

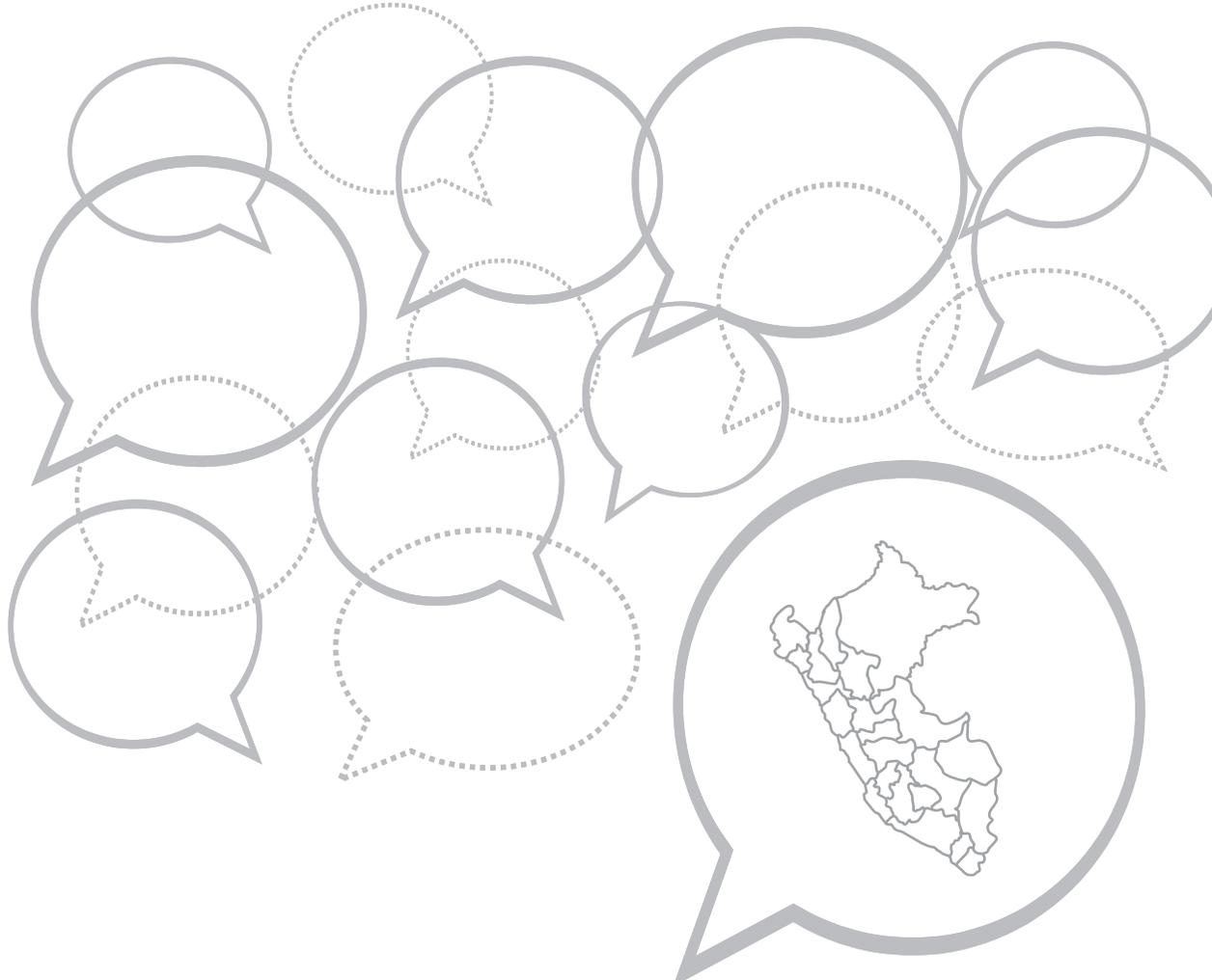


FOROS de DEBATE

RED PARTICIPA PERÚ

RED NACIONAL DE PROMOTORES DE
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



FOROS de DEBATE

RED PARTICIPA PERÚ

RED NACIONAL DE PROMOTORES DE
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008 – 16245

Área de Participación y Formación
Grupo Propuesta Ciudadana
León de la Fuente 110
Magdalena del Mar, Lima
Telf. 613 8313 – 613 8315

Primera edición
Diciembre del 2008

Coordinación y cuidado de edición: Teresa Cabrera Espinoza

Impresión: GRAMBS Corporación Gráfica
Diseño y Diagramación: Carlos García / Francisco de Campos

Portada: Teresa Cabrera Espinoza

Impreso en el Perú
Tiraje: 2000 ejemplares

La participación ciudadana, entendida como la presencia activa de la ciudadanía en la gestión pública, es un componente presente en múltiples iniciativas orientadas a fortalecer el régimen democrático y la descentralización. Al cabo de siete años de lanzada la reforma descentralista, resulta imprescindible avanzar en la evaluación de lo actuado y en el debate sobre los rumbos a corregir. En esta perspectiva, y considerando las posibilidades que actualmente nos ofrece internet para dialogar, coordinar e interactuar entre personas geográficamente distantes, el Grupo Propuesta Ciudadana se propuso constituir la *Red Participa Perú*.

La Red Participa Perú actualmente está integrada por 274 dirigentes sociales y representantes institucionales que son parte activa en procesos de participación, concertación e iniciativas de desarrollo local de 18 regiones del país: Áncash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, La Libertad, Lambayeque, Moquegua, Piura, Ucayali, San Martín, Junín, Pasco, Ayacucho, Puno y Tacna. A este universo, a través de una Plataforma Virtual, se promueven acciones de formación, propicia intercambios de opinión y administra la circulación de información sobre temas de descentralización y participación ciudadana.

Uno de los formatos de intercambio de opinión en la Red es el Foro de Debate Virtual. Desde que la Red inició su funcionamiento, se han implementado cinco de estos foros, cada uno de los cuales se inició difundiendo entre los participantes un texto motivador, a modo de una guía de temas. Para la elaboración de este texto, y la moderación del diálogo virtual, la Red Participa Perú contó con el invaluable apoyo de distinguidos profesionales como María Isabel Remy, Javier Torres, Eduardo Ballón, Julio Díaz Palacios y Alejandro Diez Hurtado.

El primer tema abordado, entre octubre y noviembre de 2007, fue el *Balance de la participación ciudadana en el marco de la descentralización*, que resultó la oportunidad de echar una mirada a lo actuado en términos de concertación y participación. El siguiente foro, de diciembre de ese año, fue *Partidos regionales, renovación o fragmentación del sistema político*, permitió

un repaso de las expectativas y frustraciones que significan para la vida nacional las organizaciones políticas nacidas en espacios regionales.

Ya en febrero de 2008 tuvo lugar el tercer foro, *Implicancias de la revocatoria de autoridades regionales y locales*, que respondió a la gran inquietud suscitada por el debate acerca del aplazamiento del proceso de revocatorias a autoridades locales y regionales. La creación del Ministerio del Medio Ambiente marcó el tema del cuarto foro, *La descentralización de la gestión ambiental*, de junio de 2008; en tanto la coyuntura de alta conflictividad en diversas regiones demandó que se programara un quinto foro, titulado *Procesos participativos, descentralización y conflictos sociales* destinado a analizar las limitaciones de los procesos participativos frente a este escenario de malestar social.

Producto del intercambio, cada foro finalizó con un documento síntesis, que organiza y comenta las opiniones vertidas por los participantes, cuestionando o profundizando los planteamientos iniciales. Considerando que el valor de estos documentos no se limita a la discusión al interior de la Red, nuestra institución decide publicarlos para continuar el intercambio, socializando los temas con un público más amplio y en una coyuntura crítica que mantiene la vigencia de los temas tratados.

7.

1. Balance de la participación ciudadana en el marco de la descentralización

23.

2. Partidos regionales, renovación o fragmentación del sistema político

30.

3. Implicancias de la revocatoria de autoridades regionales y locales

37.

4. La descentralización de la gestión ambiental

55.

5. Procesos participativos, descentralización y conflictos sociales

Balance de la participación ciudadana en el marco de la descentralización

Moderado por **María Isabel Remy Simatovic***

Durante las tres semanas en las que el foro permaneció abierto observamos que persiste una mirada crítica al proceso de descentralización del país y a los mecanismos de participación ciudadana puestos en marcha. En la discusión grupal aparecieron varios temas transversales a la participación ciudadana. Cabe resaltar tres: la representación y legitimidad de los actores involucrados, la lucha por la ciudadanía, y la relación entre un modelo de democracia más participativo y una economía de mercado.

La estructura de esta síntesis se divide de acuerdo con los seis temas sobre los que giraron las intervenciones: 1) el proceso de descentralización, 2) la participación ciudadana, 3) los mecanismos de concertación (consejos de concertación local, consejos de coordinación regional), 4) el presupuesto participativo, 5) la vigilancia ciudadana y la rendición de cuentas, y 6) la democracia directa y la revocatoria de autoridades.

() Socióloga. Ha sido directora del Centro de Estudios y Promoción Campesina de Piura (CIPCA) e investigadora y directora adjunta del Centro Bartolomé de las Casas del Cusco. Actualmente es Investigadora Principal en el Instituto de Estudios Peruanos.*

1. Proceso de descentralización

Respecto al proceso de descentralización, semana a semana apareció en las intervenciones de los participantes la contradicción entre un proceso de descentralización en marcha y la forma de actuar del gobierno central, que muchas veces toma decisiones directas sin tomar en cuenta otros niveles de gobierno, asignando, por ejemplo, montos para proyectos que no son de impacto nacional como tramos de carreteras o electrificación rural de determinadas zonas.

Se trata de un proceso de descentralización que se percibe como detenido o «sin norte», desde un gobierno central que no le ha dado al proceso el apoyo que se requiere sino que más bien da señales ambiguas

al respecto, especialmente desde la absorción del Consejo Nacional de Descentralización (CND) por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Es además un proceso percibido como desarticulado y poco planificado, sin una clara redistribución del poder. No se vinculan los esfuerzos, recursos y proyectos locales con los regionales ni estos con los nacionales.

Algunos participantes también consideran necesario transformar la descentralización en una política de Estado para que no esté a merced de la voluntad política de los dirigentes de turno, de cara al repliegue centralista del gobierno de Alan García y sus propuestas de programas como

“El proceso de descentralización se percibe como detenido o sin norte”

Sierra Exportadora o Crecer, que suponen una traba o, en todo caso, una agenda paralela a la descentralización.

Algunos incluso se muestran bastante escépticos respecto a los resultados del proceso de descentralización,

analizándolo dentro del contexto latinoamericano que ha mostrado que no necesariamente existe una relación directa entre descentralización y disminución de la pobreza y mejora de los indicadores sociales de desarrollo.

2. Participación ciudadana

Si hablamos de participación ciudadana en general, los participantes coinciden en pensarla como proceso y espacio en construcción. Además consideran que a pesar de diversas experiencias locales de participación previas, se trata de un proceso impuesto por el marco legal nacional y no el resultado de un proceso social y político interno.

Algunos participantes coinciden en que se busca implementar la participación dentro de un contexto general en el que priman la desconfianza y la lucha de poderes locales en la toma de decisiones públicas respecto al

**“Es un
proceso
impuesto
por el
marco
legal
nacional”**

uso de recursos públicos. Ello tomando en cuenta, además, que en la mayoría de distritos las autoridades fueron elegidas con porcentajes menores al 25% de los votos, lo que hace

“Para poder **participar** es necesario tener **recursos y tiempo**”

que se desarrollen gestiones municipales en contextos que pueden llegar a ser altamente conflictivos. Se vincula a este problema la falta de partidos y agrupaciones políticas, tejido político necesario para hacer de este proceso algo sostenible.

Observamos también que los participantes muestran cierto escepticismo respecto a si el modelo participativo planteado tendrá como resultado la construcción de una ciudadanía incluyente. En su experiencia, en los diferentes mecanismos de participación ciudadana por concertación (planeamiento o presupuesto participativo) se encuentran sobrerrepresentadas las áreas urbanas sobre las rurales. Esto se encuentra estrechamente vinculado a dos factores: para participar es necesario tener recursos y tiempo. No se hace evidente la real ampliación de la

participación a otros sectores tradicionalmente excluidos. Con frecuencia en los espacios de participación locales se reproducen relaciones de poder basadas en la discriminación étnico-cultural, relaciones basadas en el clientelismo y el manejo de recursos por sectores más asociados a las áreas urbanas que concentran el poder económico y también la escritura. Esta postura crítica tiene que ver también con que quienes participan en los diversos mecanismos de participación y concertación muchas veces terminan con la sensación de haber perdido el tiempo al no ver plasmado su esfuerzo en resultados concretos.

Además se menciona un problema cultural ligado a que ciertos sectores de la población están acostumbrados al asistencialismo del Estado y de

la cooperación internacional y no se adaptan —o no quieren hacerlo— a nuevos mecanismos institucionales. Se percibe que los participantes otorgan un papel central a las organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones de cooperación en el empuje de la participación en la descentralización, lo cual no siempre se desarrolla de manera coordinada y articulada con los gobiernos locales. No llega a ser evidente la apropiación de estas prácticas sin el apoyo externo.

Se observa además el riesgo de caer en la participación vacía, sin el convencimiento de que se participa para generar cambios.

El excesivo uso de los planes de desarrollo y los planes estratégicos en los diferentes niveles lleva al agotamiento de la participación y a una baja calidad de la misma. A la vez, y en definitiva, los planes sectoriales se encuentran desarticulados.

**“Los diferentes
planes sectoriales
se encuentran
desarticulados”**

Experiencia y sugerencias

Respecto a las propuestas de mejora, los participantes coinciden en que es necesaria una diferenciación de la participación en los distintos niveles regional, local y provincial, adecuándola a lo que mejor funcione en cada nivel.

Consideran necesaria la incidencia a nivel nacional y regional en la importancia de poner en la agenda pública el tema de la participación, a fin de que esto se refleje positivamente en un mayor impulso institucional a estos procesos. Además, se hace necesaria la vinculación de la participación ciudadana en la formulación de políticas

públicas, con resultados observables de desarrollo sostenible a fin de darle sentido al proceso.

Es un consenso la necesidad de información y capacitación para todos los actores involucrados en los procesos participativos, incluidos los funcionarios y las autoridades municipales. La capacitación de la sociedad civil debe estar orientada a mejorar la calidad de su participación en los espacios de concertación. Se sugiere que dicha capacitación se realice en alianza con instituciones regionales que aporten para dar contenido y profundidad a la noción de ciudadanía y que

“La capacitación debe realizarse en alianza con instituciones regionales”

ello se exprese en resultados medibles y adaptados a distintas realidades. Además, se sugiere la incorporación de otros actores que sirvan de apoyo al proceso —como los radios locales— y la generación de espacios donde actores del proceso y líderes de opinión compartan experiencias que sirvan para motivar la acción.

Por otro lado, se considera necesario el impulso de una cultura ciudadana que forme ciudadanos concientes y comprometidos desde las escuelas y que de esta forma se dé fuerza al proceso y se haga sostenible. En este sentido, los participantes consideran necesario incluir en la formación escolar temas relacionados con la descentralización, la lucha contra la pobreza y la participación ciudadana hacia el desarrollo local.

Se insiste en que los cambios deben venir desde los espacios locales para que estos impulsen cambios nacionales, ya que la ley suele quedarse en el papel y no existe un efectivo

cumplimiento de la misma. Consideran que las propuestas de modificación deben provenir de los gobiernos locales comprometidos con el proceso, pues el actual gobierno y cuerpo legislativo no muestran mayor voluntad política ni capacidad innovadora para estos procesos. Podríamos decir que se opta por convertir, otra vez, la participación en una propuesta política local; no en la aplicación de normas universales.

Para lograr incorporar realmente a los sectores tradicionalmente excluidos, se plantea la necesidad de una «política de participación que incorpore las formas tradicionales de organización campesina e indígena, otorgándoles una cuota de participación», además de recuperar aquella institucionalidad no normada pero existente y funcional en áreas rurales. Es decir, tener una perspectiva intercultural del proceso de participación en el contexto de la descentralización.

3. Mecanismos de concertación – CCL, CCR

El principal problema percibido por los participantes respecto de los mecanismos de concertación como los consejos de concertación local (CCL) y regional (CCR) es la falta de carácter vinculante de los acuerdos allí asumidos. En segundo lugar, se trata de espacios de concertación muy limitados en cuanto a la representación de la sociedad civil y a sus funciones. Muchos CCR y CCL existen por cumplir la ley, más que por un real funcionamiento e interés.

Se observa que estos espacios muchas veces reproducen viejas divisiones entre quienes tienen más posibilidades de participar y los sectores tradicionalmente excluidos (rurales, pobres) que requieren acciones deliberadas de inclusión. Además, se hace evidente la escasa articulación entre niveles de gobierno y espacios de concertación (CCL, presupuestos participativos, etcétera) y la descoordinación en cuanto a la no descentralización

“El principal problema es la falta de carácter vinculante de los acuerdos”

sectorial (agricultura, transportes, etcétera).

Este mecanismo funciona mejor en algunos distritos rurales que han implementado CCL ampliados o consejos distritales de desarrollo que involucran una participación masiva e incluyente. Además, se considera más efectivo el trabajo a nivel distrital, pues son los afectados más directos de las distintas problemáticas.

Experiencia y sugerencias

Varios participantes insisten en la necesidad de que la proporción en los CCR sea 50% sociedad civil y 50% Estado. Para ello se debe buscar la modificación a la legislación vigente, a la vez que fortalecer las organizaciones sociales que participan en el proceso a fin de que sus agendas se vinculen de manera más amplia y de mediano plazo con el desarrollo local y regional. En los distritos pequeños, con cinco regidores, sin embargo, la paridad entre representación de la sociedad civil y autoridades no significaría una representación de la sociedad civil significativamente mayor.

Otros proponen pensar en asambleas deliberativas que aseguren una mayor representatividad que los CCR y CCL, sin que tenga que fijarse una proporcionalidad con las autoridades.

Algunas experiencias, como las de Junín y Piura, muestran que cuando los gobiernos regionales asumen

con liderazgo el trabajo de concertación hacia el logro de Acuerdos Regionales, se puede llegar a resultados positivos que dan mayor legitimidad y representatividad a los procesos pues involucran de manera activa tanto a la población como a las autoridades y otros actores.

En el caso de Piura, el gobierno regional convocó la participación de la sociedad civil en diferentes mesas temáticas de productividad y competitividad, salud, educación y desarrollo, transporte y turismo, agricultura, etcétera. Esto llevó a la firma de un acuerdo regional sobre los ejes de desarrollo territorial en la región.

En la región Junín se llevó a cabo una experiencia similar con el objetivo de construir una real integración regional. Este caso tuvo tres singularidades: la primera, establecer para su conformación un criterio paritario de representantes del Estado, las fuerzas sociales

y políticas, y la empresa regional; la segunda, incorporar representantes de empresas regionales, actores que no suelen participar de manera articulada con el resto; y la tercera, concebir este espacio de manera articulada con otros ya existentes y que forman parte del marco institucional, como el CCR y los Consejos Regionales temáticos. El Acuerdo Regional contó con representantes de estos espacios a fin de articular propuestas y establecer una agenda de prioridades a ser discutidas y aprobadas para vincularlas al Gobierno Regional en su implementación.

Otra propuesta que busca solucionar el problema de representatividad de espacios como los CCR y los CCL es hacer que sus

integrantes interactúen con el conjunto de organizaciones que los han elegido de manera que se vuelvan sus representantes legítimos. Además sugieren el encuentro entre las asociaciones de delegados como instancias previas o complementarias para discutir los planes y presupuestos participativos y de esta manera favorecer la coordinación entre el CCR y los CCL provinciales y distritales.

Finalmente, vuelve el tema de la revalorización de costumbres, tradiciones y liderazgos históricos al interior del país, con una legitimidad histórica que necesita ser afianzada y revalorada en espacios como los CCL y CCR, a menudo en conflictiva relación con estas formas de organización.

“Los integrantes deben **interactuar** con las organizaciones”

4. Presupuesto participativo

Sobre el presupuesto participativo, los comentarios confluyen en la afirmación de que la participación ha aumentado. Ello es en parte una muestra de éxito que evidencia el proceso de consolidación de este mecanismo. Sin embargo, lo que es notorio también es la falta de calidad de las propuestas, la falta de capacidad propositiva de los participantes, que en muchos casos no generan propuestas técnicamente viables.

Es un consenso también que la mayoría de PP no están vinculados con los PDC ni con lo que se ha concebido como visión del distrito. Cabría preguntarse si el problema son los procesos de Presupuesto Participativo, o si los PDC son útiles y realistas; quizás haya que repensar los Planes.

Se resalta también la falta de correspondencia entre la gran movilización social que implica el proceso de PP y la capacidad real de resolver problemas a través

“Hay un uso de estos espacios para fines personales”

de él, especialmente en zonas rurales de grandes carencias, en las que la municipalidad es la única representación del Estado. Ello revierte, al no poder resolver la gran mayoría de problemas de la población, en la deslegitimación de los gobiernos locales.

Respecto al papel de las autoridades en este proceso, algunos comentan que en muchos casos se puede observar un uso político de este espacio para fines personales de corto plazo de los electos

“Persiste la baja calidad de la participación”

que se manifiesta por ejemplo en el tipo de obras en las que invierten. En otros casos, las autoridades perciben como una amenaza a su gestión la participación y muestran una escasa voluntad política en promover este mecanismo, lo cual repercute en su legitimidad y en la conflictividad local.

Respecto de la sociedad civil, los dos problemas que se mantienen son la falta de representatividad de quienes participan en los procesos y la baja calidad de su participación (habría que tomar en cuenta estas reflexiones a la hora de pensar en el carácter vinculante de las decisiones).

Experiencia y sugerencias

En varias intervenciones se observa la exposición de casos concretos de presupuesto participativo que evidencian un avance en la consolidación de este mecanismo y de soluciones creativas para llevarlos a cabo, más allá del marco normativo.

Varias experiencias relacionadas sobre el presupuesto participativo se orientan a generar una mayor participación en los niveles provincial y distrital. Es el caso

de la Municipalidad Provincial de Huancayo, que permitió que ciudadanos que por diferentes motivos no podían participar en los talleres emitieran su voto para elegir determinadas obras. Otra práctica, impulsada en Cajamarca, que ayuda a superar las barreras geográficas que impiden la participación de la población de zonas más alejadas y puede funcionar a nivel distrital es la realización de talleres en las mismas comunidades

campesinas. Asimismo, en la provincia de Paucartambo hubo una experiencia orientada a superar barreras culturales de la participación: a fin de incorporar a la población quechuahablante al debate participativo, se capacitó a pobladores de diferentes comunidades para que actuaran como facilitadores en la elaboración de planes de desarrollo a nivel familiar y comunal, para vincularlos luego con los planes de desarrollo territoriales desde sus propias necesidades. De esta manera se hizo posible una participación de mayor calidad en el PP.

El presupuesto participativo regional parece no funcionar, pues toman parte organizaciones que en algunos casos no tienen representatividad provincial ni menos aún capacidad para

proponer proyectos sostenibles y de impacto regional.

Los participantes coinciden también en la necesidad de fortalecer las capacidades tanto de los funcionarios y las autoridades municipales como de las organizaciones participantes. En el caso de autoridades y funcionarios, son dos los temas principales: Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y un ordenamiento territorial que articule dinámicas culturales, sociales y políticas para que manejen mejor el proceso y lograr que los proyectos priorizados no sean luego descartados por ser técnicamente inviables. En cuanto a las organizaciones, urge trabajar en la calidad de sus propuestas; no en el aspecto solo informativo o motivador, que ya se ha trabajado mucho.

**“Otros proponen
asambleas sin
proporcionalidad con
las autoridades”**

Otros participantes comentan cómo otra forma de potenciar el PP y ampliar la participación hacia las áreas rurales es la zonificación del distrito en cuestión de acuerdo a microcuencas, zonas geográficas, etcétera. Esta forma de actuar hace también que el proceso se oriente hacia una discusión más relacionada con el desarrollo territorial y a priorizar proyectos de inversión.

Finalmente, respecto a la vigilancia del proceso, existen experiencias que han avanzado en la institucionalización de

comités de vigilancia. Lo que parece haber funcionado mejor es crear comités de vigilancia de obras específicas que alimenten a los comités generales, pues desde ahí se puede generar una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y existe un interés directo de la ciudadanía en que las obras resulten bien hechas. Se insiste en la necesidad de que los acuerdos tomados en espacios participativos tengan carácter vinculante, así como en corregir la legislación para establecer sanciones claras a las autoridades que no cumplan con los acuerdos tomados.

“Se ha avanzado en la institucionalización de comités de vigilancia”

5. Vigilancia Ciudadana y rendiciones de cuentas

Entre los participantes se comenta que las autoridades perciben como una amenaza la participación ciudadana en la vigilancia de su gestión. Esto parece tener un doble origen: por parte de las autoridades, que no saben cómo incorporar a los ciudadanos de una manera colaborativa y que en general se mueven dentro de una cultura del secreto respecto de la información pública; y por parte de los ciudadanos, que muchas veces se asumen ellos mismos como una especie de policía que busca ponerse por encima de otros mecanismos institucionales.

Sobre las rendiciones de cuentas se coincide en que suelen ser contables y no políticas; es decir, no se organizan en función de indicadores, metas y

resultados precisados en planes de desarrollo o en planes de gobiernos de las autoridades electas en cada localidad. Se menciona, además, que el gasto realizado no se vincula con las prioridades de la región o localidad.

Entre las propuestas y experiencias relatadas rescatamos un mecanismo que ha mostrado ser efectivo y que se viene practicando en varias partes del país desde años previos a las leyes participativas: los comités de vigilancia de obra por parte de los vecinos beneficiarios directos.

Además, los participantes coinciden en que un cambio de suma importancia es que los mecanismos de control ciudadano se vinculen con la administración de justicia en el país.

“Autoridades perciben vigilancia ciudadana como amenaza”

6. Democracia directa y revocatoria de autoridades

Sobre los mecanismos de democracia directa, encontramos diversas posturas. Algunos consideran que los mecanismos de democracia directa, tal como están establecidos y en un contexto de pobreza en el que la población prioriza la satisfacción de sus necesidades inmediatas, son demasiado complicados y exigen disponibilidad de tiempo y recursos. Por ello, al final se suele recurrir a otros mecanismos como lobbys o enfrentamientos directos, percibidos como más efectivos.

Esto sugeriría la conveniencia de facilitar los trámites o reducir el porcentaje de firmas para solicitarlos, conforme las circunscripciones son más grandes.

Otros, sin embargo, consideran que la revocatoria de autoridades no genera sino inestabilidad e ingobernabilidad, ya que en espacios locales suele ser el resultado de la lucha entre clanes familiares, poderes con bastante más historia que el poder electo.

“Otros opinan que las revocatorias no generan sino inestabilidad”

SEGUNDO FORO

Partidos regionales, renovación o fragmentación del sistema político

Moderado por **Javier Torres Seoane***

Los movimientos regionales no son percibidos hasta el momento como una fuerza consolidada que haya logrado revertir la grave crisis que el sistema de partidos peruano vive desde fines de la década de 1980. Sin embargo, son considerados como actores claves para la renovación de la vida política, si logran superar los problemas de estructura e indefinición programática que comparten con los partidos políticos nacionales.

() Antropólogo. Ha sido Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y Presidente de la Asociación Civil Servicios Educativos Rurales (SER).*

1. Entre el caudillismo y la improvisación

Una de las conclusiones del foro es la fuerte crítica a los nuevos movimientos regionales, que no habrían superado las debilidades propias de los partidos nacionales. Así, los participantes recalcan el carácter caudillista de la mayoría de los líderes regionales, la improvisación para construir sus plataformas electorales, su anterior militancia en más de un partido o movimiento, y la búsqueda del poder para lograr beneficios personales. Asimismo, señalan con insistencia que los movimientos regionales no cuentan con programas ni idearios ni con una visión de país, y que no toman en cuenta los planes de desarrollo concertado ni los

presupuestos participativos, lo que deviene en un divorcio con los intereses de la población. Todo esto se traduce en un diagnóstico severo de la falta de organicidad de tales movimientos, que se ven muy lejanos del ideal de partido político y que solo existirían con fines electorales.

Se reconoce que existen movimientos que serían excepciones a la regla, pero incluso en estos casos no hay un convencimiento de que puedan tener un desarrollo cualitativamente distinto. En el caso de los movimientos que han asumido el gobierno se percibe que hay muy poca capacidad para continuar con la

“Existe una fuerte crítica a los nuevos movimientos regionales”

construcción partidaria, y que se ha producido un distanciamiento de los líderes con sus bases. De otro lado, se reconoce que en casi la totalidad de los casos, aquellos que fueron derrotados no desarrollan una labor de oposición, ya que simplemente desaparecieron de escena luego de las elecciones.

Podemos concluir que de alguna manera el discurso antipolítico que impregnó nuestra sociedad en la década de 1990 sigue vigente, y que

aquellos defectos que se le asignaban a los viejos partidos nacionales, hoy también se les asignan a los jóvenes movimientos regionales. Aunque muchas de las características mencionadas tienen una base cierta, el problema es que hay una imagen de lo que debe ser la política en la que es muy difícil aceptar el valor de una alianza de carácter táctico o un acuerdo político. Ambos son percibidos como contraproducentes para un proceso de democratización.

2. De movimientos regionales a partidos regionales

Una segunda conclusión del foro es que los actuales movimientos regionales, con todas las debilidades señaladas, tienen un enorme potencial para su conversión en auténticos partidos regionales. Sin embargo, para esto tendrían que desarrollar ciertas características esenciales: recoger el sentir de la ciudadanía y fortalecerse desde «abajo», entendido esto como los ciudadanos pero también

como los distritos—; contar con ideario y programa de gobierno; tener una militancia concientizada, cuadros técnicos de calidad y líderes políticos con una ética de servicio y con valores democráticos, respetuosos de los derechos fundamentales de la persona.

A su vez, los movimientos regionales -ante el fracaso de los partidos nacionales- son percibidos

como los intermediarios entre el Estado y la sociedad civil. Por ello se insiste en que incorpore en sus agendas de

gobierno los mandatos de los procesos de planificación concertada del desarrollo, así como del presupuesto.

3. La tensión entre lo macroregional y lo nacional

Superada la tarea de corto plazo, se considera que hay un segundo momento de mediano y largo plazo que es la proyección más allá del ámbito regional. Se considera que hay más de un camino a tomar, aunque en todos los casos hay la idea de que deben convertirse en alternativa de gobierno y actuar como contrapeso a los partidos nacionales. De un lado se considera que los movimientos regionales deben ser la base de un gran

movimiento o partido nacional descentralista que compita en igualdad de condiciones con los partidos políticos, de otro lado hay quienes consideran que los movimientos regionales deben establecer alianzas con los partidos nacionales para acceder a la representación nacional. Sin embargo hay quienes consideran que, antes que acceder al escenario nacional es prioritaria la construcción de alianzas de nivel macroregional que lleve a la

“Los movimientos regionales deben ser la base de un partido nacional”

construcción de partidos con una agenda de desarrollo territorial macroregional. De alguna manera, si bien no son opciones contradictorias, si podemos ver que hay una tendencia que apunta a la afirmación territorial y otra que apunta a la afirmación programática.

En el desarrollo de ambos caminos se percibe como una dificultad el caudillismo de los líderes regionales que normalmente tiene una base territorial limitada al ámbito

de su departamento, y que no vería con interés ni los procesos de alianza política ni tampoco los procesos de integración regional, ya que en ambos casos debería ceder parte de su poder y con ello su capacidad de mantener su clientela electoral. A pesar de ellos también se concluye que el éxito de la gestión de los actuales gobiernos regionales facilitará el proceso tanto de construcción de alianzas como el de integración regional.

4. Una nota final sobre el sistema de partidos

Si bien la gran mayoría de los participantes consideran que es importante un sistema de partidos abierto a la competencia, así como la alternancia entre diferentes fuerzas políticas nacionales y regionales, llama la atención que haya quienes consideran que se necesita la construcción de un partido que represente

los intereses nacionales, entendidos como los intereses del pueblo, y que tal partido es el llamado a gobernar el país. En este mismo sentido, existe una idea que asocia rápidamente toda expresión política regional como descentralista y de izquierda, por oposición a los partidos nacionales centralistas y de derecha. Si

bien es cierto que ideas como las mencionadas expresan más un deseo que la realidad, cabe notar que ponen en cuestión la noción misma de un sistema de

partidos: diferentes grupos con distintos programas e idearios compitiendo por el poder mediante elecciones, en un marco regulado por el Estado.

“Existe la **asociación** de política regional como de **izquierdas**”

TERCER FORO

Implicancias de la revocatoria de autoridades regionales y locales

Moderado por **Eduardo Ballón Echegaray***

Luego de tres semanas de diálogo y debate virtual, llegó a su fin el Foro «Implicancias de la revocatoria de autoridades regionales y locales» alentado por la Red Participa Perú del Grupo Propuesta Ciudadana. El intercambio que se inició semanas después del intento gubernamental de postergarlo para el año 2009 invocando la supuesta estabilidad que requiere el país en un año en que será sede de dos cumbres internacionales, contó con 75 intervenciones de participantes de 15 regiones del país. La síntesis que se ofrece a continuación, intenta presentar tanto los principales consensos del intercambio cuanto algunos puntos que se derivan de aquél y que ameritarían una discusión mayor.

() Antropólogo. Investigador principal del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO). Ha sido presidente de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP)*

I. Los consensos sobre la revocatoria de autoridades

1. La revocatoria es un derecho ciudadano y una herramienta de control político de la que dispone la ciudadanía. Establecida paradójicamente como uno de los derechos fundamentales de las personas en la Constitución Política del Perú, aprobada en 1993 durante el régimen autoritario y corrupto de aquél entonces, fue definida como un mecanismo de control para destituir de su cargo a alcaldes y regidores, autoridades regionales y magistrados cuyo mandato se origine en la elección popular, estableciendo que este derecho no se puede ejercer en el primer año ni en el último del mandato. Se trata en consecuencia de un derecho constitucionalmente garantizado.

2. El proceso de revocatoria que se inició el 2 de enero del 2008 con la venta del primer kit electoral no se puede dilatar por «voluntad» del gobierno. Además de violar la

Constitución, su postergación rompería las reglas de juego con las que fueron elegidas las autoridades que pueden ser sometidas a dicho mecanismo. En consecuencia, se afectaría el principio elemental de la democracia del origen del mandato; en otras palabras, el pueblo los eligió sabiendo que podía revocarlos luego de un año de gestión.

**“Revocar
es un
derecho
ciudadano”**

“El argumento de la **conflictividad social**, además de falso resulta **ingenuo**”

3. El argumento esgrimido para la pretendida postergación del proceso, la conflictividad social, además de falso, resulta ingenuo. La conflictividad local, contra lo que afirman distintos voceros del gobierno, sería mayor al bloquearse algunos canales institucionales legalmente establecidos, a los que ya han recurrido más de mil agrupaciones, con este pretendido cambio de las reglas de juego. Por lo demás, la inestabilidad de cualquier gestión severamente cuestionada es prácticamente la misma con revocatoria o sin ella. Si las autoridades nacionales están efectivamente preocupadas por el tema, harían mejor en atender las cuestiones de fondo, dejando de lado las políticas de ocasión que lo único

que hacen es debilitar más la institucionalidad existente.

4. Rechazar la postergación del empleo del mecanismo no supone desconocer su frecuente desnaturalización. Conceptualmente, la revocatoria está pensada como un mecanismo de control de los electores sobre las autoridades electas; esto es, la posibilidad de un correctivo para la clase política. Sin embargo, en un escenario donde conviven un sistema de partidos extremadamente débil —si no inexistente—, una sociedad civil aún precaria y fuertemente fragmentada, y un alto descrédito de la política, es innegable que la revocatoria es frecuentemente la expresión

de pleitos preexistentes que poco o nada tienen que ver con la calidad del ejercicio del gobierno local, antes que una sanción ciudadana a una «mala autoridad». Aparece así como una salida a situaciones locales conflictivas, en un contexto de perversión del ejercicio y del propio sentido de lo público, como consecuencia de largos años de violencia, autoritarismo y corrupción. Esta situación resulta más evidente en las circunscripciones electorales pequeñas donde se combinan alta pobreza (lo que supone predominio de las demandas sobre los intereses y dificultad para construir el interés público), fuerte presencia de comunidades campesinas (muchas veces en competencia y excluidas por las autoridades municipales), lucha

de facciones y clientelismo, además de la inexistencia de élites provincianas.

5. Esa constatación nos obliga a proponer maneras de fortalecer el mecanismo de modo que responda mejor a su lógica de control social de los electores sobre las autoridades que reciben su mandato. En esta perspectiva, hay dos dimensiones que es necesario atender: a) la revocatoria como mecanismo «último» dentro de un sistema de control social sobre las autoridades, lo que nos obliga a mirar el conjunto del sistema; y b) la revocatoria como mecanismo legal que debe contribuir al funcionamiento del régimen político.

“Es necesario pensar y proponer maneras de fortalecer el mecanismo”

6. En tanto mecanismo «último», la revocatoria se debe entender en su articulación con las herramientas de transparencia y acceso a la información, así como con la rendición de cuentas. Pero también debe ser vista de cara a los mecanismos de participación ciudadana (concertación del planeamiento, presupuesto participativo, CCR y CCL, etcétera).

En general, ésta es una reflexión en la que no hemos ahondado en el país, ni desde la sociedad civil ni desde la clase política, que definitivamente no está interesada en el tema. Parece claro, sin embargo, que a mayor uso adecuado de los otros mecanismos de control social y participación ciudadana, menores probabilidades de que se haga necesario recurrir a la revocatoria.

En consecuencia, las autoridades regionales y locales deberían entender las distintas herramientas de control social como la posibilidad de construir/renovar permanentemente su legitimidad, condición

indispensable para la gobernabilidad democrática. Desde la sociedad civil, en esta perspectiva se trata de fortalecer, desarrollar y ampliar el uso de otros instrumentos de control previo: acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y vigilancia o auditoría social.

7. En lo que se refiere al propio mecanismo hay un conjunto de modificaciones, tanto en el sistema electoral cuanto en su propio funcionamiento, que necesariamente deben abordarse y que pueden ser materia de modificaciones legislativas, a las que, dicho sea de paso, el Congreso y el Ejecutivo se han resistido hasta ahora. En principio, es indispensable atender los problemas de legitimidad y funcionamiento de los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Esto, mediante la instauración de la segunda vuelta electoral para autoridades locales y regionales que no alcancen por lo menos el tercio de la votación en la primera vuelta. Asimismo, establecer la proporcionalidad de la representación y la cifra

repartidora para terminar definitivamente con el «premio» al ganador, y asegurar la separación de poderes en las municipalidades. En lo que hace al momento de la revocatoria, hay coincidencia en que lo ideal sería hacerlo a la mitad del mandato, quedando abierta la discusión sobre la conveniencia o no de incrementar el número de firmas requerido para solicitar la revocatoria.

8 ■ En el debate se insistió en que, por razones elementales de coherencia, es indispensable contar con un mecanismo equivalente para los congresistas de la república. Su renovación por tercios o mitades a medio período sería

una medida que contribuiría en esta perspectiva.

9 ■ Finalmente, quedó claro que existen un conjunto de problemas de fondo con los que se «encuentra» el mecanismo de revocatoria de las autoridades pero que no dependen de éste. La enorme fragmentación y segmentación social de nuestro país, la ausencia de élites regionales y provinciales y la carencia de un sistema de partidos sólido (nacionales pero también regionales) que alienta el clientelismo, el patrimonialismo y el fraccionalismo, son cuestiones ligadas a las dificultades estructurales del país y a su historia reciente, que determinan muchos límites que el mecanismo mantendrá mientras subsista tal realidad.

II. Algunos puntos que ameritan una discusión mayor

1. Como resultado del debate, aparecieron tres cuestiones que ameritan una discusión mayor y que conviene tener presentes: i) la situación de la sociedad civil y su rol; ii) los partidos políticos; y iii) el costo de estos mecanismos, que no es sino parte de un tema más amplio, el del costo de la propia democracia.

2. Con relación a la sociedad civil, un concepto difícil y absolutamente polisémico, tras constatar su fragmentación y sus múltiples debilidades, aparecieron algunas voces demandándole tareas y roles

que no le corresponden, que van desde resolver los problemas de representación hasta asumirlos en nombre de una «democracia participativa» que carece de contenido concreto. Atender las debilidades de la sociedad civil, es decir, avanzar en su fortalecimiento —tarea más modesta pero más urgente— debe ser un norte para la acción. En esta perspectiva, la inevitable pregunta elemental es ¿hasta dónde y cómo contribuyen en este proceso los distintos mecanismos de participación ciudadana y control social y cómo se pueden aprovechar, en el sentido estricto del término?

“Atender las debilidades de la sociedad civil debe ser el norte”

3. En lo que hace a los partidos políticos, varios participantes abundaron en las justas críticas a su funcionamiento y su incapacidad. Las mismas fueron ampliadas a distintos partidos regionales y movimientos locales, eventualmente con razón. El tema de fondo es que sin partidos políticos no habrá nunca una democracia sólida que funcione cabalmente. La sociedad civil no puede caer en la tentación de reemplazarlos ni de hacerse «representativa». En este terreno, y de cara al contenido del contenido del foro, cabe preguntarse ¿cómo se hace «responsables» a

los partidos y agrupaciones políticas de sus militantes que son autoridades?

4. Finalmente, en cuanto al costo económico y social de los procesos de revocatoria, varios participantes expresaron su preocupación. Es obvio que la democracia cuesta en cualquier lugar del planeta, pero ¿no es mejor preocuparse por maximizar los beneficios que debe generar antes que preocuparse por tratar de disminuir sus costos? ¿Cómo definimos sus costos y sus ganancias?

“Sin partidos políticos no habrá nunca una democracia sólida”

La descentralización de la gestión ambiental

Moderado por **Julio Díaz Palacios***

Compartimos con los participantes y lectores la síntesis de la discusión producida en el marco de este IV Foro, realizado del 3 al 25 de junio del 2008. La discusión se organizó en torno a tres ejes: alcances y limitaciones de las comisiones ambientales regionales, criterios y descentralización de las competencias y funciones ambientales, y vacíos y otros problemas en el Ministerio del Ambiente. Conforme a los términos de referencia, la discusión se centró en el nivel regional.

En este IV Foro hemos tenidos destacados participantes que residen o trabajan en las regiones siguientes: Junín, Moquegua, Pasco, Arequipa, Puno, Cusco, Ica, Huancavelica, Huánuco, Cajamarca, La Libertad, Ucayali, Áncash, Ayacucho, Lambayeque, San Martín y Ayacucho; es decir, de 17 de las 26 regiones del Perú.

La presente síntesis ha sido elaborada sobre la base de los seis comentarios del moderador remitidos durante la discusión, así como revisando nuevamente la totalidad de las opiniones emitidas.

() Médico. Presidente de la RED-Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local. Consultor en planificación del desarrollo local y facilitación de proyectos de desarrollo de capacidades.*

1. Sobre las Comisiones Ambientales Regionales

Lo que han venido haciendo

Las Comisiones Ambientales Regionales (CAR), en cumplimiento de su rol de espacios de concertación, han venido convocando a los actores públicos y privados involucrados para concertar políticas, planes y agendas

ambientales. Quizá lo más importante es haber fortalecido la participación ciudadana e incorporado hasta cierto nivel los temas ambientales en la agenda pública regional. En este sentido, se ratifica lo señalado en el documento base.

Buena voluntad, pocos avances

Varios participantes han opinado que a pesar de la voluntad en algunas regiones, son pocos los avances en el cumplimiento de políticas, planes, agendas, metas. En particular se llama la atención sobre la no concreción de los sistemas regionales ambientales, inclusive en aquellas experiencias más avanzadas.

Entre las experiencias positivas se presenta la CAR de Junín, que demostró capacidad para articularse con la Gerencia Regional de Recursos Naturales

y el órgano nacional rector, hasta hace poco el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), y avanzó en la formulación de políticas ambientales regionales trabajadas participativamente. Otro caso interesante es el de Cajamarca, gracias a una adecuada articulación entre CAR y Gerencia Regional del Ambiente, que ha impulsado iniciativas interesantes como la de promover los Planes Integrales de Gestión Ambiental y Residuos Sólidos (PIGARS) municipales. Esta articulación de gerencias y CAR se va perfilando como un factor

positivo, aprendizaje que debe ser tomado en cuenta para el diseño futuro.

Entre las experiencias negativas se señaló la de Pasco, que hasta la fecha habría sido totalmente funcional a los intereses de las empresas mineras y subestimado otros aspectos de la gestión ambiental; además, se cuestiona el hecho de la casi nula participación de las comunidades campesinas. Se presenta también la experiencia de Moquegua, con perfil bajo y, según se dio a conocer, con tendencia a evadir responsabilidades ante los problemas ambientales asociados con la minería. Ese perfil bajo sería reflejo de un posible desconocimiento de los temas o del temor a enfrentarse a los grupos de interés. La experiencia de la CAR de Arequipa también es cuestionada por un participante que afirma que está «burocratizada».

En todo caso, las experiencias de Junín y Moquegua tienen que ver con la problemática minera no de ahora sino desde décadas

“La articulación de las CAR se perfila como algo positivo”

pasadas, en las que tienen una importancia gravitante tanto pasivos ambientales no enfrentados como la ocurrencia de nuevos procesos de degradación ambiental cuya gestión es muy compleja.

Según lo discutido en este Foro, el poco avance de las CAR se debe a diversos factores, pero especialmente a su carácter no vinculante y al poco apoyo político brindado por los gobiernos regionales. Igualmente, al centralismo y el sectorialismo en el funcionamiento del Estado, siendo el punto más serio el de la posición dominante del sector minería, por actuar

“Comunidades campesinas y nativas no han sido involucradas”

como juez y parte. A ello se debe sumar la desarticulación con los gobiernos locales y la heterogénea participación de la sociedad civil, algunos de

cuyos actores claves, como las comunidades campesinas y nativas, las cuales simplemente no han sido involucrados en el proceso

Necesidad de ajustar las opiniones a los roles específicos de las CAR

Se plantea con mucha consistencia que las CAR deben ser evaluadas según los roles para las que fueron organizadas: actuar como espacios de coordinación y concertación. La constante inefectividad que se les

imputa debe ser relativizada en la medida en que las CAR no son instancias ejecutoras. Los avances o no en la gestión ambiental regional propiamente tal corresponden fundamentalmente al CONAM y a los gobiernos regionales.

La necesidad de contrastar estas opiniones con la apreciación desde dentro de las CAR y del CONAM

Para contribuir con la discusión se aportó un perfil de funcionamiento de las CAR sugerido por un consultor en gestión ambiental conocedor de la experiencia de estas instancias y compenetrado con ellas. Este perfil ubica como principales fortalezas de las CAR haber legitimado la participación ciudadana en las decisiones de gobierno vinculadas a la gestión ambiental. Han convocado a una pluralidad de actores, han desarrollado capacidades, han hecho un aporte claro en el diseño de los instrumentos de gestión (políticas, planes de acción, agendas). En algunos casos han sido un factor de

continuidad de la gestión ambiental; en otros, han ayudado a resolver conflictos socioambientales y no pocos presidentes regionales han cumplido el rol de articular los consensos. En cuanto a las limitaciones, éstas tienen que ver con su rol únicamente propulsor, no ejecutivo, su institucionalidad débil, la confusión y superposición de competencias, la no incidencia en la articulación de políticas ambientales con políticas económicas y sociales, la ineficaz coordinación de planes y el hecho de que los integrantes de las CAR tienen capacidades muy heterogéneas.

“En algunos casos, las CAR han sido un factor de continuidad de la gestión ambiental”

Ideas para el futuro de las CAR

De las propuestas de los participantes para consolidar las CAR destacamos las siguientes.

- Clarificar su naturaleza de espacio de coordinación y concertación y potenciar su institucionalidad ajustando su organización interna y promoviendo las comisiones ambientales municipales.
- Dotarlas de recursos económicos para financiar el cumplimiento de sus funciones.
- Afirmar la voluntad política favorable del respectivo gobierno regional: presidente, consejeros, funcionarios.
- Potenciarlas con una participación no sólo más representativa de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones empresariales, sino más informada y calificada.
- Procurar que se conviertan en los núcleos conductores de los sistemas ambientales regionales.
- Establecer una relación más clara con las Gerencias Regionales de Recursos Naturales y del Ambiente.
- Establecer la naturaleza vinculante de los compromisos asumidos.

2. Sobre las competencias y funciones ambientales

Los problemas ambientales

Importante aporte es una larga lista de problemas ambientales (contaminación, depredación de bosques, pasivos mineros, conflictos por recursos hídricos, etcétera) y de legislación ambiental (legislación frondosa, corrupción, escasa voluntad para cumplir deberes). Igualmente, la mención de dificultades relacionadas con el centralismo, el sectorialismo y la ineficiencia al tomar decisiones, así como el impacto del rol promotor de las inversiones mineras por parte del gobierno nacional, que hoy se expresa en la creciente cantidad de concesiones que en muchos casos no respetan el patrimonio

natural y cultural, asunto que deben enfrentar los gobiernos regionales y locales.

Sin embargo, estos problemas no se están enfrentando con estrategias que reflejen una visión compartida de futuro ni con enfoques integrales, sino con acciones de corto plazo, coyunturales, presionadas por las demandas sociales o los conflictos socioambientales, sin fortalecer agendas ni la institucionalidad ambiental. Esta caracterización de los problemas ambientales, así como de la gestión ambiental, fue sugerida como inicio para el intercambio de opiniones.

La orientación de las propuestas

Importante aporte es una larga lista de problemas ambientales (contaminación, depredación de bosques, pasivos mineros, conflictos por recursos hídricos, etcétera) y de legislación ambiental (legislación

frondosa, corrupción, escasa voluntad para cumplir deberes). Igualmente, la mención de dificultades relacionadas con el centralismo, el sectorialismo y la ineficiencia al tomar decisiones, así como el impacto del rol

promotor de las inversiones mineras por parte del gobierno nacional, que hoy se expresa en la creciente cantidad de concesiones que en muchos casos no respetan el patrimonio natural y cultural, asunto que deben enfrentar los gobiernos regionales y locales.

Sin embargo, estos problemas no se están enfrentando con estrategias que reflejen una visión compartida de futuro ni con enfoques integrales, sino con acciones de corto plazo, coyunturales, presionadas por las demandas sociales o los conflictos socioambientales, sin fortalecer agendas ni la institucionalidad ambiental. Esta caracterización de los problemas ambientales, así como de la gestión ambiental, fue sugerida como punto de partida para el intercambio de opiniones.

En el plano más específico, se pone mucho énfasis en que se potencien las competencias y funciones con relación a:

- Zonificación ecológica económica.
- Planes de ordenamiento territorial.
- Estrategias regionales sobre cambio climático y biodiversidad.
- Áreas regionales de conservación y venta de servicios ambientales.
- Políticas y planes de gestión de riesgos.
- Educación ambiental
- Gobierno ambiental sobre la base de la promoción de la participación ciudadana y la implementación de políticas y acciones de transparencia respecto a los derechos ambientales y sociales.
- Normativa ambiental regional.
- Rol de los gobiernos regionales frente a las licencias y la fiscalización ambiental sobre la minería y la gestión forestal.

Se demanda un mayor protagonismo de la participación de la sociedad civil en la fiscalización ambiental, lo que no solo es posible sino necesario si nos atenemos a ejemplos positivos como la participación ciudadana orientada a enfrentar los procesos de deterioro ambiental generados por la minería en algunas circunscripciones, habiéndose propuesto como experiencia a tomar en cuenta la de Ilo.

Mereció la atención de los participantes la necesidad de que se defina bien qué tipo de relaciones —y cómo— se construirán entre el Ministerio del Ambiente y las regiones. Se insiste en la necesidad de aclarar la relación entre competencias y funciones, fiscalización

y aplicación de sanciones, para superar la «cultura de impunidad». Un aporte valioso es la precisión de que no basta con la asignación de más competencias y funciones, sino que debe ser acompañada del desarrollo de capacidades y del financiamiento indispensable, como parte de una política nacional ambiental vigorosa, de continuidad y sostenibilidad.

Varios participantes expresaron su preocupación respecto a que el impulso de la descentralización de la gestión ambiental se estrelle contra el centralismo y sectorialismo del Estado, expresado en la negativa de asignarle al Ministerio del Ambiente competencias y funciones fundamentales que siguen en manos de los sectores productivos.

**“No basta con la
asignación de más
competencias
y funciones”**

Elementos para un plan de descentralización de la gestión ambiental

De acuerdo con lo recogido en el Foro, un plan de descentralización de la gestión ambiental debe:

- Informar y sensibilizar.
- Aclarar competencias y funciones exclusivas, compartidas y delegables.
- Desarrollar un diseño institucional de la articulación del Ministerio del Ambiente con los gobiernos regionales y locales.
- Articular y complementar las políticas ambientales con las económicas y sociales.
- Reforzar el carácter intersectorial de muchas soluciones de los problemas ambientales.
- Asumir un rol regulador y concertador en los conflictos socioambientales.
- Potenciar los sistemas regionales del ambiente, articulándolos con la gestión ambiental de los gobiernos locales.
- Promocionar la participación ciudadana y fortalecimiento de las organizaciones sociales.
- Promover una fuerte inversión en desarrollo de capacidades y asistencia técnica.
- Poseer un financiamiento seguro.

Conviene considerar que los participantes en el Foro han señalado dos hechos que pueden actuar como obstáculos muy serios para esta descentralización: la precariedad en la que se desenvuelven las Gerencias Regionales del Ambiente, muchas veces sin personal necesario en cantidad y calidad y carentes de recursos económicos; y el hecho de que la gestión ambiental descentralizada necesita una visión de país (diagnóstico, políticas nacionales) y funciones

claras de gobiernos regionales y locales para operativizar esa visión nacional en cada circunscripción.

Agregamos a esas opiniones el hecho de que esto será complejo y difícil en el actual contexto de polarización y fragmentación que se aprecia en las relaciones de los gobiernos regionales y locales, motivados por problemas relacionados con recursos naturales: el acceso al agua, el acceso al canon minero, así como la localización de las minas.

“La gestión ambiental descentralizada requiere una visión de país”

3. Sobre el Ministerio del Ambiente

En el Foro se expresaron opiniones que revelan una gran desconfianza referente a las motivaciones del gobierno nacional y a la posibilidad de que el Ministerio del Ambiente (MINAM) termine haciendo cosas positivas. Se argumenta, por un lado, el comportamiento político del gobierno, que no está enfrentando el centralismo y el sectorialismo con verdadero espíritu de cambio; y por otro, el modelo económico inequitativo vigente en el país y que el gobierno fomenta verticalmente, sin considerar otras opiniones. A ello se agregan lo precipitado del proceso, la falta de voluntad del gobierno nacional para ampliar el debate y el hecho de haberse creado este Ministerio mediante un decreto legislativo y no una ley aprobada por el Congreso de la República.

Los cuestionamientos a la creación del MINAM han sido de carácter político, legal y técnico. En ese marco, algunos expresaron su temor

de que no sea sino un CONAM «maquillado», hecho que sería ciertamente lamentable.

La mayoría de los participantes coincidieron, sin embargo, en que no obstante lo señalado hay que insistir en que se dote al MINAM de claros poderes en materia de los estudios de impacto ambiental, incluyendo la minería, los bosques y los

**“Existe
temor a que
se trate de
un CONAM
maquillado”**

recursos forestales. Los participantes sugieren que la creación de este Ministerio es un gran reto, una esperanza, una oportunidad... siempre y cuando las organizaciones de la sociedad civil, por supuesto, los gobiernos regionales y locales asuman las responsabilidades

que les corresponden. Se evalúa que rara vez los actores de la sociedad civil y los actores públicos subnacionales pueden actuar en escenarios ideales, en que todos los factores resultan favorables. El presente no es un escenario ideal pero debemos actuar en él.

Propuestas de los participantes

El MINAM debe tener competencia sobre áreas de gestión que el Decreto Legislativo 1013 no ha considerado; también sobre la fiscalización ambiental minera. Con relación a esto último se expresó una desconfianza generalizada respecto al Ministerio de Energía y Minas y al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN).

Esta opinión mayoritaria de impulsar un mejor diseño se ha visto reforzada en alguna medida con la posición de la Comisión del Ambiente del Congreso de la República, que concertó un dictamen

que, de aprobarse, subsanará varias deficiencias del Decreto Legislativo 1013 (Proyecto de Ley 2026, disponible en la web del Congreso de la República).

Se sugiere que las organizaciones de la sociedad civil hagan acciones de incidencia para que el MINAM asuma competencias sobre la evaluación de impacto ambiental, los bosques y la gestión de los recursos hídricos. Igualmente, para obtener una buena reglamentación de ese Ministerio, para que se aprueben las políticas ambientales necesarias y para que se otorguen al MINAM los recursos que requerirá.

Sugerencias para fortalecer el Ministerio del Ambiente

Los participantes en el Foro plantearon las siguientes sugerencias para que el Ministerio del Ambiente se fortalezca:

- Que construya su liderazgo, con sustento participativo, en las políticas y la gestión ambiental abriendo espacios de deliberación, consensos y una cultura vinculante (esto le permitirá ejercer su rol rector).
- Que promueva con seriedad la adecuada articulación y complementariedad de las políticas ambientales con las económicas y sociales, en una perspectiva de desarrollo humano sostenible.
- Que establezca un diseño institucional descentralizado que incluya su responsabilidad de brindar asistencia técnica y cooperación a los gobiernos regionales y locales.
- Que apruebe la política nacional ambiental, sobre la base de un amplio debate, lo que permitirá una mayor representatividad y legitimidad a su actuación.
- Que articule la efectiva atención descentralizadas de las prioridades ambientales a nivel nacional, incluyendo los pasivos ambientales mineros.
- Que el financiamiento proceda de un impuesto a las sobreganancias de las empresas mineras y pesqueras.
- Que fiscalice la sanción efectiva a los infractores de las políticas y normas ambientales.

Algunas inquietudes

¿Cómo evitar que el Ministerio del Ambiente autorice el uso de recursos hídricos en función de una prioridad nacional —la expansión minera, por ejemplo— y en perjuicio de prioridades regionales, el desarrollo agrícola y, aun más claro, el desarrollo humano?

Este tema interesa a la mayor parte de regiones de la costa y de la sierra.

Estamos ante un problema que nos obliga a construir la adecuada asignación de responsabilidades entre los diversos niveles del sistema gubernamental. En un Estado aún centralizado y sectorializado, la priorización de los intereses transnacionales o privados se ha dado y se seguirá dando en tanto no seamos capaces de avanzar hacia un Estado descentralizado y democrático, potenciando los roles de los gobiernos subnacionales y con el fortalecimiento mismo de la sociedad civil.

Para evitar que los recursos hídricos sean también

manejados a su antojo por el gobierno nacional se deben considerar los siguientes elementos: políticas nacionales y regionales sobre los recursos hídricos; alcances de las competencias compartidas sobre los recursos hídricos; competencias compartidas en los estudios de impacto ambiental; competencias en fiscalización ambiental; alcances de la futura Ley de Aguas respecto a los usos del agua; alcances de la participación ciudadana, y otros. Se debe construir una visión sistémica del manejo de este recurso y sobre esa base identificar actores, roles específicos,

procedimientos, etcétera. Sin duda es fácil decirlo, lo difícil es implementarlo; para esto se requiere construir poder regional.

La misma preocupación sobre el agua se plantea respecto a los bosques y a los recursos mineros.

- Algunos consideran que, a causa del modelo económico que promueve el gobierno nacional, el Ministerio del Ambiente difícilmente se enfrentará al poder de las transnacionales, especialmente de las mineras.

- Varios participantes plantearon la discusión sobre el tema general de las relaciones entre neoliberalismo económico, ambiente y MINAM, así como el de las relaciones entre corrupción y concesiones de recursos naturales. En cuanto al primer aspecto, la preocupación crece con la aprobación de normas que pueden generar mayor impactos negativos, como el Decreto Legislativo 1015, que flexibiliza los mecanismos para que las comunidades campesinas y nativas transfieran a privados las tierras de propiedad comunal.

- ¿Cómo armonizar derechos e intereses locales y regionales con las prioridades políticas nacionales?, es otra de las inquietudes importantes.

- Una sana inquietud planteada por varios en el Foro se refiere a cómo coordinará este Ministerio con los gobiernos regionales y locales. Hay voces que reflejan una gran desconfianza en la voluntad política del gobierno por haber procedido a crear el MINAM de una manera poco transparente, con escaso debate y sin prepublicar el proyecto, lo que ha impedido construir mayores consensos.

4. Recomendaciones del moderador

Con relación a las CARs

- Fomentar la capitalización de la cultura de concertación y de otras lecciones aprendidas en las regiones.
- Articularlas de manera inteligente con las Gerencias Ambientales y los Sistemas de Gestión Ambiental.
- Enfatizar la incorporación de universidades y organizaciones no gubernamentales para que presten atención a las necesidades de investigación científica y tecnológica ligadas a la gestión ambiental.

Respecto a la descentralización de la gestión ambiental

- Elaborar la matriz de competencias y funciones con plena participación de gobiernos regionales, locales y sociedad civil. Esta matriz debe considerar el ordenamiento de competencias y funciones sobre la base de las normas existentes, y precisar las nuevas competencias y funciones que se deben asignar a las instancias subnacionales.
- Priorizar inversiones ambientales con recursos del canon en el marco de los procesos de presupuesto participativo.
- Articular la gestión ambiental con los programas del presupuesto por resultados.
- Articular el fortalecimiento de las Gerencias Regionales y de la institucionalidad ambiental, con los procesos de modernización institucional normados por el gobierno nacional, mediante el Decreto Legislativo 1026.

Respecto al Ministerio del Ambiente

- Organizar la incidencia política para que se apruebe el proyecto de ley que le otorga las competencias y funciones de las que fue privado por el Decreto Legislativo 1013.
- Prestar atención a la construcción consistente y fluida de relaciones de articulación y complementariedad intergubernamental. En esta perspectiva, construir una instancia de coordinación entre el MINAMB y las Gerencias Regionales del Ambiente.
- Promover alianzas público-privadas, involucrando a las redes de municipalidades, para contribuir desde abajo a contar con un Ministerio que sea efectivamente el gran rector de la política nacional ambiental.
- Formular las políticas e instrumentos que facilitan la atención de los conflictos socio ambientales a escala nacional.
- Gestionar que el financiamiento de las políticas ambientales tenga como una de sus fuentes una proporción razonable del 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas que aprovechan o explotan recursos naturales, que no se constituye en canon.
- Impulsar una estrategia de proyectos demostrativos para generar conciencia, corrientes de opinión pública y prácticas positivas.
- Establecer una estrategia de comunicación permanente e intensiva.

Procesos participativos, descentralización y conflictos sociales

Moderado por **Alejandro Diez Hurtado***

La participación popular en los gobiernos locales y regionales en el marco del proceso de descentralización parece transitar por dos caminos aparentemente divergentes. De un lado, las vías de la concertación, de la participación ordenada y regulada a partir de los lineamientos de la Ley de Bases de la Descentralización y de los gobiernos regionales más las directivas del Ministerio de Economía y Finanzas, que encuentran sus propios caminos locales de regulación de la participación entre la representación electoral y la representación por la sociedad civil organizada.

Del otro lado, la intervención por la vía de la protesta pública y del conflicto, forzando los canales de negociación establecidos hacia otras formas de negociación para el logro de objetivos diversos, por fuera de la legislación pero generando una suerte de nueva institucionalidad informal para la regulación de la «cosa pública» local y regional.

() Antropólogo. Ha sido investigador del Centro de Estudios y Promoción Campesina de Piura (CIPCA). Coordinador del post grado de antropología de la Pontificia Universidad Católica de Perú.*

1. ¿Qué son los conflictos y cuál es su función social?

Un primer tema sobre el que existen opiniones diversas aunque también aparentemente coincidentes es la definición de conflicto. Al respecto, existiría escaso consenso respecto a la «naturaleza humana» de los conflictos, consustanciales a la sociedad y por lo tanto, inevitables. Los conflictos provienen de las diferencias de intereses pero también de ideas surgidas entre la población que dan lugar al accionar de grupos corporativos (organizaciones e incluso partidos), de grupos de interés menos organizados e incluso de grupos con intereses particulares. La mayoría de las intervenciones considera como «conflicto» lo que más propiamente podríamos llamar «protesta»: la manifestación

pública, eventualmente violenta, suscitada por una diferencia de intereses.

Los conflictos serían un derecho de la población, un medio que permite avanzar hacia determinados objetivos, solucionar distintas necesidades, escapar de la pobreza, generar bienestar; de alguna manera, una respuesta (una exigencia) a las actuales condiciones de desigualdad, exclusión y abandono de las poblaciones respecto de los gobiernos. No es ni la única ni la mejor alternativa, aunque algunas intervenciones parecen aludir a que su inevitabilidad los convierte en una vía imprescindible, en la medida en que las condiciones

“Hay consenso respecto a la naturaleza humana de los conflictos”

impuestas por el gobierno o algunos intereses puestos en juego no dejan otra opción a las poblaciones que quieren y necesitan ser escuchadas. Ciertamente, el conflicto no es un requisito para la negociación o el diálogo, o en todo caso no debería serlo: se insiste en que existen otras vías que, en mejores condiciones, serían preferibles.

Varios temas son señalados como «motivos» o causas de conflicto y protesta. Algunos pocos participantes señalan problemas de pobreza; un número mayor incide en la desigual asignación de recursos (minería, concesiones mineras, beneficios), vinculada a la política económica (beneficio a los ricos) y al alza del costo de vida. A partir de todos estos temas y algunos otros se generarían disputas, diferencia de intereses, pero ante todo inequidad, problemas no resueltos, malestar. Una serie de intervenciones finales inciden en que una de las causas principales es la implementación de un modelo de país que no beneficia a las grandes mayorías, que no respeta las

diferencias y las particularidades de las regiones ni las opciones diferentes de desarrollo. El modelo de desarrollo económico implementado, que no responde a las expectativas de la población, excluyente y favorable a grupos empresariales (mineros, madereros) se hallaría en la base de buena parte de la conflictividad existente: la ganancia de unos versus las expectativas generadas en otros (no necesariamente pobres) contribuiría al conflicto. En todos los casos, los conflictos y las protestas serían la expresión de problemas no resueltos o controversiales.

“Un conflicto es expresión de un problema no resuelto”

2. ¿Cómo se pasa de las diferencias a los conflictos?, ¿Qué desencadena las protestas?

Más allá de la existencia razones por las cuales se hace necesario o inevitable protestar, cabe preguntarse qué convierte una diferencia de intereses en una protesta y cómo escala ésta hacia una manifestación violenta. Al respecto, las respuestas y los comentarios parecen no atribuir el desencadenamiento de protestas a sus causas sino al tratamiento dado a los reclamos y las demandas por el Estado, en el entendimiento de que en buena parte de los casos, los reclamos son, grosso modo, justos.

Los conflictos serían detonados por la inadecuada respuesta del Estado central a las demandas y los reclamos expresadas por la población:

éstos terminan por convertirse en protestas violentas debido a las respuestas inadecuadas del gobierno central, que no sólo no escucha lo planteado por la sociedad usando vías diferentes a la confrontación y la protesta, sino que menosprecia, insulta, descalifica o trata con soberbia a las organizaciones o los pobladores que se expresan.

La «sordera» del gobierno (central, pero también regional), obligaría a la población a «hacerse escuchar» por la vía de la confrontación. La actitud del gobierno central polariza y exagera el conflicto; en último término, lo genera. En estas condiciones, la sociedad civil parece entender la protesta y la confrontación como un mecanismo que posibilita la

“La ‘sordera’ del gobierno obligaría a la población a hacerse escuchar”

atención y el acercamiento del Estado.

Sin embargo, algunos opinan que no es un problema de gobierno sino del sistema: las estructuras formales son insuficientes —y no solo ineficientes—, para solucionar los problemas y las demandas de la población, con lo que las protestas son absolutamente necesarias para introducir agendas, cambiar las reglas y modificar el entendimiento de los gobernantes. En esta línea de análisis cabe preguntarse si la suma de protestas, o al menos algunas de ellas, constituyen lo que la teoría sociológica llama «nuevos movimientos sociales».

En ambos escenarios, hay participantes que señalan que los dirigentes tienen algo que ver en el asunto. Algunos señalan que los dirigentes entran en sintonía con el sentir del pueblo y canalizan legítimos reclamos, en tanto que otros hacen lo mismo pero para su

provecho, en el marco de sus propias consignas e intereses políticos y particulares. Esto se podría decir no sólo del dirigente local de oposición sino también de dirigentes más bien oficialistas.

En el marco del debate hubo poca casuística; sólo regiones como Ucayali (indígenas en defensa de sus territorios frente a concesiones forestales, actividades extractivas), Moquegua (canon y caso Quellaveco), Pasco (regalías y reubicación) y Junín (demarcación territorial) proporcionaron evidencia de conflictos actuales, además de referencias puntuales en otras regiones como Piura. Algunos citaron los reportes de la Defensoría del Pueblo y hubo también menciones al «paro amazónico» que copó el debate mediático durante el mes de agosto. Hay conflictos activos y latentes en todos los departamentos del país, como lo indica el mapa del último reporte de la Defensoría.

3. Identidad, participación y protesta

En la medida en que la protesta es una de las pocas vías, si no la única, para ser escuchados e incluidos, la protesta aparecería como una forma de participación —ilegal pero quizá legítima—, como un mecanismo para el ejercicio de derechos. En este sentido, no sería una vía alternativa sino complementaria a los mecanismos e instancias formales de participación.

Ésta sería una interesante línea de reflexión, poco desarrollada en la discusión y que nos remite a la conciencia de derechos, a los sentimientos y a la identidad. No hubo, sin embargo, elementos suficientes para explorar las preguntas planteadas al respecto: ¿contribuyen las protestas y conflictos a la constitución de un «nosotros» local o regional?

Varias respuestas señalan que el conflicto y la protesta expresan, a fin de cuentas, una lucha por el reconocimiento de parte de poblaciones que se sienten excluidas, una estrategia de visualización que expresaría una profunda búsqueda de inclusión y la reivindicación de derechos.

Otra línea de reflexión poco explorada en el Foro es la relación entre «cultura política» y conflicto. Nos preguntábamos al inicio si «concertación y conflicto expresarían dos formas culturalmente determinadas de actuación política correspondientes a modos de pensar/actuar, uno procedente de una cultura democrática

“La protesta expresa una lucha por el reconocimiento”

ciudadana y el otro expresión de una cultura clientelista y violenta», fruto de la trayectoria histórica del Perú. Algunas líneas se refirieron a la existencia de cierta «conflictividad inherente», pero no llevaron más allá la reflexión; otros señalaron la existencia de algunos elementos

«violentistas»; un tercero nos recordó que, según el Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006, preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 7,7% aceptan la violencia y 29,2% piensan que es necesaria para defender al pueblo.

“Algunos se refirieron a la **existencia** de cierta **conflictividad inherente**”

4. Conflictos y descentralización

Llama la atención en el debate que la mayor parte de reclamos y responsabilidades apunten al gobierno central, más que a los gobiernos regionales. Ello es un anticipo de las lecturas e impresiones de la relación entre los conflictos y el proceso de descentralización en el país.

Generalizando, las opiniones vertidas parecen anotar la existencia de una relación entre conflicto y centralismo. La relación que existe con la

descentralización sería «por omisión»: algunos señalan que los conflictos tienen que ver con las debilidades del proceso de descentralización, en la medida en que no se solucionan los problemas de las regiones, en tanto que otros piensan que transfiriendo capacidades de resolución de conflictos estos disminuirían porque los problemas podrían ser atendidos regionalmente.

Al respecto, creo importante

destacar dos posiciones antitéticas respecto a la relación entre descentralización y conflicto, sugeridas por las intervenciones en el Foro. Existe una demora en el proceso de descentralización y el gobierno actual tiene poca voluntad política para afianzarlo; el desarrollo logrado es insuficiente y un ámbito en el que no existe la transferencia de funciones necesarias es precisamente la capacidad para resolver conflictos. El proceso de participación en el proceso de descentralización es bueno, pero se está desgastando; la participación es aún insuficiente, los mecanismos institucionalizados (CCR, CCL, comités de vigilancia) son insuficientes o inoperantes, por lo que son cada vez menos creíbles, lo que fomenta la búsqueda de otras vías de expresión de demandas y reclamos.

Al respecto, algunas opiniones señalan que la participación formal sería opuesta al conflicto, en tanto que otros piensan que se trata de medios complementarios. En esta línea, el problema residiría en

“El principal problema es la falta de carácter vinculante de los acuerdos”

la insuficiencia del proceso (por lentitud, falta de voluntad política o no transferencia de capacidades) o por la calidad de la participación (insuficiente, inapropiada, no completamente inclusiva) lo que termina generando desconfianza y la movilización y la protesta como alternativa. Una descentralización bien hecha debería tender a la disminución (o al encauzamiento) del conflicto. Una mayor y mejor participación contribuiría a lograr más concertación y menos conflicto.

Por otro lado, algunos señalan que el proceso de descentralización, tal y como

se viene implementando, sólo incluye a autoridades, técnicos y a algunos políticos; de hecho, sólo les interesa a éstos. La descentralización en proceso sería elitista, centralista, excluyente; sus instancias formales generarían acuerdos sin legitimidad social. La población no está incluida y eventualmente tampoco interesada, por

lo que sus alternativas de participación, de demanda y de reclamo transitarían por la vía del establecimiento de relaciones clientelistas pero por sobre todo, por el conflicto y la protesta. Desde el punto de vista de la población, los conflictos serían funcionales pues contribuirían a equilibrar el panorama político regional y local.

5. ¿Existen alternativas en el marco de la descentralización?

De la reflexión colectiva mantenida durante el foro se perfila que no está realmente en juego la conveniencia o no de los conflictos, sino su manejo, su canalización, su «resolución» o solución. Al respecto, tal parece que el problema reside, más que en el conflicto, en la incapacidad de los dirigentes, gobernantes o promotores para solucionarlos o para dialogar o generar espacios de negociación/ concertación por otras vías. Claramente, en el gobierno

central habría una patente falta de capacidad para gestionar los conflictos; pero también en otras instancias de gobierno y en la propia sociedad civil.

Las sugerencias y alternativas propuestas no son muchas, pero sí abordan diversas aristas del problema.

Entre ellas, una primera constatación compete a la observación, el registro y el análisis de los conflictos: aunque el reporte de la

Defensoría es útil, no registraría todos los conflictos existentes; en varias regiones se señala la existencia de más conflictos que los reportados, por lo que se sugiere una lectura y análisis regional de los conflictos. Esto favorecería el trabajo posterior de generación de estrategias de diálogo y concertación, conducentes a su resolución.

La segunda alternativa propuesta es la evolución o transformación de los conflictos por la vía de la concertación: la generación de espacios de diálogo, negociación o encuentro, en ámbitos locales y regionales, para promover el acercamiento de los actores y la resolución de los problemas. Debería fomentarse de alguna manera el tránsito de la protesta a la propuesta. Aún cuando los componentes «culturales» no han sido muy desarrollados en el debate, para ello sería necesaria la promoción de una cultura de diálogo y la construcción de confianza en los ámbitos regionales.

Una tercera y última propuesta pasa por la institucionalización de espacios para prevenir y coordinar la resolución de conflictos en ámbitos regionales y locales a diversos niveles, incluso a nivel de instancias intergubernamentales. Esto pasa, ciertamente, por la «descentralización» de la gestión de los conflictos, promoviendo instancias con capacidad de resolución diferentes del gobierno central, entendiendo «capacidad» en el doble sentido de competencia jurídica y habilidad técnica. Esto implica procesos de transferencia de funciones (y recursos), generación de normatividad adecuada y procesos de capacitación y formación de cuadros regionales. Es evidente que esta propuesta conecta directamente la resolución de conflictos con la profundización del proceso de descentralización, aunque promoviendo una serie de instancias diferentes a las actualmente existentes.



SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

IEP

desco



CEDEPAS



IDS

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos 613 8313 - 613 8314 Telefax 613 8315
www.participaperu.org.pe
propuest@desco.org.pe