional, interdependencia intersectorial, transversalización de las políticas y articulación territorial, impulsando iniciativas exitosas y relacionadas con la infancia y juventud, y desarrollando capacidades en actores clave: agentes pastorales, colaboradores, promotores, operadores de justicia, líderes comunitarios.
- Actitud inclusiva (construcción comunitaria) reflejada en las metodologías que empleamos: gestión concertada, promoción-prevención, justicia restaurativa, aprendizaje-servicio y planificación pastoral participativa.

B) El trabajo infantil y los patrones de exclusión social en la región de Piura

El grupo CANAT-CUTIVALÚ seleccionó el análisis de la persistencia del trabajo infantil en la región de Piura. En particular, se percibe este fenómeno como expresión de los patrones de exclusión social vigentes, desde la apuesta institucional de CANAT de la defensa y protección de los derechos de la niñez.

a) Antecedentes históricos y situación actual

La historia del trabajo infantil en la región Piura. El trabajo infantil existe antes de la Reforma Agraria (RA), pues las familias iban al latifundio a trabajar y, para cumplir con la jornada y la cuota productiva, iban también los niños. Luego de la RA, continuó el trabajo infantil para la subsistencia en la parcela. Con el fenómeno extraordinario de El Niño de 1983, se produjo una fuerte migración del campo a la ciudad. Esto hizo que las familias se concentraran alrededor de la capital y, como forma de subsistencia, en el trabajo infantil. Con el conflicto interno, continuó la migración andina a la ciudad, expandiéndose los asentamientos urbano-marginales, y con ello el trabajo infantil en las ciudades. En el 2000 en adelante, las familias en riesgo económico obligan a los niños y adolescentes

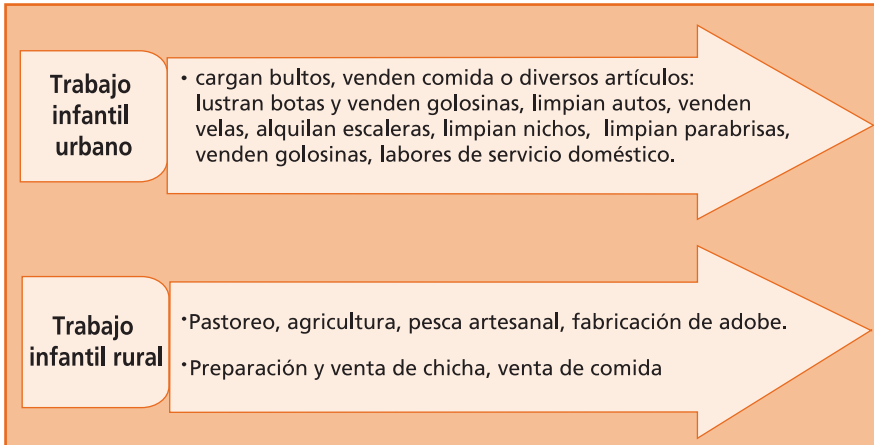
a que salgan a trabajar. En este sector se abandona la escuela como lo prioritario.



- Las familias de donde provienen los niños y adolescentes que trabajan son disfuncionales. Frecuentemente, el hermano/a mayor es el jefe de familia. El acceso a la educación formal es limitado porque la escuela no se adapta a las familias en esas condiciones, por lo que se genera el retraso escolar y terminan la Primaria a los 15 años. En cuanto a la salud, existen problemas de desnutrición, pobre calidad del servicio y no se dispone de acceso al SIS, pues no hay información. Existen problemas de educación sexual; hay cuatro hijos por familia y las ETS van aumentando en este sector poblacional.

- A nivel nacional y regional, el trabajo infantil es un tema invisibilizado. En el Perú, el 90% del trabajo infantil es informal; la jornada es hasta de 46 horas semanales; es una jornada de explotación. Un tercio del trabajo infantil es peligroso; 30% es urbano y el 70% rural; 62% de los NAT tienen de una a varias NBI; el 65% trabaja en actividades agropecuarias, 11% en negocios familiares, 6% en trabajo doméstico. En la región de Piura (Consultoría para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo): de 6 a 11 años es el 26%, y de 12 a 17 años, el 49% del total regional; se trata de 182 mil niños, niñas y adolescentes con trabajo. No hay datos en el censo del 2007.

- Actores y corrientes frente al trabajo infantil: erradicación o dignificación. Primera corriente: la erradicación del trabajo infantil, desde la OIT, gobiernos extranjeros con TLC, gobierno peruano, Comité Directivo Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil. La segunda corriente: acciones concretas para la promoción de los derechos de los NAT. Aquí se ubican las entidades como DEMUNA, CANAT y organizaciones de los propios NAT, así como ONG especializadas.



b) El trabajo infantil, la gestión del poder y la exclusión social

- El Estado sigue siendo acaparado por los grupos de poder económico. En ese marco, la situación de niños y adolescentes que deben trabajar para ayudar a sus familias se da como una forma de desborde popular, pero no se ve como prioridad en las políticas estatales. Algunas instituciones se preocupan por los NAT y van avanzando para la mejora de su situación, pero el Estado está lejano a esta realidad.

- ¿Es adecuada la respuesta de la institucionalidad frente a los NAT? Ni con el marco jurídico suscrito al internacional o emitido nacionalmente se está logrando garantizar los derechos de los NAT. La institucionalidad no está dando una respuesta adecuada. Por ejemplo, la ADEMUNA no tiene ni capacidad de registro de los NAT. Sólo son registrados desde los 14 a los 18 años, que es lo que la ley determina, pero no de edades menores a 14 años; si lo hace es como un favor. Otro problema es la débil implementación de las políticas del Estado. Se tiene un Plan Nacional de Infancia. Se supone que se tenía que implementar a nivel regional, pero no se ha hecho. No hay nada que obligue ni regule este asunto. Los partidos políticos deberían ser lo que gestionen el poder desde la sociedad, pero no lo están haciendo; no están representando a esa población excluida de los diferentes espacios de la vida política del país. Esta situación revela

la inexistencia de un ente coordinador local y regional, así como deficiencias de entidades del Estado para la protección de los NAT.

- El proceso de descentralización, si se llevara bien, podría ser una oportunidad para garantizar sus derechos, pero como es un tema más de transferencia de programas sociales a gobiernos regionales y locales, en medio de la incertidumbre y el desconocimiento de lo que se está haciendo, los que estamos involucrados en este trabajo no tenemos un norte hacia dónde dirigirnos. Por ejemplo, respecto del SIS, se nos dice en la región que está muy endeudado y que depende de lo que Lima diga. Entonces, no hay certidumbre.

c) Frente a la problemática del trabajo infantil y de la exclusión social: lineamientos para una incidencia

CANAT-CUTIVALÚ podría ser como el puente; apostar por que no se rompa el diálogo, fortalecer las mesas de participación interinstitucional donde hay instituciones públicas y privadas, fortalecer esos espacios interinstitucionales, las redes de apoyo que podemos hacer de puente para incluir a estas poblaciones afectadas. Incorporar un enfoque de incidencia ignaciana desde lo ético y los valores. Como colectivo, a través de la radio, podemos hacer difusión para colocar el trabajo infantil en la agenda pública de las entidades regionales. La radio ha abierto un espacio de participación juvenil, donde Manitos y la organización de jóvenes NAT están trabajando. Por ahí estamos empezando. Con medios de comunicación regionales, hemos podido establecer alianzas, pero a nivel nacional el tema no ha sido abordado y parece más difícil.



C) Violencia contra la mujer: problema más grave de salud pública en Piura

La violencia contra la mujer es un problema que la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera como “el problema más grave de salud pública a nivel mundial y el crimen que más se comete en contra de las mujeres”. Piura ostenta el primer lugar a nivel nacional en violencia familiar y sexual. Hasta octubre del 2008, existen más de 1,500 casos denunciados a nivel nacional, de los cuales 900 se han dado en la región de Piura. Debido a ello, el grupo de CIPCA-CANAT-CUTIVALÚ seleccionó el análisis de esta problemática regional, en cuya superación radio CUTIVALÚ está comprometida. Forma parte de una agenda mayor: la problemática de la mujer en la región. Luego de una serie de acciones de incidencia por parte de un núcleo de entidades, entre ellas la radio, se logró que esta problemática se incorpore en la agenda del gobierno regional de Piura, y se constituya el Consejo Regional de la Mujer.

a) Desde la dimensión de tiempo y espacio:

- Desde una perspectiva histórica: tenemos referencias de grupos de mujeres con poder como Las Capullanas en el ámbito de la actual región de Piura. Al final del siglo pasado, se inició el debate para determinar si la violencia contra la mujer era un problema privado o público. Luego se consideró como asunto público y político. Como proceso es un fenómeno sociocultural reciente, dado que las mujeres comienzan a reclamar sus derechos y el régimen se abre y se adecua a esos cambios (por ejemplo: derecho a votar, cuota en listas electorales, leyes contra la violencia familiar y sexual, ley a favor de las y los trabajadores del hogar, ley de igualdad de oportunidades).

- Manifestación coyuntural. Hasta mediados del 2008 había en la región Piura un total de 900 casos de violencia familiar y sexual, lo que daña a los hijos e hijas, quienes reproducen conductas. Para romper con esta situación, en las provincias con mayor violencia contra la mujer se trata de desarrollar capacidades locales dirigidas a los operadores locales de la ley, porque suele ocurrir que éstos, frente a un caso de violencia, dicen “señora, váyase tranquilita para que su marido no le pegue”. Las señoras no conocen las leyes para defenderse. A nivel distrital, provincial o regional, se están produciendo algunos cambios, en algunas zonas, con la incorporación del enfoque de género a los programas educativos locales, pero aún no se destina presupuesto. Podemos tener planes y leyes, pero sin presupuesto no se avanza.

b) Desde la dimensión de actores y elites en niveles espaciales:

- La problemática de la mujer se caracteriza por un mayor grado de analfabetismo, por la violencia física, simbólica y política, lo

que forma parte de la cultura patriarcal y machista que impera en nuestra sociedad y política. Pero las mujeres han ido avanzando en capacidad de propuestas de políticas e incidencia normativa. El tema fue impulsado básicamente por centros y colectivos de la sociedad civil que vienen abordando este problema desde hace varias décadas. Actualmente hay mujeres preparadas con capacidad técnica que han logrado incidencia a nivel político (Ley 26260 de protección frente a la violencia familiar y la creación del Ministerio de la Mujer 2002, El PIO 2005, Ley de igualdad de oportunidades 2007).

- El Estado. El MIMDES ha incorporado paulatinamente centros de emergencia, casas-refugio, líneas de ayuda, campañas en medios de comunicación social (MCS). A nivel regional también se puede mencionar al Consejo Regional de la Mujer (COREM) como espacio de concertación que se logró crear producto de la incidencia política de las entidades y organizaciones a fin de que se generen iniciativas a favor de las mujeres. Está también el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades (PRIO) y las ordenanzas regionales. Aunque a este nivel no se destinan recursos económicos ni humanos.

- La violencia contra la mujer ha pasado de ser un problema individual a ser un problema de reivindicación colectiva (mesa regional de género, mesa de prevención y erradicación contra la violencia a la mujer). La conducta del actor mujer está motivada por su identidad, porque existen una serie de normas y conductas culturales que vulneran sus más elementales derechos como persona. El problema ha pasado de ser una necesidad por la igualdad a ser una demanda pública-política, a convertirse en un conjunto articulado de demandas sociales, culturales y políticas. Ahora ya se habla de AGENDA de género, que incorpora problemáticas y propuestas que se pretende sean recogidas en los presupuestos participativos y planes de desarrollo.

c) Incidencia política para su incorporación en la institucionalidad regional

- Avances logrados mediante acciones de incidencia de las entidades y lideresas movilizadas, con el apoyo e iniciativa de radio CUTIVALÚ. Con el gobierno regional se ha logrado la instalación del Consejo Regional de la Mujer (COREM); se está elaborando la agenda de género con la población y autoridades de gobiernos locales; y con la Dirección Regional Educativa de Piura (DREP) y las UGEL, se trabaja para contar con el PEL con enfoque de género.

- Pero si no hay voluntad política en las autoridades, poco se puede hacer. En la primera gestión del gobierno regional del APRA, se logró la instalación del COREM, porque si no se hacía en el 2006,

caducaba. Posteriormente, se intentó avanzar con la gerencia de desarrollo social bajo responsabilidad de una mujer, pero no se logró ni dialogar. Con el cambio de gerente, se estableció el diálogo, de tal modo que participaran en el COREM no sólo Vaso de Leche, sino todas las organizaciones sociales de todas las provincias, a fin de que estuvieran representadas las ocho existentes. Si la sociedad civil no estuviera atenta, los gobiernos locales no se interesarían por la agenda. Así se logró tratar la problemática e identificar alternativas especialmente en Sullana, Marcavelica y Pueblo Nuevo de Colán.

- Ahora nos hemos planteado contribuir en la instalar una cultura de paz, reduciendo los niveles de violencia familiar y sexual en la región Piura, con especial atención a las provincias de Ayabaca, Huanabamba y Morropón; desarrollar capacidades locales dirigidas a operadores(as) locales de la ley (jueces de paz); organizaciones e instituciones de la sociedad civil que vigilan la violencia familiar y sexual, y a la población a través de campañas ciudadanas. Con operadores de la ley: diagnóstico, programa de capacitación, acciones de seguimiento y monitoreo. Con población: ferias informativas; campaña regional para comités de vigilancia a través de los medios de comunicación social, comités de Vigilancia Ciudadana; formación de Comités de Vigilancia Ciudadana en torno a la violencia familiar y sexual; programa de capacitación, construcción de mesas contra la violencia.

9.3. Conflicto por la distribución del canon minero entre Moquegua y Tacna

El proceso de descentralización, cuyas bases normativas se emiten a fines del año 2002, incluyendo la reforma constitucional al respectivo capítulo de la Constitución Política de 1993, incorporó en el esquema de gobierno descentralista la creación de los gobiernos regionales. A la fecha el proceso lleva apenas seis años. Sin embargo, en el espectro de los conflictos sociales, también han aparecido los conflictos entre regiones. Recientemente, a las disputas por el acceso a fuentes de agua, se han agregado las disputas por el canon minero. Precisamente el más reciente y de mayor movilización corresponde al conflicto entre las regiones de Moquegua y Tacna en torno a la distribución del canon minero, cuya norma fue establecida por el gobierno central. El CEOP-Ilo, si bien inició y desarrolló por un largo período su trabajo institucional en la provincia de Ilo, desde hace algunos años ha extendido su trabajo a toda la región de Moquegua y Tacna, y forma parte de la Coordinadora Regional Apostólica Jesuita –CORAJE– de Tacna y Moquegua. Por ello, seleccionaron este caso, que ha puesto en la agenda pública nacional el tema de la distribución de los recursos públicos en el país y el modo como

se vienen tomando las decisiones, a pesar de la existencia de la Asamblea de Presidentes Regionales, que podría ser un espacio consultivo y de concertación.

a) Delimitación del problema político regional relevante

El problema del conflicto por la distribución del canon minero entre Moquegua y Tacna:

- El criterio de distribución del Canon minero de SPCC en el reglamento de Ley del Canon es el tonelaje de mineral beneficiado (cantidad de tierra removida).
- Cuajone (Moquegua) produce más cobre, removiendo mucho menos cantidad de tierra que Toquepala (Tacna).
- Moquegua plantea como criterio “la cantidad de mineral extraído”, que es el que produce las rentas a la Southern Peru Copper Corporation, SPCC.

Las cifras que expresan ese conflicto por la distribución del canon minero:

Mina	Cobre Producido T.M.	Tierra removida Mill TM	Canon Recibido (Mill. Soles)
Toquepala (Tacna)	172'	112,000	609'8
Cuajote (Moquegua)	187'	29,000	362'2

b) La secuencia histórica

- En la época de la región Mariátegui (Tacna-Moquegua-Puno): el gobierno regional de izquierda no supo aglutinar voluntades y se agudizaron los regionalismos.

- Desde Ilo (1993-1997) se impulsaron foros macrorregionales en perspectiva del Plan Estratégico Macrorregional y se priorizaron los proyectos estratégicos con los tres departamentos que conformaban la región, junto con Arequipa, Cusco, Apurímac y Madre de Dios. No prosperó por intereses regionalistas.

- Desencuentros entre las regiones de Tacna y Moquegua por diversas causas: el agua procede de Tacna (Ite) para Ilo y para Southern Peru Copper Corporation; Centro de Exportación. Transformación, Industria, Comercialización y Servicios –CETICOS (17% de rentas para Ilo); procedencia

de mercadería para ZOTAC (puerto de Ilo vs. Arica, el segundo era más favorable para CETICOS en Tacna); el territorio de Huaytire, cuya ubicación aparece en los mapas de los dos departamentos, etc.

c) Las manifestaciones coyunturales

- En julio de 2007, el congresista Zeballos envía oficio al ministro Valdivia y le solicita se enmiende el error de interpretación de la ley.
- En febrero de 2008, el ministro Valdivia responde con una negativa.
- En mayo de 2008, tras insistencia de Moquegua, el Ministro reconsidera su posición y promete presentar un proyecto de ley en ocho días para resolver el problema, pero no cumplió.
- El 10 de junio de 2008 se desata el “Moqueguazo 1”, el cual duró nueve días.
- El gobierno pide “diálogo” y llegan al Acta de compromiso del 19 de junio 2008.
- Gobierno incumple el acta y dilata cinco meses el acuerdo principal (cuentas separadas). Luego solicita diálogo con Tacna para llegar a acuerdos.
- Tacna se niega al acuerdo y hace *lobby* para evitar la nueva ley.
- El gobierno envía el Proyecto de Ley y deja la decisión al Congreso.
- En las Comisiones de Energía y Minas y de Economía llegan a un acuerdo y pasan al Pleno.

Pero continúan *lobbys* de Tacna y se posterga decisión.

- Se produce el “Moqueguazo 2”.
- Congreso aprueba y Tacna responde con violencia hasta hoy (octubre 2008).

d) Actores y comportamiento frente al problema.

- Estado (gobierno central): genera el conflicto, “mece”, evade responsabilidad (promueve diálogo entre regiones), posterga decisión (evita enfrentar a Tacna) y cede ante la presión.
- Gobierno regional: no dimensiona problema, débil liderazgo y actitud en defensa del canon. Pierde legitimidad.
- Gobiernos locales: inicialmente movilizan con diferentes posiciones. Ilo negocia sin presión y pide que lo consideren como unidad

productiva, ya que el componente metalúrgico se localiza en dicha provincia. Se dividen posiciones al interior de esta: la propuesta de unidad económica de Ilo no está contemplada en el canon y la ley, e incorporarla era dificultar la solución del conflicto. Mariscal Nieto fue medianamente firme: en su distrito queda el puente Montalvo, con posición estratégica para las medidas de presión. Sánchez Cerro fue más consecuente con la actitud de la población.

- En "Moqueguazo 2" se dividen posturas. Paros previos en fechas diferentes, Ilo no se suma, etc. Los congresistas de Moquegua: Zeballos respalda posición de la población, inclusive justifica la protesta; Guevara (Apra) defiende y justifica postura del gobierno.

- Sociedad civil: se moviliza desde el inicio y presiona al gobierno regional y local. Cuestiona la debilidad de sus autoridades y exige presencia de la sociedad civil en el diálogo para llegar a los acuerdos. División posterior: Ilo con demanda propia (unidad productiva) se divide; Sánchez Cerro espera proyectos prometidos en primer acuerdo; Mariscal Nieto (frente de defensa) lidera demanda final.

- Congreso: se resiste a asumir la decisión final. Ante agudización del conflicto en comisiones aprueban el proyecto de ley y lo envían al Pleno, el cual decide con marcadas resistencias influenciado por *lobbys* y presión popular de ambas regiones.



- Gobierno regional y congresistas de Tacna: buscan dilatar el acuerdo, defienden y movilizan a la población sobre la base de la desinformación. Distorsionan el debate (agua, historia, contaminación, CETICOS, etc.).

- Medios de comunicación social: alineados con demandas propias de sus regiones. Los medios nacionales dan razón a Moquegua.

e) Análisis de la situación a modo de conclusiones

- Primero: desintegración y falta de visión nacional y regional. No hemos tenido ni tenemos una identidad nacional que permita una visión de país; se buscan privilegios, privados o regionales, no el bien común del país. La actuación comprometida de Sánchez Cerro (provincia rural) y la manifestación de unidad regional durante el “Moqueguazo”, llama la atención por el marcado contraste con la desarticulación de las tres provincias de Moquegua, que nuevamente se manifiesta en el “Moqueguazo 2”. Algunos líderes de Ilo asumieron una posición más radical, pero no más inclusiva, que beneficiaría a esta provincia al considerarla una unidad económica, pero sin importarles poner en riesgo la demanda de conjunto de la región. El conflicto pone de manifiesto las dificultades tradicionales en perspectivas de integración macrorregional.

- Segundo: débil institucionalidad local y regional. Nueva demanda articuladora que reanima el movimiento social. Débiles liderazgos, poco legítimos, poco representativos, más sectoriales. Interés privado de representación, de liderazgos (caudillismos) orientados a la figuración, no al interés público. Ausencia de espacios de diálogo y concertación regional en búsqueda del bien común. Poca legitimidad de autoridades (elegidas con bajísima votación por dispersión de candidatos). Ausencia de oposición (contrapeso) al poder político regional y local (partidos, movimientos locales, etc.). Sociedad civil vulnerada por capacidad de manipulación y poder económico de autoridades y la gran empresa.

- Tercero: relación conflictiva Estado-sociedad. Gobierno evade responsabilidad en la decisión con una actitud dilatoria. Minimiza manifestación de demandas, como tradicionalmente las ha desconocido. Regateo de derechos. Previsibilidad de la actuación del Estado que genera desconfianza (medidas, resistencias, etc.). Manifestaciones o demandas de la población desbordan la capacidad institucional del Estado, que no puede procesar conflictos latentes o manifiestos que genera. El Estado busca mantener el estilo arbitrario tradicional de toma de decisiones y no puede mantenerlo a plenitud dada la ampliación y mayor conciencia de derechos de la población, además de la desconfianza reinante (“paros preventivos”). Pérdida de legitimidad y de autoridad al tomar decisiones que confrontan a la población y ceder a la presión violenta de la población.

- Cuarto: débil descentralización. No hay una efectiva descentralización sin reforma del Estado, sin coherencia entre lo que se dice y hace

en el proceso descentralizador. Sistema burocrático genera el conflicto por el canon. No hay claridad para procesar conflictos sociales. Estado genera la confrontación entre regiones vecinas, llamadas a conformar una macrorregión. Falta de política clara de descentralización evidenciada en el conflicto. El Estado promueve el debilitamiento de la relación de gobiernos locales y regionales con su población.

- Quinto: lo social sin dimensión política. Sistema de representación en crisis: autoridades, partidos, liderazgos locales y regionales, organizaciones sociales, etc. Una demanda social tiene un correlato político sin articulación clara. El gobierno impulsa una salida política al tema (ahora una compensación para Tacna). Lo que se vive con este conflicto ¿es un proceso político?

- Sexto: las implicancias de la presencia minera. Presencia de la minera ha trastocado y trastoca la dinámica social y política en las regiones de Tacna y principalmente de Moquegua (rol desarticulador) al subordinar autoridades y dirigentes que explican su actuación en el conflicto. Modificación de la actitud de la población frente a la minera, en perspectiva de presencia de las nuevas inversiones de Quellaveco. Se relativizan otras demandas (medio ambiente, agua, agricultura) frente a los beneficios de la explotación minera (trabajo, canon, obras). Se institucionalizan estilos de gestión pública subordinados al poder económico representado por estas grandes inversiones.

9.4. Desafíos identificados

Construcción de confianza y de representación política de los intereses en conflicto, reforma del rol Estado hacia una descentralización con impacto económico, político, cultural y ambiental en la ampliación de las posibilidades de desarrollo humano en las regiones y las localidades, así como incorporación efectiva de las y los ciudadanos –representados políticamente y en sus diversas organizaciones– en espacios con capacidad de influir en las políticas y acciones de desarrollo. Son desafíos que corresponde encarar a los partidos y organizaciones políticas y no políticas de la sociedad, y a quienes se ha encargado el gobierno para servir al bien común consultando a la población, fuente de su legitimidad.

HORIZONTE COMÚN SEPSI:

(i) Desafíos políticos

Los desafíos de los partidos políticos: partidos políticos con propuestas claras, con capacidad para responder de manera efectiva a las demandas y al bienestar de la población: a nivel local, regional y nacional. A nivel interno: democracia interna; organicidad territorial a nivel nacional (sostenida); formación política dirigencial; institucionalizar un sistema de vigilancia interna, especialmente de la transparencia y rendición de cuentas; aplicar un código de ética.

Los desafíos del sistema político: código de ética compartido, vigilancia democrática interna; renovación de dirigencias y transparencia en el financiamiento; instituciones y normas del sistema que funcionen efectivamente para evitar el transfuguismo y asegurar el cumplimiento de las normas; fortalecer los mecanismos de participación y control ciudadano (ampliación de revocatoria y renovación de tercios).

Desafíos de la descentralización: transferencia de funciones y competencias con recursos de manera progresiva (realidad de cada zona); ley orgánica del poder Ejecutivo (LOPE) que se adecue al proceso; desarrollo de capacidades institucionales en las regiones y municipios; instancias subnacionales con iniciativas políticas públicas; construcción de un Proyecto Nacional Concertado.

(ii) Frente a esos desafíos:

¿Cómo estamos contribuyendo y podemos contribuir?

Estamos contribuyendo:

Fortaleciendo las organizaciones.

Promoviendo una cultura de vigilancia.

Formando líderes éticos y democráticos.

Articulando redes y organizaciones populares (local, regional y nacional).

Promoviendo la participación en los espacios de concertación.

Facilitando el posicionamiento de temas en la agenda pública.

Facilitando la intermediación entre la sociedad civil y el Estado.

Gestionando información y comunicación política plural.

Podemos contribuir:

Formándonos y formando políticamente.

Generando y promoviendo sistemas de planificación regional (estratégica y operativa).

Con más vigilancia e incidencia política.

Propiciando articulación de las redes y movimientos sociales a nivel local, regional y nacional.

Fortaleciendo las identidades locales, regionales y nacionales.

Promoviendo la equidad dentro y fuera de nuestras instituciones.

Inciendo para la profundización en el proceso de descentralización.

BIBLIOGRAFÍA

ADRIANZÉN, Alberto. (2008). "Enfoques sobre la crisis de la gobernabilidad y condiciones para la gobernabilidad". En *Memoria del Taller Inicial-SEPSI*. Lima, mayo 2008, pp. 19-21

BOBBIO, Norberto. (1985). "La crisis de la democracia y la lección de los clásicos". En BOBBIO, Norberto y otros. *Crisis de la democracia*. Barcelona: Ariel, pp. 5-25.

COTLER, Julio. (2005). "Prefacio a la tercera edición". En *Clases, Estado y Nación en el Perú*". Tercera edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 11-43.

CRABTREE, John. (2006). "Partidos Políticos e Intermediación en el Perú". En CRABTREE, John (editor). *Construir instituciones: Democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: PUCP, Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 33-51.

DEGREGORI, Carlos Iván. (2004). *Ilave: Desafíos de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, pp. 41-59.

DRINOT, Paulo. (2006). "Construcción de nación, racismo y desigualdad; una perspectiva histórica del desarrollo institucional en el Perú". En CRABTREE, John (editor). *Construir instituciones: Democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: PUCP, Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios peruanos, pp. 11-26.

DURAND, Francisco. (2005). "Humo: captura del Estado, defensa de los derechos adquiridos y ruido político". En DURAND, Francisco. *La mano invisible en el Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: DESCO y Fundación Friedrich Ebert, pp. 197-252.

EGUREN, Fernando. (2008). "Los cambios y el poder en los espacios rurales". En: *Memoria del Taller Final-SEPSI*. Lima, noviembre 2008, pp. 17-20.

HUFTY, Francisco. (2007). *Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza*. Ginebra: Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo.

MATOS MAR, José. (2004). *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*. Lima: Fondo editorial del Congreso del Perú.

MOUFFE, Chantal. (2007). "La Política y lo político". En *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Capítulo 2, pp. 15-40.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PERÚ. (2006a). "La Reforma del Estado y la Nueva Descentralización" En *Informe sobre desarrollo humano / Perú 2006: Hacia una descentralización con ciudadanía*. Capítulo 4, pp. 119-139.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PERÚ. (2006b). "Las voces de la ciudadanía en las regiones". En *Informe sobre desarrollo humano / Perú 2006: Hacia una descentralización con ciudadanía*. Capítulo 5, sólo páginas 143 a150.

REÁTEGUI, Félix. (2008). "Diagnóstico e instrumentos para el análisis político". En *Memoria Taller Inicial SEPSI*. Lima, mayo de 2008, pp. 5-11.

SEPSI-IED. (2008). *Globalización, justicia y desarrollo. Horizontes de los Centros Sociales Jesuitas para el desarrollo humano*. Lima: IED, 128 pp.

TANAKA, Martín. (1999). "La participación social y política de los pobladores populares urbanos: ¿Del movimientismo a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino". Lima Documento de Trabajo 100, IEP.

TURNER, Franck. (2008). *Un modelo de Incidencia política ignaciana*. Texto inédito.

ANEXO 1

Participantes de los Grupos de Estudio – SEPSI 2008

Macrorregión Norte: 6 Grupos de Estudio			
<i>Piura</i>	CIPCA	<i>Jaén-San Ignacio</i>	VSFJ- Radio Maraón, VIMA, Caritas
1	Martín Cornejo Cornejo (Coordinador)	32	Félix Delgado Montenegro (Coordinador)
2	Rosa Prieto Mendoza	33	Nicanor Alvarado Carrasco
3	Manuel Alburqueque Córdova	34	Hipólito Torres Llaguento
4	Ulises Córdova Bermejo	35	Fernando Guevara Altamirano
5	Luis Albirena Eyzaguirre	36	Gregorio Saavedra Peña
6	Miguel Abramonte Benites	37	Francisco Muguiri Ibarra
7	Walter Abramonte Benites	38	José De Bernardi Cámpora
8	José Gallo Sánchez	39	Gerardo Alarcón Cubas
9	Maximiliano Ruiz Rosales	40	Nina Isabel Puelles Chilcón
10	Pierre Corset Richez	41	Reiles J. Zapata Ramos
11	Jorge Vílchez Sandoval		
<i>Piura</i>	CIPCA-CANAT-CUTIVALÚ	<i>Condorcanqui</i>	SAIPE Ampliado
12	Francisco Córdova Castillo (Coordinador)	42	Anne Marie Cuq (Coordinadora)
13	Luis Lozada Gallardo	43	Manuel Grández Fernández
14	Wilmer Bermejo Requena	44	George Navarro Córdova
15	Eliana Castillo Córdova	45	Eduardo Ismiño Bardales
16	Gladys Reyes Mondragón	46	Santiago Manuin Valera
17	Karina Morales Andrade	47	Carlos Zegarra Torres

18	Wilder Remicio Moscol	48	José Luis Gordillo Torres
19	Mario Rufino Trelles	49	Luis Castillo Rueda
20	Yanina Chiroque	50	Bertha Carranza González
21	Roxana Adrianzén Coveñas		
22	Lucy Noblecilla Lira		
23	Enrique Cavero García		
24	María del Rocío Farfán Manrique		
<i>Piura</i>	CANAT CUTIVALÚ	<i>La Libertad</i>	CTTU
25	Aura Yarlequé Sernaqué (Coordinadora)	51	Juana Briceño Vásquez (Coordinadora)
26	Rodolfo Aquino Ruiz	52	Humberto Rengifo Marreros
27	Sandra López Peña	53	Freddy Cerdán Cubas
28	Benjamín Quepuy Cuadra	54	Jorge Casallo López
29	Nicolás Ost	55	Leonardo Infante Cepeda
30	Belia Concha Alburquerque	56	Jenny Juárez Orellana
31	Maritza Pairazamán Amaya	57	María Espinoza Castillo

Sigue **ANEXO 1: Participantes de los Grupos de Estudio – SEPSI 2008**

Macro-región Centro: 2 Grupos de Estudio			
<i>Lima Este</i>	SEA	<i>Varios</i>	ENCUENTROS
58	Cirilo Félix Guillén Ayala (Coordinador)	66	Victor Ze Vicentello García (Coordinador)
59	Carmen Robles Arana	67	Oscar Vásquez Bermejo
60	Sergio Vargas Gonzales	68	Alejandro Samaniego Salcedo
61	Irene Nilda Chamilco Reyes	69	Joe Becerra Rojas
62	Bertha García Cossillo	70	Olga María Salazar Vera

PARTICIPANTES DE LOS GRUPOS DE ESTUDIO – SEPSI 2008

63	Ángela Guisella Nestarez Torres	71	Luis Alberto Hiraoka Mejía
64	Carmen Rosa Sánchez Rojas	72	Carola Cerrón Castro
65	Vilma Gregoria Zevallos Pizán	73	Rosa Pastora Quiroa Alfaro
		74	José Espinoza Hernández
		75	Luis Cisneros Coloma
Macro-región Sur: 3 Grupos de Estudio			
<i>Moquegua</i>	CEOP ILO	<i>Moquegua</i>	Centro Loyola Ilo
76	Alfredo Gamio Távara (Coordinador)	86	Óscar Ramos Toala (Coordinador)
77	Abel Roy Rojas Núñez	87	Gloria Malpartida Tejada
78	Ramiro Navas Russo	88	Irma Góngora Bahamondes
79	Adelaida Cornejo Barreda	89	Aurora Aguilar Morales
80	Raúl Chumacero Valencia	90	Katherine Conroy Guy
81	Pedro Rosas Mamani	Cusco	CCAIJO
82	Rolando Morán Ularte	91	Alaín Alanoca Aragón (Coordinador)
83	Hernán Pacha Guevara	92	Magda Mateos Cárdenas
84	Richard Guillermo Revollar	93	Tany Huancahuire Garrafa
85	Wendolid Rosas Cornejo	94	Ronald Terrazas Dávila
		95	Giovana Ascarza Pérez
		96	Jesús Alatrística Camposano
		97	Vito Camacho Suyo
		98	Julio Ochoa Hermoza

ANEXO 2

Guía de las sesiones del Plan de Formación SEPSI 2008: "Estado, Sociedad y Participación Política"

Tema I: Análisis y diagnóstico político

Nota previa:

Esta sección consta de tres sesiones en las que trabajaremos cuatro textos principales. Hay textos complementarios especialmente recomendados.

El objetivo de la sección es el análisis político. Por lo tanto, los textos deben considerarse como instrumentos para dicho análisis. Si el grupo considera útil recurrir a otros instrumentos teóricos, puede hacerlo, pero anotando siempre las fuentes y referencias.

1. Primera sesión: Análisis político sincrónico: Definición del problema y descripción de los actores

1.1. Los textos

REÁTEGUI, Félix; (2008). "Diagnóstico e instrumentos para el análisis político". *Memoria Taller Inicial SEPSI*, Lima, mayo 2008, pp. 5-11.

HUFTY, Francisco; (2007). "Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza". Ginebra: Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo.

(Leer a partir de la sección "El marco analítico de la gobernanza", pp. 6-13).

1.2. Diálogo grupal:

Pregunta 1: Situación política

Seleccione dos "situaciones políticas" (en términos de F. Reátegui) o "problemas" (en terminología de F. Hufty) que sean relevantes en la región o área de influencia institucional y estén vinculados con el proyecto de la institución. Justifique su selección de tales situaciones o problemas.

Se pondrán en común las diversas situaciones o problemas seleccionados por los participantes. El grupo discutirá la relevancia de las distintas situaciones, tendrá en cuenta los argumentos presentados y priorizará los tres problemas considerados más relevantes para el análisis. El grupo tomará en cuenta en su selección las definiciones de "situación" y "problema" desarrollados por los autores.

Pregunta 2: Definición de actores

El grupo analizará a profundidad una de las situaciones políticas seleccionadas. F. Reátegui propone analizar la situación política de acuerdo con tres consideraciones: (1) Tiempo/espacio; (2) Actores; (3) Dinámica. En esta primera sesión se definirán los tipos de actores involucrados en la situación política seleccionada y analizarán sus posiciones y características.

Pueden utilizarse las categorías presentadas por F. Hufty en los cuadros “Descripción de los actores” e “Importancia de los actores” (Hufty 2007: 11-12). También puede recurrir al esquema ofrecido por Reátegui: tipos, racionalidad y capacidad de agencia de los actores (Reátegui 2008: 9). No todas las categorías presentadas por Reátegui y Hufty son necesariamente relevantes para todas las situaciones políticas. Seleccione aquellas relevantes para la situación política seleccionada.

Recuerde que la identificación del problema puede variar de acuerdo con los diversos actores, y que “la identificación de dicho problema hace parte en sí mismo de lo que está en juego y es objeto de una lucha de poder”.

Pregunta 3: Considere la institución como actor actual o posible en dicha situación y describa su rol, racionalidad y capacidad de agencia.

2. Segunda sesión: Análisis político histórico, proceso y coyuntura

2.1. Textos:

COTLER, Julio; (2005). “Prefacio a la tercera edición”. En *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Tercera edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 11-43.

DRINOT, Paulo; (2006). “Construcción de nación, racismo y desigualdad; una perspectiva histórica del desarrollo institucional en el Perú”. En CRABTEE, John (editor). *Construir instituciones, democracia, desarrollo, desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: PUCP, Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 11-26.

2.2 Diálogo grupal:

Pregunta 1:

Identificar alguna característica de la “herencia colonial” y distinguir (1) raíces y secuencia histórica, (2) el plano de los procesos, y (3) manifestaciones coyunturales.

Pregunta 2:

El grupo continuará el análisis de la situación política seleccionada en la primera sesión. Félix Reátegui propone analizar la situación política

de acuerdo con tres consideraciones: (1) Tiempo/espacio, (2) Actores, (3) Dinámica.

Esta vez procederemos al análisis histórico –o de tiempo/espacio (Reátegui 2008: 6-8). El grupo deberá distinguir y discutir (1) los rasgos y la secuencia histórica vinculados con la situación política, (2) los procesos socioculturales o institucionales de los que forma parte, y (3) las manifestaciones coyunturales o puntos de inflexión relevantes actuales.

Pregunta 3:

Discuta la influencia de dichos procesos –históricos, de proceso y coyuntura– en la ubicación y posición de la institución en relación con dicha situación o problema político. Los procesos socioculturales o institucionales de los que forma parte.

3. Tercera sesión: Análisis político: el Estado, articulación entre la economía y la política

3.1. Textos:

DURAND, Francisco. (2005). "Humo: captura del Estado, defensa de los derechos adquiridos y ruido político". En DURAND, Francisco. *La mano invisible en el Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: DESCO y Fundación Friedrich Ebert, pp. 197-252.

Lectura complementaria:

BOBBIO, Norberto. (1985). "La crisis de la democracia y la lección de los clásicos". En BOBBIO, Norberto y otros. *Crisis de la democracia*. Barcelona: Ariel, pp. 5-25.

3.2. Diálogo grupal:

Pregunta 1: Articulación entre economía y política

Los textos de A. Durand y N. Bobbio desarrollan la compleja articulación entre economía y política –entre los intereses económicos privados y la institucionalidad política democrática–. El texto de Durand describe los modos de "captura" del Estado por grandes intereses económicos, que funcionarían como una estructura de poder "sin contrapesos" en el Perú actual desde los 90. El texto de N. Bobbio desarrolla algunas dimensiones del conflicto entre mercado y Estado, y se refiere a la "privatización de lo público" como un problema de las democracias modernas (p. 17 y ss.). Ambos autores cuestionan la renuncia del Estado a su función de mediador imparcial de los conflictos de interés.

a. Proponemos al grupo discutir respecto de la relación entre “intereses privados” e “institucionalidad pública”. ¿Es inevitable este conflicto entre interés privado e institucionalidad pública?

b. Bobbio considera necesario pasar de una relación “persona a persona” a una relación impersonal de mediación entre la institucionalidad del Estado y los intereses privados. Durand menciona el posible rol promotor del Estado respecto del capital nacional para “renivelar las relaciones” con el Estado –hoy inclinadas a favor de las grandes corporaciones–. ¿Qué función le corresponde a la institucionalidad pública respecto de los conflictos de interés privado: un rol de mediación imparcial o de promoción de los intereses menos beneficiados o en situación desventajosa?

Pregunta 2: Intereses y política en la región

Identifique los grupos de interés más importantes de la región y describa sus modos de relación con las instituciones políticas locales o regionales. ¿Estos intereses están representados políticamente o no? Si no lo están, ¿cuáles son sus modos de influencia, evasión o presión sobre las instituciones políticas locales o regionales?

Esta pregunta propone realizar un análisis del vínculo entre “intereses económicos” e “institucionalidad política” en la región o zona de influencia institucional. Proponemos que dicho análisis tome en cuenta no solamente a los grandes grupos de poder, sino a cada uno de los grupos de interés relevantes en la región –tengan éstos más o menos poder económico, sean legales o ilegales, estén representados o no en la institucionalidad política.

Pregunta 3: Rol institucional

¿De qué modo la institución podría contribuir a la creación o fortalecimiento de “contrapesos” políticos necesarios para la expresión, canalización y resolución posible de los conflictos de interés en la zona de influencia institucional?

Tema II: Sociedad y gestión del poder

Nota previa:

Esta sección consta de tres sesiones, en las que trabajaremos tres textos principales. En un caso se ofrecen textos complementarios para quienes deseen profundizar.

El enfoque de la sección es el análisis de la política desde lo social. Se trata de analizar los modos de vinculación entre la sociedad –dinámicas, organizaciones y conflictos- y la gestión del poder político.

Los textos se han elegido para motivar el debate y la reflexión en torno al tema propuesto; por tanto, no pretenden ser la única ni necesariamente la mejor interpretación sobre el tema de trabajo. En el disco de textos, los participantes encontrarán otros autores y visiones respecto del tema de la sección.

Los grupos pueden siempre recurrir a otros textos o a la propia experiencia institucional para la reflexión propuesta.

Recordamos que el objetivo de esta reflexión colectiva no pretende que todos lleguemos a las mismas conclusiones, sino abrir espacios para el diálogo plural al interior de la Red.

4. Cuarta sesión: Lo popular y la reconfiguración del poder y del Estado en el Perú

4.1. Textos:

MATOS MAR, José. (2004). *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*. Lima, Fondo editorial del Congreso del Perú. Leer las secciones: “Introducción” (pp. 17-22); “Legado andino y patria criolla: una nación inconclusa” (23-39) y “El nuevo rostro del Perú” (41-68).

4.2. Diálogo grupal:

Pregunta 1:

El autor considera que las masas populares han presionado con éxito para transformar la institucionalidad política y económica durante todo el s. XX y, sobre todo, a partir de 1950; y el Estado no habría tenido “otra alternativa que tolerar este desborde, pese a que esto signifique socavar su propia autoridad” (p. 63). Los sectores populares habrían respondido activa y creativamente frente a los desafíos de una economía excluyente, del centralismo limeño, y del control de la información por parte de los medios masivos de comunicación.

¿Está el grupo de acuerdo con esta visión en cierto modo “optimista” –respecto del rol de los sectores populares– en la configuración del Estado y la política en el Perú durante el s. XX? Proponemos al grupo discutir críticamente las tesis del autor respecto de la influencia popular en las transformaciones del Estado y la sociedad en el Perú.

Pregunta 2:

¿Es posible reconocer expresiones regionales –o en el ámbito de influencia institucional– de este “desborde popular” que ha transformado el Estado, a pesar de los agentes que tradicionalmente lo han controlado?

Pregunta 3:

¿Ha estado la institución de alguna manera presente en las dinámicas de contestación y respuesta de los sectores populares que han transformado el Estado en la zona de influencia institucional? ¿De qué manera lo ha estado? Les proponemos intentar identificar algunos de los más importantes modos de acompañamiento de la institución al empoderamiento de los sectores populares en el Perú, en general, y en la zona de influencia institucional, en particular.

5. Quinta sesión: Movimientos sociales y organizaciones populares: entre lo social y lo político

5.1. Texto:

TANAKA, Martín. (1999). “La participación social y política de los pobladores populares urbanos: ¿Del movimientismo a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino”. Lima: Documento de Trabajo 100, IEP.

5.2. Diálogo grupal:

Pregunta 1:

De acuerdo con el autor, habría una pérdida de proyección política de las acciones colectivas que se dan a nivel popular en los últimos años (p. 16). Asistiríamos a un declive en la participación popular en organizaciones –que no sería necesariamente un declive de la vida social, sino que ésta se estaría expresando de otras maneras.

Proponemos al grupo, en primer lugar, desarrollar y luego discutir (1) la tesis del “declive de la participación popular organizada y consecuente pérdida de su proyección política”, y (2) las razones (consolidación urbana, cambios en el Estado y crisis de los actores) que, de acuerdo con el análisis del autor, explicarían dicho fenómeno.

¿Está el grupo de acuerdo con dicha tesis, respecto del declive de lo organizativo popular y sus nuevos sentidos “menos colectivos y más electorales” de la participación popular? ¿Está el grupo de acuerdo con las razones presentadas por el autor o propondría otros elementos para considerar en el análisis de la evolución del movimiento popular organizado?

Pregunta 2:

¿Cuál ha sido el devenir de las organizaciones populares en el ámbito de influencia institucional? ¿De qué manera han cambiado las formas y dinámicas del movimiento popular organizado en el ámbito de influencia institucional? Les proponemos realizar un balance de la fuerza de las organizaciones populares en la región o ámbito de influencia institucional.

Pregunta 3:

¿De qué modo la institución ha estado vinculada con las organizaciones populares presentes en su ámbito de influencia? ¿Ha cambiado éste a lo largo de la historia de la institución? ¿Cómo es la relación actual entre la institución y las organizaciones sociales de su ámbito de influencia?

Les proponemos dialogar en torno a la historia y actualidad de la relación entre el proyecto institucional y las organizaciones populares presentes en su ámbito de influencia. Identifique los momentos de cambio más importantes en dicho vínculo a lo largo de la historia institucional.

6. Sexta sesión: Conflictos, protestas y representación**6.1. Texto:**

DEGREGORI, Carlos Iván. (2004). *Ilave: Desafíos de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, pp. 41-59.

Los textos de esta sesión y la anterior se refieren a casos particulares que buscan ayudarnos en el análisis de fenómenos que no son aislados; sin embargo, ya que se trata de análisis de casos particulares, encontraremos elementos diferentes del mismo fenómeno en las diferentes regiones.

6.2. Diálogo Grupal:**Pregunta 1:**

De acuerdo con el autor, la democracia puede entenderse “como un conjunto de mecanismos para la institucionalización de los conflictos” (p. 57); sin embargo, debido a los altos niveles de conflictividad social en el Perú actual, estos mecanismos parecen no estar funcionando adecuadamente. A partir del texto, ¿cuáles son algunos de los principales mecanismos con los que cuenta la democracia para la institucionalización y resolución política de los conflictos sociales?

Pregunta 2:

El autor considera que la canalización de los conflictos sociales precisa de una dimensión institucional –“mejores condiciones y canales para la participación”– y una dimensión cultural –“el enraizamiento de estos mecanismos en las culturas políticas locales”– (pp. 57-58). De acuerdo con la específica realidad local –el ámbito de influencia institucional–, ¿los eventos de conflictividad social se explican mejor por elementos institucionales o culturales? Enumere y explique dichos elementos.

Pregunta 3:

¿De qué modo el proyecto institucional está contribuyendo –y podría seguir contribuyendo– a la ampliación de la ciudadanía y, por tanto, a modos institucionales para la resolución de conflictos y demandas? Teniendo en cuenta que la ampliación de la ciudadanía es pedagogía, construcción de instituciones, cultura política y cambio en las relaciones de poder (p. 58).

Tema III: Estado y gestión del poder

Nota previa:

El principal objetivo de esta sección es el análisis de la política desde el Estado y desde las instituciones políticas. En particular, se busca analizar las relaciones entre partidos políticos, reforma del Estado, descentralización y la gestión del poder político.

Los textos han sido elegidos para motivar el debate y la reflexión en torno al tema propuesto; por tanto, no pretenden ser la única ni necesariamente la mejor interpretación sobre el tema de trabajo. En el disco de textos, los participantes encontrarán otros autores y visiones sobre estos mismos temas.

Los grupos pueden siempre recurrir a otros textos o a la propia experiencia institucional para la reflexión propuesta.

Recordamos que el objetivo de esta reflexión colectiva no pretende que todos lleguemos a las mismas conclusiones, sino abrir espacios para el diálogo plural al interior de la Red.

7. Séptima Sesión: Partidos políticos y representación

7.1. Textos:

CRABTREE, John. (2006). “Partidos Políticos e Intermediación en el Perú”. En CRABTREE, John (editor). *Construir instituciones:*

Democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 33-51.

ADRIANZÉN, Alberto. (2008). *Enfoques sobre la crisis de la gobernabilidad y condiciones para la gobernabilidad*. Sección 5. Ponencia central-Taller Inicial-SEPSI 2008, pp. 19-21.

Texto complementario: ADRIANZÉN, Alberto. "Partidos, sistema político y elecciones regionales". Artículo inédito, versión en Word para SEPSI.

7.8. Diálogo grupal:

Pregunta 1:

A partir de una lectura crítica de los textos, ¿cuáles considera el grupo como las principales funciones y responsabilidades que los partidos políticos deberían cumplir en un sistema democrático? ¿Cuál es la evaluación que ustedes tienen del desempeño actual de nuestros partidos políticos en relación con las funciones o responsabilidades señaladas? Tengan en cuenta que, según los autores, existen dos dimensiones fundamentales para abordar el tema de las funciones o responsabilidades de los partidos políticos: (a) representación y (b) gobernabilidad.

Pregunta 2:

El autor sostiene que, como parte de las reformas legales e institucionales necesarias para crear un sistema político más estable y con mayor legitimidad, es indispensable reducir el actual nivel de fragmentación política de nuestro sistema de partidos. Esto se lograría básicamente reduciendo el número de partidos políticos en el Perú. Es más, el autor parece sugerir que cinco partidos políticos sería un buen número. ¿Qué opinan ustedes de esta afirmación? ¿Cuáles creen ustedes que serían las principales ventajas y desventajas de tener un sistema de partidos políticos en nuestro país con no más de cinco o seis partidos?

Pregunta 3:

De acuerdo con ambos autores, el proceso de descentralización debería ayudar a que se generen liderazgos políticos regionales y locales. Con relación a este tema: a) ¿en qué medida creen ustedes que esto está sucediendo en su región –la generación de nuevos liderazgos políticos– y qué características estaría adoptando este proceso?, y b) ¿este tema tiene alguna relevancia para el proyecto institucional? ¿Se trata el tema en su institución?

Pregunta 4:

Tomando en cuenta los textos de Crabtree y la ponencia de Adrianzén, ¿cuál es la relación entre partidos políticos y gobernabilidad?

8. Octava sesión: Reforma del Estado y descentralización

8.1. Textos:

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PERÚ. (2006a). "La reforma del Estado y la nueva descentralización" En *Informe sobre desarrollo humano / Perú 2006: Hacia una descentralización con ciudadanía*. Capítulo 4, pp. 119-139.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PERÚ. (2006b). "Las voces de la ciudadanía en las regiones". En *Informe sobre desarrollo humano / Perú 2006: Hacia una descentralización con ciudadanía*. Capítulo 5, sólo páginas 143 a 150.

8.2. Diálogo grupal

Pregunta 1:

Una de las principales ideas en el capítulo 4 ("La reforma del Estado y la nueva descentralización") es que se necesita un proceso de descentralización junto con un proceso de redefinición del rol del Estado. Les proponemos discutir en torno a la relación entre descentralización y rol del Estado:

- Identifique las razones por las que el texto sostiene que no es posible avanzar y profundizar el proceso de descentralización en curso en el Perú sin revisar y redefinir el rol del Estado.

- De acuerdo con el grupo y a partir de la lectura del texto, ¿cuál es y debería ser el rol del Estado en el Perú?

- Buscando aportar en torno a la reforma del rol del Estado en el Perú, ¿por dónde creen ustedes que esta reforma debería comenzar? Identifique al menos tres pasos o iniciativas que se deben priorizar.

Pregunta 2:

Realice un balance regional del proceso de descentralización en relación con algunos de los principales temas abordados en el capítulo 4 ("La reforma del Estado y la nueva descentralización"), refiriéndose a:

- La capacidad de gestión de los gobiernos locales y regionales.

- Las transferencias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales de competencias, funciones y recursos.

- La participación ciudadana.
- La transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Pregunta 3:

El texto afirma que una de las razones por las cuales los planes concertados y los presupuestos participativos regionales y municipales han tenido un impacto limitado como herramientas del proceso de descentralización, ha sido “el bajo grado de aportación de la población en la formulación y control de los mismos” (Cap. 5, pp. 148-150). Desde la experiencia directa institucional (como participante o con actividades en estas líneas), ¿están ustedes de acuerdo o en desacuerdo con esa afirmación? Fundamente e ilustre su respuesta a partir de su propia experiencia institucional.

Tema IV: Política e incidencia

9. Novena sesión: Consenso y conflicto en democracia

9.1. Texto:

MOUFFE, Chantal. (2007). “La Política y lo político”. Capítulo 2. En *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica, pp. 15-40.

9.2. Diálogo grupal

Pregunta 1: Sobre la relación entre “consenso” y “conflicto”

La autora critica la democracia entendida simplemente como búsqueda de consenso, que busca la eliminación o negación de las diferencias. De acuerdo con el texto, el énfasis en el consenso, por ejemplo, estaría llevando a que las personas estén menos interesadas en la política (p. 31). La autora llega a afirmar que los desacuerdos en democracia no sólo son legítimos, sino también necesarios. El consenso, sin duda necesario, debe estar acompañado por el disenso, afirma el texto (p. 37-38).

Proponemos al grupo discutir en torno a la relación entre “consenso” y “disenso” en política. Refiérase sobre todo al lugar que le corresponde al disenso en la política: ¿está usted de acuerdo con la importancia que el texto concede al reconocimiento del conflicto y del disenso para la profundización de la vida democrática? Sustente con razones.

Pregunta 2: Sobre la tarea de la democracia:

El texto afirma que “la tarea de la democracia es transformar el antagonismo en agonismo” (p. 27), es decir, que las diferentes posiciones no busquen la eliminación del adversario, sino que éstas, aun

asumiendo que sus diferencias pueden ser irreconciliables, reconozcan la legitimidad del otro. La democracia sería el conjunto de instituciones y prácticas que permiten la negociación de las diferencias.

- ¿Está usted de acuerdo con esta manera de entender la democracia? ¿Qué instituciones o prácticas contribuirían a la transformación del “antagonismo” en “agonismo”, a resolver conflictos sin suprimirlos?

- En la política peruana hay distintos modos de entender la tarea de la democracia –en relación con la búsqueda del consenso, la aceptación, o no, de las diferencias, los modos de plantear la resolución o supresión de estas diferencias–. Seleccione tres modos diversos de comprensión de la tarea de la democracia en el Perú –refiérase a los actores (regionales o nacionales) que expresan estos diversos modos de comprensión de la tarea democrática.

10. Décima sesión: Incidencia política

10.1. Texto:

TURNER, Franck. (2008). *Un modelo de incidencia política ignaciana*. Texto inédito.

10.2. Diálogo grupal

Pregunta 1: Distinguir entre *lobby* e incidencia:

Proponemos discutir la distinción que realiza el autor entre “incidencia política” y “lobbying”. Seleccione un ejemplo de incidencia posible para realizar desde la institución distinguiendo entre lo que serían acciones o estrategias de “lobbying” y acciones o estrategias de “incidencia política”.

Pregunta 2: La tensión entre “lo profético” y “lo pragmático”

El autor señala que hay una tensión permanente entre lo “profético” y lo “pragmático”, entre la afirmación de principios y la búsqueda de cambios posibles y concretos; y afirma que “es intrínseco a la incidencia política que no sea fácil ubicarla en uno de los polos en tensión”. Proponemos que el grupo clarifique la distinción entre ambos polos a partir del texto, y utilice el mismo ejemplo de incidencia antes presentado (en su respuesta a la pregunta anterior) para ejemplificar la distinción y la tensión entre ambos polos.

Pregunta 3: La incidencia desde la institución:

Proponemos hacer una revisión del modo en que la institución se ha planteado anteriormente y se plantea actualmente la incidencia política:

- ¿La incidencia política ha sido anteriormente parte de las preocupaciones institucionales? Mencione estrategias o acciones de incidencia política realizadas por la institución.

- ¿La incidencia política es parte de las preocupaciones actuales de la institución? Si así fuera, mencione temas y estrategias de incidencia en curso.

- ¿Hay situaciones políticas –locales, regionales o nacionales– en las que el grupo consideraría viable y relevante un compromiso de incidencia desde la institución o desde SEPSI como colectivo nacional?

PREPARACIÓN DE LA PRESENTACIÓN EN EL TALLER FINAL

Sesión final

1. Consideraciones para tomar en cuenta en la preparación del taller final:

1.1. Los objetivos del taller:

- a) Profundizar y debatir sobre la dinámica actual del poder en el Perú, en general, y de modo particular en los ámbitos rurales.
- b) Analizar y debatir las situaciones políticas regionales seleccionadas y su relevancia para los proyectos institucionales de los centros sociales participantes del Plan de Formación 2008.
- c) Identificar los aportes que ayudarían a entender mejor lo político y la política en el Perú y priorizar las situaciones políticas que serían relevantes para la incidencia política compartida institucional-SEPSI.

1.2. Las implicancias de la calidad en el logro de los objetivos del taller en la definición, los contenidos y la relevancia del documento publicable de SEPSI 2008

2. Diálogo grupal y presentación de los grupos de estudio

El diálogo grupal de la preparación de la presentación de la situación política regional relevante para el proyecto institucional deberá abordar las siguientes cuatro tareas:

- a) Selección y definición de la situación política regional/local. Puede ser aquella seleccionada en la primera sesión u otra situación que se considere relevante para el proyecto institucional.
- b) Identificación y priorización de los aportes para entender mejor la situación política. De los principales elementos aportados por los textos, los debates y las conclusiones a lo largo del plan de formación.
- c) Análisis de la situación política seleccionada para la presentación en el taller. Aplicando los aportes priorizados y los instrumentos de análisis que se han trabajado a lo largo de los temas y que se consideren pertinentes para tal análisis.
- d) El quehacer institucional en relación con esa situación. Identificación del quehacer institucional actual o posible a futuro en relación con la situación política presentada.