

Serie: Ciudadanía y Democracia N° 2

***Análisis de Experiencias de
Participación Ciudadana en Lima Norte***

Themis Castellanos
Julio, 2003



Departamento de Investigación

Preparado para IEP

Índice

	<i>Págs.</i>
Introducción.	2
1. Definiciones de participación.	5
2. Nuestros criterios para evaluar las experiencias de participación.	9
Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte (CODECON).	10
Comité Multisectorial de Salud de Los Olivos (COMUSA – LO).	17
Mesa de Educación y Cultura del distrito de Independencia.	26
Mesa de Concertación para el Desarrollo del distrito de San Martín de Porres.	32
Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza del Cono Norte de Lima.	38
Frente de Instituciones Unificadas del distrito de Puente Piedra (FIUPP)	45
Bibliografía	51

Análisis de Experiencias de Participación Ciudadana

“En momentos en que un cierto sentido común, tanto internacional como nacional, parece querer extender su partida de defunción a la vida política institucionalizada (en términos de los viejos mecanismos de intermediación y representación que son los partidos políticos) y reducir significativamente el rol del Estado en el mundo contemporáneo; en que las encuestas reemplazan o pretenden reemplazar a la opinión pública, el marketing televisivo a los programas de gobierno, y la administración eficaz al buen gobierno; en momentos como los que vivimos, abordar y repensar la actividad política de los hombres y mujeres sobre la base de un concepto enriquecido y actualizado de lo público, de espacios públicos, como espacios de posibles disensos y consensos, de acuerdos que permiten la acción concertada, me parece de una importancia teórica y práctica fundamental.” (Pepi Patrón, 2000: 5)

El presente documento analiza seis experiencias de participación ciudadana que se vienen desarrollando en el Cono Norte. Una primera parte del documento está dedicada a la presentación de las principales ideas sobre participación que utilizaremos para el análisis de las experiencias de participación seleccionadas dentro del marco del convenio de Alternativa con el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). El objetivo es señalar algunas perspectivas teóricas que han sido utilizadas para construir nuestro enfoque sobre la participación. La segunda parte del informe está dedicado a la descripción de las experiencias y el análisis de éstas. Finalmente, planteamos algunas reflexiones finales sobre las experiencias estudiadas.

Introducción

Nuestras ciencias sociales han profesado un concentrado interés por las formas de participación colectiva, especialmente por la participación política que se plasmó en estudios sobre el sindicalismo, las organizaciones gremiales y posteriormente en las organizaciones barriales. Este interés y construcción de la participación política como objeto de estudio en los años setenta y ochenta estaba relacionado con los proyectos políticos personales de muchos científicos sociales en un mundo académico donde la investigación y promoción están, y han estado, estrechamente vinculados con las universidades, ONG y la militancia política de izquierda. En el origen de las ONG en los años setenta, por ejemplo, se caracterizaba a los obreros, pobladores y campesinos no solamente como actores sociales sino también como “agentes del cambio”:

“Se buscaba, entonces, un agente de cambio políticamente consciente de la lucha de clases como expresión estructural y capaz de formar políticamente a los demás. La acción privilegiada era la movilización política en torno a las grandes reivindicaciones de clase o sector social”. (Díaz-Albertini y Heredia 2003: 17).

Así, podemos concluir, para las ONG el agente de cambio hasta los años ochenta estaba definido en sus intervenciones a partir de la lucha por los derechos sociales y del rol político de esta lucha. El trabajo que se privilegió estaba relacionado con la concientización política de los grupos organizados. Posteriormente, en la década de los ochenta, la aparición de nuevos “actores sociales” en el escenario político –comedores

populares, comités de vaso de leche, comerciantes ambulatorios y micro-empresas— implicó también un proceso de redefinición del agente de cambio tanto para los científicos sociales como para los discursos políticos de izquierda.

Como señalan Javier Díaz-Albertini y Nadine Heredia (2003) diversas condiciones favorecieron esta redefinición del agente de cambio en el ámbito de las organizaciones no gubernamentales, tales como la diferenciación/ deslinde de la izquierda con Sendero Luminoso pero también la creciente participación de la izquierda en diferentes estancias estatales como el congreso y los gobiernos locales. Surge pues, como objetivo, la construcción de la democracia popular. Es así como los dirigentes de las organizaciones sociales y los promotores populares son considerados agentes de cambio. Las organizaciones populares son consideradas la base de los movimientos sociales cuyo fortalecimiento estaba estrechamente ligado con la forja de la democracia popular.

Conceptos como “participación” y “democracia” han sido frecuentemente utilizados, discutidos y criticados en instituciones con intereses y trabajo en el desarrollo comunal en los sectores populares tales como los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales. Desde estas instancias, los llamados nuevos movimientos sociales que tenían como protagonistas a las organizaciones populares fueron considerados como los espacios donde la participación democrática se ponía en práctica, el ámbito de la “participación informal” como la denomina Henry Dietz (2001)¹.

“El problema de la participación popular aparecía abiertamente de la mano con la dinámica de los movimientos sociales recientes. Los últimos años han mostrado un peso especial, antes inexistentes, de las llamadas nuevas prácticas sociales, como medios o formas de expresión de un conjunto de reivindicaciones específicas de los sectores populares, desplazando a los partidos que en muchos casos fueron los canales tradicionales de dichas reivindicaciones” (Ballón, 1990: 23).

Estas nuevas prácticas sociales de participación popular – que fueron denominadas como “nuevos movimientos sociales”— han sido caracterizadas por su inmediatez, su cortoplacismo determinado por intereses específicos de individuos en un contexto de pobreza. No podemos, sin embargo, dejar de mencionar que estos conceptos también sufrieron abusos, mal interpretaciones y también un uso superfluo, casi frívolo. Ya para comienzos de los años noventa encontramos a Maruja Barrig haciendo una evaluación crítica de cómo se había utilizado el concepto de participación y aparecía como un concepto desgastado:

¹ Para Dietz la “participación informal” es aquella que surge desde los vecindarios, de los sectores populares y que está regida por una “racionalidad limitada” a sus condiciones de pobreza pero actuando según sus propios intereses: “Particularmente para los pobres de las urbes, la participación política es frecuentemente de naturaleza instrumental (más allá del tipo de régimen en el poder) puesto que su participación busca influir en la distribución de recursos materiales básicos, generalmente bienes colectivos” (2001:20). Por otro lado, la “participación formal” está vinculada con las formas establecidas para elegir a los representantes, es decir, a través del voto y las elecciones. Como vemos, existe en estas definiciones de participación una influencia de la teoría del *Rational Choice*.

“(…) se suele obviar que, cuando organismos privados o públicos ponen un énfasis entusiasta en la participación de los sectores pobres en la solución de sus problemas cotidianos, ésta suele ser tan declarativa, que la invitación a participar se reduce a la intervención en la ejecución de un programa social, que ya fue diseñado, planificado y será fiscalizado por un agente externo a la población beneficiaria. Como ya se ha asegurado, éste es un mecanismo de transferencia de recursos entre, justamente, la población que menos recursos tiene.” (Barrig, 1990:179)

Aunque estas ideas fueron presentadas en un artículo centrado en la experiencia del Programa Municipal del Vaso de Leche (PMVL), es posible encontrar una crítica a cómo la participación quedó sumida, y asumida, en el contexto de proyectos de política social y también de proyectos de promoción. La participación entonces, puede ser descrita como una participación “acotada” y desligada de proyectos de desarrollo. Sin embargo, cabe resaltar que por lo menos al nivel del discurso, la participación fue valorada y planteada como una práctica democrática y democratizadora tanto de la redistribución de los recursos como de la manera de hacer política.

Para comienzos de los noventa la llamada crisis de paradigmas remece la sociedad peruana en diferentes niveles: el ajuste a la política neo-liberal, la crisis de los partidos políticos, el continuo desmantelamiento de la ya precaria institucionalidad democrática y la mutilación de los derechos sociales y políticos. Diferentes autores han señalado que a comienzos de los noventa se detecta un momento de crisis de paradigmas también para las ONG, las cuales se vieron presionadas a reorientar sus lineamientos de trabajo, perdiendo así su orientación más política (Díaz-Albertini y Heredia, 2003; Joseph, 2000). Después de la derrota del terrorismo y frente al autoritarismo del gobierno de Fujimori, se asume el reto desde las ONG en los noventa de trabajar por el fortalecimiento de la ciudadanía y la democracia frente a un Estado “disminuido” que trata de delegar responsabilidades y competencias.

La vuelta a un régimen democrático ha planteado la urgencia del fortalecimiento de la ciudadanía no solamente como defensa de la inmensa corrupción a todo nivel que el fujimorismo nos ha dejado como legado. La necesidad de una sociedad civil fuerte que pueda fiscalizar y pedir cuentas a los gobiernos de turno se ha planteado también desde el proceso de investigación de la violación de derechos humanos de los últimos veinte años. Por otro lado, se ha venido aprovechando los canales abiertos por la Constitución de 1993 a partir del reconocimiento del derecho a la participación. Parte del proceso democratizador ha sido la discusión y el debate por propuestas y por la planificación que se ha ampliado a partir de la construcción de espacios especialmente a nivel de los gobiernos locales. Es así como el tema de la participación política sigue siendo un tema vigente y urgente aunque bajo otros contextos y circunstancias políticas y sociales: nuestra vuelta a la democracia con un presidente elegido democráticamente y quien continuamente demuestra su incapacidad política; la política neo-liberal que, mientras crea las condiciones para empobrecer a los más pobres busca al mismo tiempo “luchar contra la pobreza” y llegar a los más pobres a través de la focalización de los recursos mientras que encuentra argumentos para justificar los recortes y las ineficiencias de las políticas sociales en las críticas a las filtraciones de los recursos.

En la actualidad estamos apreciando una coyuntura en la cual se imponen nuevos retos y perspectivas a la participación política a partir de la descentralización: a nivel local se han iniciado experiencias de presupuesto participativo, por ejemplo, que han aprovechado la nueva normatividad en cuanto a competencias y manejo de recursos a partir de un proceso que recién empieza. Cabe resaltar que la descentralización posibilita la articulación de la participación política a diferentes niveles: a un nivel micro encontramos la participación en las diferentes organizaciones populares y gobiernos locales, en un nivel meso encontramos que la participación articula a organizaciones populares, diversas instituciones sociales (como en las mesas de concertación) y al Estado. Finalmente, a un nivel macro se posibilita la participación del Estado y de la sociedad civil, como puede caracterizarse al Acuerdo Nacional. Hay que resaltar que la valoración positiva del sistema democrático también alcanza a la descentralización como una forma en la que se potenciaría la participación pero también la democracia y el desarrollo. Se reconoce en la descentralización una reivindicación ante el marcado e histórico centralismo, y la posibilidad de una más equitativa redistribución de recursos y competencias, un proceso en el cual los gobiernos locales tendrán un rol protagónico (Muñoz, Fanni et.al. 2002). Pero al mismo tiempo, la descentralización es vista como una amenaza por diferentes instancias del Estado, representado por funcionarios y burócratas que defienden sus competencias y la administración de recursos frente a sus más cercanos competidores, especialmente los gobiernos locales.

En este contexto, la planificación y la apuesta por el desarrollo local ha sido entendido como una apuesta por la concertación y la participación de la sociedad civil a través de diferentes organizaciones e instituciones sociales.

1. Definiciones de participación

“Si dejamos de pensar la política en los términos estrictamente modernos de lucha por el poder, la lucha por conquistar el Estado, y la entendemos de manera amplia como una actividad inherente a los hombres y mujeres en general y a nuestra condición de ciudadanos(as) en particular, descubriremos que la noción de “esfera” o “espacio” público puede resultar sumamente enriquecedora para comprender nuestro tiempo.” (Patron, op.cit.: 6)

Partimos de la constatación de que la participación, aunque muy discutida por muchos y anhelada por otros tantos, es de esos conceptos sobre los que se escribe y debate pero de los que no encontramos en nuestro medio definiciones precisas. La participación política, sin embargo, en el contexto del discurso democrático, es valorado positivamente como un ideal que se quiere alcanzar lo cual no necesariamente plantea las incongruencias y conflictos que significa en relación con contextos sociales y políticos específicos. Estas incongruencias y conflictos se hacen visibles, por ejemplo, en el campo de la promoción que realizan diversas ONG donde se encuentran con conflictos entre el diseño de proyectos, su implementación y evaluación final. A este nivel, la participación ciudadana es altamente valorada ya que implica la posibilidad de que la población encuentre espacios de debate, discusión, trabajo comunitario, y planificación de temas que la atañen directamente. Sin embargo, como enfatiza Martín Tanaka esta perspectiva no está libre de cuestionamientos:

“(…) en el ámbito de la academia y de las ONG, la participación es vista sólo desde el punto de vista del deber ser, al margen de consideraciones prácticas, con lo cual termina presentándose como un planteamiento idealista o ingenuo, lo que puede distorsionarla y desvirtuarla” (Tanaka 2001: 12).

Romeo Grompone (2002) plantea la existencia de un problema en cómo la participación es entendida ya que se la ubica en contraposición de la idea de representación. Es así como se considera que la representación está relacionada con una forma de ejercer la democracia delegativa a través de la organización piramidal de representación.

Hay que recalcar que en el Perú, la democracia aún no ha sido capaz de crear mecanismos que incluyan a todos como ciudadanos iguales. Frente a las diferencias sociales que se ahondan, las diferencias entre los ciudadanos hacen que algunos sean más poderosos que la mayoría. Estas diferencias en las relaciones de poder de los ciudadanos influyen grandemente en qué se considera un asunto público y cómo se da la participación política.

Podemos utilizar aquí la idea de Bryan Roberts de que la ciudadanía es siempre negociada, no se decreta ya que está definida a partir de las condiciones que las relaciones de poder establezcan en un contexto histórico determinado, es así como a través de la historia, sectores sociales –como los esclavos, los analfabetos, las mujeres, etc.— han ido ganando su condición de ciudadanos y siendo reconocidos como tales a través del reconocimiento de derechos:

“(…) un ciudadano individual tiene derecho a votar, pero la definición más amplia de ciudadanía se centra en las maneras mediante las cuales la gente ejercita ese derecho colectivamente para lograr cambios en la forma en que los recursos son distribuidos, y hasta qué medida lo hace. La ciudadanía es, desde esta perspectiva, siempre negociada; puesto que mediante su participación, los ciudadanos pueden cambiar sus derechos y obligaciones, y las élites gobernantes pueden buscar limitar o influenciar estos cambios, para así consolidar su poder.” (1995:184)

El derecho universal al voto en un sistema democrático en construcción como el nuestro no difumina las desigualdades que hacen que existan ciudadanos de diferentes categorías. En este sentido, las experiencias de participación política que presentaremos no corresponden a los ciudadanos más poderosos, sino que representan a aquellos que no tienen acceso al gobierno del país y que frente a las desigualdades se colocan entre las grandes mayorías por su carácter subalterno. Sin embargo, tampoco podemos decir que no acceden a espacios públicos de concertación y acción común: precisamente las experiencias de participación que presentaremos son ejemplos de generación de espacios públicos. Las dinámicas de poder también se dan en estos espacios públicos que presuponen una igualdad inexistente entre ciudadanos.²

² Para una reflexión sobre este mismo tema pero desde una perspectiva de género ver Pepi Patrón (2000).

Nuestro presente contexto de transición de un régimen autoritario a uno democrático ha significado que se han abierto algunos canales adicionales de participación. Es teniendo en cuenta la especificidad de esta coyuntura que coincidimos con Martín Tanaka (2001) en que no es posible reflexionar sobre la participación en abstracto sino que hay que tener en cuenta las condiciones en que ésta se desarrolla, ya que la participación no es una práctica natural o espontánea sino que surge a partir de determinadas condiciones con las cuales está en relación:

“(...) depende de la presencia de recursos materiales o simbólicos movilizables, de la existencia y naturaleza de los liderazgos sociales, de la intervención de agentes externos y de la estructura de oportunidades políticas establecidas por el Estado” (Tanaka 2001: 10)

La definición propuesta de participación es, siguiendo a Martín Tanaka, “todo involucramiento de los ciudadanos en asuntos públicos”. La ventaja que nos ofrece esta definición es tener una actitud flexible para aceptar una diversidad de experiencias ya que encontramos diferentes niveles de lo que se puede entender por asuntos públicos. Qué es lo que se considera un “asunto público” nos remite a replantearnos conceptos como lo “público” y lo “social”. Siguiendo a Hannah Arendt, Pepi Patrón señala que los espacios públicos son espacios comunes instaurados por los seres humanos que “son la condición de posibilidad de la acción y el discurso, de los disensos argumentados y de los consensos” (2000:15). Hay que recalcar que la existencia de estos espacios comunes se da en la medida en que existen ciudadanos actuando y que el hecho de que los ciudadanos pueden actuar se da porque hay espacios públicos de acción. La acción política está relacionada en este enfoque, con una idea de libertad, de ciudadanos comprometidos y activos. Por otra lado, la misma autora rescata la definición de “espacio público” de Jürgen Habermas como:

“(...) instancias que permiten la participación ciudadana en términos discursivos, como ámbitos que hacen posible un debate racional sobre cuestiones de interés general y que permitan la transformación de opiniones personales – a través de la deliberación – en una genuina opinión pública, capaz de influir en la agenda política del Estado. Una democracia deliberativa así concebida es, entonces, una democracia participativa” (Patrón, 2000: 49).

Esta definición de espacio público, como Patrón también resalta, posibilita incluir a instituciones donde el debate, la mediación de conflictos y el consenso que surgen desde la sociedad civil se pueden alcanzar como instancias de mediación entre el Estado y la sociedad (Patrón, op. cit.). Las experiencias seleccionadas son, a diferentes niveles, procesos de concertación entre organizaciones e instituciones diversas que tienen agendas políticas diferentes. En estos espacios públicos se ha tratado de propiciar no solamente la deliberación sino también la participación de diferentes organizaciones e instituciones sociales entre las que destacan las municipalidades, las ONG, así como las organizaciones de base. Veremos más adelante, cómo su relativo “éxito” está relacionado a su capacidad de relacionarse con instituciones a diferentes niveles y sus perspectivas de desarrollarse están ligadas, en muchos casos, a sus posibilidades de engranarse a instancias más amplias de representación, participación como también de gestión y ejecución. Estas instancias más amplias están relacionadas con las

posibilidades que se vislumbran a partir de la descentralización que permitiría trascender el nivel local hacia un nivel regional.

Las experiencias seleccionadas han tenido o tienen una relación cercana con Alternativa lo cual plantea algunas consideraciones sobre cómo son estudiadas las experiencias de participación. Una primera consideración se relaciona con la metodología empleada para estudiar las experiencias de participación, especialmente la manera en que seleccionan las experiencias y desde dónde son estudiadas – quiénes son los investigadores y si están afiliados a alguna institución, por ejemplo. En la gran mayoría de los casos, los criterios de selección de las experiencias nos remiten al mundo de relaciones de las ONG. Las experiencias de participación seleccionadas son, por lo general, el resultado de proyectos institucionales y enmarcados, lógicamente, en los intereses y programas de cada institución.

Es así como los objetos de estudio, en este caso los proyectos de investigación o de promoción, se han llevado a cabo con poblaciones objetivo en las cuales no solamente las ONG tienen intereses diversos sino que además representan comunidades con las que ha habido un trabajo previo, el cual significa una acumulación de contactos y relaciones. El problema se centra en que no se discute ni se reflexiona sobre este primer sesgo metodológico. Por ejemplo, Tanaka (2001) no hace referencia de cómo ni por qué se escogieron las experiencias señaladas. Es más, tampoco señala cómo fue el proceso de recojo de la información. Metodológicamente, hay una gran diferencia entre si fueron visitas que tenían como objetivo exclusivo el estudio de participación o si estaban, más bien, relacionadas a otros programas de promoción, evaluación o investigación ya que de esto dependería por ejemplo no solamente la percepción del programa mismo sino también de la relación que se estableció con los informantes.

De esta manera, la participación ciudadana se termina analizando desde y a partir de las relaciones de las ONG. Obviamente hay muchas ventajas en esta forma de selección. Primero, no se empieza desde foja cero sino que ya hay pues un reconocimiento previo y contactos confiables con los que se puede contar. Segundo, para los investigadores significa un ahorro en recursos económicos pero también de tiempo. Además, una de las ventajas de esta aproximación a la participación es que coloca a las instituciones, especialmente a las ONG como parte de las mismas experiencias de participación. Es así como en muchas de las experiencias estudiadas, no es posible considerar a la ONG como un “agente externo” ya que su condición de promotor la convierte en protagonista –y también en financista/ inversionista- de la experiencia de participación misma. Cabe reflexionar sobre hasta qué punto estas experiencias dependen de los recursos provenientes de las ONG lo cual muestra un poder y además la presencia indirecta de la cooperación internacional a través de los financiamientos.

A partir de esta ventaja, es fácil deducir cuál es la mayor desventaja –la otra cara de la moneda— de seleccionar este tipo de experiencias: el hecho de que los investigadores están relacionados con los proyectos mismos o con las instituciones en las que éstas se desarrollan. Aunque esto no sucede en el cien por ciento de las veces ya que también es frecuente que las evaluaciones y consultorías sean realizadas por profesionales independientes. En un contexto más amplio, sí es necesario resaltar que esta “desventaja” tiene otra faceta que es la apuesta por un proyecto institucional desde el cual se construyen las propuestas. En el caso específico de Alternativa, por ejemplo,

encontramos que los proyectos que se respaldan de participación política están enmarcados en una visión muy clara sobre el desarrollo integral y su relación con los espacios públicos y el sistema político, donde la sociedad civil, los gobiernos locales y el Estado son identificados en sus interrelaciones

2. Nuestros criterios para evaluar las experiencias de participación

Entonces, cabe preguntarnos cómo podemos evaluar formas diversas de participación. A continuación presentamos las diversas formas a partir de una “escala” o criterios comunes que nos permitan “evaluar” precisamente su grado de éxito. La reflexión sobre las experiencias nos muestra que los indicadores que permitan dicha evaluación se relacionan con los siguientes criterios:

- 1) Capacidad de precisar objetivos o intereses comunes y construir planes de trabajo. A partir de los planes de trabajo las organizaciones muestran su legitimidad, representatividad, pero también su capacidad de asumir responsabilidades.
- 2) Continuidad con planes de trabajo: en la medida en que tienen objetivos y los cumplen. Esto garantiza la legitimidad de la organización pero también su durabilidad, continuidad y permanencia. Su vigencia en el tiempo muestra por ejemplo, la capacidad de la organización y de sus integrantes para solucionar conflictos. Otro aspecto de este criterio es cómo funcionan las organizaciones.
- 3) Capacidad de convocatoria: aunque sea un grupo de líderes, grupo reducido quienes llevan la mayor carga del trabajo que sea capaz de convocar a un grupo mayor de acuerdo a los objetivos planteados. Con esto hay que precisar que no solamente se trata de que tengan convocatoria para un evento determinado sino que tengan acceso a recursos humanos cada vez que se necesite. Las redes bien puestas.

Hay que diferenciar entre dos niveles:

- a- Convocatoria hacia fuera de la organización misma: capacidad para acceder a recursos de todo tipo (información, tecnológico, económico, político, etc.) a través de redes de contacto.
- b- Convocatoria hacia dentro de la organización misma: redes sociales dentro de lo que se considera la comunidad, el sector, etc.

Cabe resaltar que a través del análisis de la convocatoria es posible tener una aproximación de la legitimidad que tienen estas organizaciones. Además esta convocatoria posibilita tener una perspectiva de los niveles –micro, meso, macro—en que se da la participación de los diferentes actores sociales.

- 4) Capacidad de articular sus demandas y planes de trabajo con una propuesta más amplia, relacionada con el desarrollo local: el interés de un espacio de participación de trascender las demandas específicas y su problemática local implica la participación en instancias mayores donde se articulan otras organizaciones e instituciones a un nivel meso o macro.

CONSEJO DE DESARROLLO ECONOMICO DEL CONO NORTE (CODECON)³

1. Datos básicos de la experiencia.

El Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte, CODECON, es la instancia que articula a representantes del sector productivo de los distritos que conforman esa área geopolítica desde el 2002. Participan líderes de organizaciones empresariales, instituciones públicas y privadas, así como autoridades y funcionarios de las municipalidades de los diez distritos del Cono Norte de Lima: Comas, San Martín de Porres, Independencia, Los Olivos, Carabayllo, Puente Piedra, Ventanilla, Ancón, Santa Rosa y Rímac.

2. Descripción de la experiencia.

El contexto de donde surge la idea de este espacio de concertación está relacionado con las experiencias de cuatro distritos del Cono Norte –Los Olivos, Comas, Independencia y Ventanilla— en los cuales se constituyeron espacios de concertación por el desarrollo económico local. A un nivel más amplio, encontramos que estas experiencias surgen en el contexto de la construcción de espacios de concertación propiciado por el gobierno transitorio de Valentín Panigua (2001) en todo el país. El distrito de Los Olivos fue el primero que instituyó la Mesa de Concertación para el Desarrollo Económico a partir de una Consulta Urbana que tuvo como finalidad la elaboración de un Diagnóstico y Plan de Acción para el Desarrollo Económico. Por otro lado, en Comas se constituyó el Consejo de Desarrollo Económico de Comas (CODEC) después de la elaboración de un plan de desarrollo integral para el distrito. En Independencia se constituyó el Consejo de Concertación para el Desarrollo Económico (COCODEI) a partir del cual se propuso el Programa Municipal de Desarrollo Económico Empresarial. En Ventanilla también se instauró una Mesa de Concertación por el Desarrollo Económico Local.

A pesar de las dificultades intrínsecas a la continuación de un trabajo coordinado con los gobiernos locales, los cuales cambian cada tres años, estas experiencias de concertación en torno al eje de desarrollo económico fueron trascendentales para mostrar la importancia de este tema para una diversidad de actores sociales y en plantear la necesidad de un espacio equivalente pero a nivel conal.

Cabe enfatizar que, en esa coyuntura, los gobiernos locales se encontraban en una posición lo suficientemente idónea para asumir el reto de un trabajo coordinado inter distrital: Los gobiernos locales contaban ya con una oficina dedicada a la problemática del desarrollo económico, el Programa Municipal de Desarrollo Económico Empresarial (PRODE). Los PRODE habían resultado fortalecidos como instancias administrativas que articulaban a los municipios con instituciones sociales, dirigentes y líderes empresariales.

³ Este informe ha sido elaborado a partir de entrevistas y documentación producida y organizada por el Departamento de Empleo de Alternativa, especialmente se agradece la colaboración del Sr. Juan Ramírez.

El CODECON nace en respuesta de la convocatoria de la Municipalidad de Lima Metropolitana para la presentación del “Proyecto Lima Productiva” en abril del 2001. Para esta ocasión los Programas Municipales de Desarrollo Económico (PRODE) de los diversos gobiernos locales de distritos del Cono Norte tuvieron la oportunidad de reunirse y coordinar la creación de una instancia conal que sirviera para la aplicación de políticas integrales, de integración inter-distrital. Es así como en abril del 2001 se constituye un comité promotor del Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte el cual convoca, en octubre de ese mismo año, a un taller para el encuentro conal. Es durante este taller cuando se realiza la convocatoria al Primer Encuentro por el Desarrollo Económico del Cono Norte donde finalmente se identificaron propuestas de corto, mediano y largo plazo para los sectores de producción, comercio y servicios. Finalmente, el gran logro de este encuentro es que los participantes llegan al acuerdo de la Constitución del Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte de Lima el cual se formaliza el 6 de marzo del 2002 con una presentación pública donde se nombró una comisión mixta para la elaboración de su Plan estratégico.

El CODECON como espacio de concertación ha establecido los siguientes objetivos específicos:

- Planificación del desarrollo económico conal y distrital.
- Articulación de actores por el desarrollo económico.
- Fortalecimiento de los actores mediante la capacitación.
- Elaboración de propuestas políticas y su difusión ante la comunidad e incisión en la toma de decisiones.
- Facilitar el acceso a la información.
- Seguimiento a los programas y proyectos a favor de las empresas y el desarrollo económico.
- Apoyo y vigilancia a la gestión pública a favor del desarrollo económico y empresarial.

Teniendo en cuenta sus objetivos, la convocatoria a participar en el CODECON estuvo dirigida a los actores del sector productivo: empresarios, comerciantes, instituciones públicas y privadas. Recordemos que desde un primer momento los gobiernos locales asumieron el proyecto del espacio de concertación a un nivel conal desde sus oficinas de los PRODE. Sin embargo, se buscó una mayor participación de los representantes de los municipios así como su compromiso político. Es por esta razón que los regidores de diversos distritos han sido convocados como integrantes del CODECON. La participación de empresarios de los diferentes distritos, entidades financieras, educativas e instituciones privadas y públicas como el Ministerio de Industrias de Transportes y Comunicaciones (MITINCI), el Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS), la Municipalidad de Lima, Presidentes colegiados, regidores de los distritos de Comas y Los Olivos. También participan representantes de diversas ONG como Alternativa, Aurora Vivar y Mujer y Sociedad.

El CODECON ha establecido relaciones institucionales con COPEME Cono Norte, que es una filial del COPEME Nacional, consorcio de ONG que apoyan a la microempresa y el desarrollo económico local.

En el proceso de constitución del CODECON la convocatoria ha tenido diferentes niveles de participación de acuerdo a la capacidad de los actores sociales involucrados pero también sus agendas particulares. Esta participación diferenciada se revela, por ejemplo, en cómo está organizado el CODECON y en quienes asumen responsabilidades.

Para comienzos del 2003 el Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte funcionaba a partir de dos secretarías, una ejecutiva y otra técnica, reconociendo además un comité asesor. La secretaría ejecutiva estaba compuesta por los regidores de los distritos de Los Olivos y Comas, los funcionarios de los municipios de los PRODE de Los Olivos y Rímac y dos empresarios. La secretaría técnica está a cargo de un promotor de Alternativa. El comité asesor estaba conformado por una representante de las ONG Mujer y Sociedad, de Consultora EXESCO, Aurora Vivar y Alternativa.

Desde una revisión crítica del proceso de participación del CODECON, es perceptible que aunque hay una presencia de líderes empresariales y microempresarios, la participación de empresarios en el CODECON aún es débil. La principal explicación la encontramos en que su participación en el proceso más político de coordinación con los municipios por ejemplo, no está entre sus prioridades. Hay una contradicción entre el discurso y la práctica de los empresarios ya que por un lado reconocen la necesidad de que los municipios sean convocados y tengan un rol protagónico en el plan de desarrollo económico. Es más, el hecho de que los gobiernos locales a través de sus representantes participen y apoyen el CODECON es en cierta medida una garantía de que éste se vea legitimado y reconocido por los microempresarios. Sin embargo, hay una conciencia de que las autoridades municipales están inmersas en un trabajo político y regidas por su trabajo político y coyunturas electorales lo cual desprestigia su participación. Es así como la participación de los microempresarios no es constante y es bastante alta para eventos concretos pero no continua. Un ejemplo de una importante respuesta a la convocatoria de participación fue la Expovent del Cono Norte, la cual fue realizada en mayo del 2003 con el objetivo de congrega a productores y comerciantes del área en una gran feria comercial.

A comienzos del 2003 se realiza un cambio en el funcionamiento de la estructura del Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte. El comité consultor —conformado por la ONG que trabajan en el área del Cono Norte— asumió la secretaria técnica por decisión de la Secretaria Ejecutiva Ampliada, la cual está integrada por las municipalidades. La decisión se tomó en el último trimestre del año 2002, durante la coyuntura de las elecciones municipales y el cambio de gobiernos locales. Este período de transición entre un gobierno local y otro ha significado el “bache” más importante que ha tenido que afrontar el CODECON porque se tuvo que restablecer líneas de comunicación con los diferentes municipios y sus nuevos gobiernos.

Por otro lado, hay una presencia de ONG que apoyan y mantienen alguna relación con el CODECON. Entre ellas se encuentran la ONG promotora Alternativa, Mujer y Sociedad (proyecto con confeccionistas), Aurora Vivar, ADC, Caritas Carabayllo, Solidaridad para el Desarrollo, etc. De las entrevistas a promotores que han presenciado el desarrollo del CODECON, es posible reconocer que existen dos problemas muy claros en el trabajo de coordinación con otras ONG. Estos dos problemas son: el celo institucional por un lado y la falta de recursos que algunas ONG tienen que les impide

asumir compromisos y responsabilidades. Aunque de las ONG mencionadas, varias responden a las convocatorias pero su presencia se limita a los eventos organizados y no llegan a involucrarse a la hora de la implementación del trabajo.

La dificultad de “concertar” los planes de trabajo en el CODECON radica en que a pesar del reconocimiento de objetivos comunes cada participante tiene un enfoque, intereses y perspectivas diferentes. De esta manera, la lógica de los empresarios, las autoridades locales y las diversas instituciones son distintas y su nivel de compromiso varía. Existe además, cierto recelo ante los intereses y beneficios que los “otros” puedan obtener del CODECON. Una manera de percibir esta desconfianza mutua la encontramos en los tres puntos fundamentales que se acordaron en el CODECON desde un primer momento:

1. Se busca el desarrollo económico del Cono Norte.
2. Sus integrantes no desarrollan actividades políticas en las reuniones.
3. Las propuestas salen por consenso y no por votación.⁴

Hay que resaltar que por “actividades políticas” se tiene que entender que no solamente se trata de actividades partidarias sino también electorales y a favor de una determinada gestión municipal. Como mencionamos anteriormente, la participación de regidores es vista con recelo. Estos acuerdos son interesantes considerando el carácter “político” de muchos de los actores involucrados, especialmente los regidores y funcionarios municipales pero también de los promotores de distintas ONG. Estos “puntos fundamentales para su funcionamiento” fueron una manera concertada que se encontró para posibilitar el trabajo en común: la condición mínima exigida a los participantes es que dejen de lado los intereses políticos personales o de alguna agrupación política así como los conflictos que éstos pueden acarrear. Además, es una forma de “vetar” el uso del CODECON como plataforma política, es decir, que sirva como un logro con fines electorales. Estos tres puntos muestran finalmente, el temor que existe de que un espacio como el CODECON centrado en un eje que indudablemente es de interés público, pueda ser utilizado y manipulado políticamente con fines electorales.

En la actualidad el CODECON como espacio de concertación está atravesando un momento muy complejo: por un lado, se están redefiniendo las relaciones con los municipios las cuales fueron interrumpidas con el cambio de gestión municipal. Esta “redefinición” también implica que se plantee la posibilidad de que otros actores involucrados redefinan su participación en el CODECON. Por otro lado, también se están perfilando nuevas y mejores perspectivas a partir de las nuevas normas relacionadas con los gobiernos locales –sobre todo las normatividades relacionadas con la descentralización y la participación. En el interior del CODECON se está discutiendo y evaluando la pregunta de si debe limitarse a permanecer como una instancia deliberativa o debe trascender a un rol de ejecución de acciones. También se está planteando la posibilidad de redefinir su rol dentro del sistema político del Cono Norte a partir de la descentralización, para ello, en el próximo plenario se discutirá si es que el CODECON se constituirá en una asociación civil, buscará el reconocimiento municipal o si encontrará cómo vincularse y articularse al trabajo del CONORTE- Consejo de

⁴ Citado del Órgano de prensa del CODECON. Número 01, año 01.

Alcaldes del Cono Norte⁵, los cuales también desarrollan un trabajo en el sector económico. Sin embargo esta instancia está limitada a los municipios mientras que el CODECON también convoca a empresarios, microempresarios, organizaciones, etc.. Es evidente, que estas discusiones al interior del CODECON están ligadas a una reflexión sobre su continuidad y permanencia como espacio de concertación legítimo en el marco de la descentralización, que sea capaz de articularse con otras instancias interdistritales y/o regionales.

El CODECON está en un momento en que se tiene que enfrentar a diferentes posibilidades que incluye la implementación de presupuestos participativos y los planes de desarrollo local de los municipios los cuales han sido normados desde el año pasado. La mejor perspectiva que tiene el CODECON en este momento es que se integre a Lima Régimen Especial como señala el marco legal de la descentralización para lo cual el cono sería reconocido no solamente como un territorio, sino también como un espacio donde la sociedad civil y el Estado se articulen.

Una de las principales actividades organizadas por el CODECON fue la realización de una Feria Conal la cual no tuvo los resultados esperados en cuanto a la convocatoria pero sí sirvió para lograr cierta legitimidad y consolidar la participación de los microempresarios sobretodo.

De las actividades desarrolladas por el CODECON resaltan la realización de eventos de promoción empresarial tanto conal como distrital. Los dos ejemplos más importantes a nivel conal son:

- Taller Conal.
- Primer Encuentro Resolutivo por el Desarrollo Económico del Cono Norte de Lima. De este encuentro se implementaron tres comisiones de trabajo: Servicios, Producción y comercio.

El trabajo a partir de talleres para la implementación y debate del plan estratégico ha sido el más usado. Estos talleres estaban dirigidos a trabajar con los empresarios quienes a diferencia de las ONG y de los municipios, no contaban con planes de trabajo. La convocatoria de empresarios a los talleres se hace teniendo en cuenta la representatividad de los empresarios, la actividad productiva y el distrito de donde provienen. Un criterio que se ha usado es que la convocatoria se base en un máximo de tres representantes por distrito según el desarrollo de cada sector. De esta manera se trataba de tener la mayor diversidad posible no solamente de empresarios por sectores sino también de distritos. Por otro lado, los talleres han tenido convocatorias limitadas a un máximo de participantes teniendo en cuenta los intereses según los sectores. Entre los sectores económicos identificados con los cuales se realizan las convocatorias están: 1. Confecciones, 2. Madera, 3. Metalmecánica, 4. Comercio, 5. Agroindustria, 6.

⁵ La Coordinadora Interdistrital del Planeamiento del Cono Norte, CONORTE fue conformado en 1990 –por los ocho distritos que conforman el Cono Norte más el distrito de Ventanilla—teniendo como perspectiva la regionalización de Lima. En la actualidad, hay toda una “movida” para cambiarle el nombre al CONORTE y llamarlo más bien COLIMA NORTE, o ZONA NORTE. El interés por cambiar de nombre tiene relación con la regionalización y la declaración de Lima como “Régimen especial”.

Calzado y Cuero, 7. Comerciantes Informales, 8. Jóvenes Emprendedores, 9. Artesanía y 10. Agricultura.

La culminación del Plan Estratégico para el Cono Norte ha sido uno de los objetivos por los cuales se trabajó el año 2002. Queda pendiente para el 2003 la elaboración del diagnóstico y el Plan de Desarrollo Económico del Cono Norte. En el diseño de este plan de intervención encontramos el estilo de trabajo de Alternativa en el cual se considera como parte de su propuesta de desarrollo la consolidación del sistema político, es decir, el involucramiento de diferentes organizaciones e instituciones de la sociedad civil, el Estado y los partidos políticos.

Además de la participación en diversos eventos, como en el de la Gobernabilidad del Cono Norte, también se ha publicado el primer número del Órgano de Prensa del CODECON destinado al sector empresarial y su página virtual. Por otro lado, se llevó a cabo la Primera Expovent del Cono Norte durante el mes de mayo del 2003.

3. Factores que influyen en el desarrollo de la experiencia.

a) Factores endógenos.

El factor endógeno más resaltante que propició la formación del CODECON ha sido la experiencia de los gobiernos locales en la implementación de los llamados PRODE (PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO ECONOMICO) los cuales son instancias de articulación con instituciones, líderes y dirigentes empresariales para concertar la gestión del desarrollo económico local desde los gobiernos locales. Hay que resaltar que Alternativa tuvo un trabajo sostenido con algunos municipios con los que se discutió y diseñaron planes de desarrollo distrital como en el caso de Independencia y San Martín de Porres. Los resultados no han sido en todos los casos positivos pero si han sido importantes para establecer determinadas relaciones con algunos gobiernos locales o para que a Alternativa se le asocie –positiva o negativamente—con alguna gestión municipal lo cual ha influido en el trabajo institucional con los gobiernos locales. En el caso del CODECON, aunque Alternativa aparece como una ONG promotora y participante, no ha llegado a ser percibida como “la” ONG promotora por la mayoría de organizaciones e instituciones participantes. El recelo institucional más importante se ha dado con otras ONG más que con los gobiernos locales o microempresarios.

b) Factores exógenos.

Entre los factores exógenos que propiciaron esta experiencia de participación podemos señalar dos como los más importantes: por un lado la voluntad política por la participación que nació del gobierno de transición a partir de la conformación de la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza y por otro lado, el proceso de descentralización que también contempla un marco legal que le otorga más competencias a los gobiernos locales a un nivel y al Cono Norte como área. La determinación de Lima como “Región especial” está promoviendo que una instancia de concertación a nivel local como el CODECON tenga un panorama favorable para su permanencia legítima.

c) Factores no previstos inicialmente.

Aunque se tenía en cuenta que la participación de regidores y otros funcionarios de los municipios se limitaba al período para el cual las autoridades locales habían sido elegidas, la transición de una administración a otra, sí ha tenido un impacto significativo en la experiencia de participación. Como fue señalado anteriormente, los primeros meses del año 2003 fueron dedicados al restablecimiento de las relaciones y los compromisos. Esta nueva inversión significó un “enfriamiento” de las proyectos pendientes y del plan de trabajo pre-establecido.

4. Balance.

Aunque podemos considerar que el CODECON presenta un balance positivo en cuanto su capacidad de convocatoria de los diferentes actores sociales, aún tiene que pasar por momentos importantes para su constitución. Estos momentos están estrechamente relacionados con el proceso de descentralización y las nuevas competencias de los gobiernos locales pero también con el proceso político que avalará su desarrollo como experiencia de participación. Por otro lado, la descentralización podría convertir al CODECON en una instancia de concertación de nivel meso en articulación con el Estado.

El CODECON ha mostrado tener la capacidad de precisar objetivos e intereses comunes que han sido utilizados en sus planes de trabajo los cuales han precisado metas a corto y mediano plazo. Cabe resaltar que el CODECON ha asumido como visión institucional el desarrollo integral del Cono, asumiendo además la promoción de la identidad comunal y otros objetivos que trascienden el ámbito puramente económico y/o empresarial. En este sentido, encontramos el resultado de una intervención de promoción por la cual se busca potencializar el rol tanto social como político de los diferentes actores sociales enmarcados por una apuesta al desarrollo de la zona. Por otro lado, tener eventos concretos de beneficio directo de los microempresarios hace que este espacio de concertación sea reconocido como legítimo y como un referente social.

Aunque el CODECON está en un proceso de consolidación ha logrado una continuidad de los planes de trabajo concertados y ha podido reajustar su organización interna teniendo en cuenta la última coyuntura electoral municipal, la cual significó una serie de retos. El CODECON ha mostrado que tiene una alta capacidad de convocatoria, no solamente de un grupo de líderes que están ligados al trabajo de promoción pero también de líderes políticos (como en el caso de las autoridades municipales). Es así como el CODECON tiene gran interés de proyectarse a la comunidad de empresarios a través de la producción de su boletín informativo y también de su página de Internet. Sus eventos reciben el apoyo de distintas instituciones públicas y privadas pero aunque hemos mencionado el trabajo de promoción, hay que resaltar que son los regidores municipales los que han tenido un trabajo protagónico. El CODECON ha significado también para los municipios una seria inversión en recursos humanos y económicos en la coordinación con otros distritos. En definitiva la apuesta está en construir una identidad conal que apueste a un desarrollo en conjunto.

La diversidad de los sectores productivos de los empresarios asociados al CODECON (que ha sido mencionada con anterioridad) ha influido en el proceso de encontrar representantes que participen en el CODECON. No es común que los micro-empresarios y comerciantes ambulatorios tengan una perspectiva colectiva para planificar y plantearse estrategias que busquen el desarrollo. La construcción de una identidad colectiva que reúna una mayor diversidad de actores y organizaciones sociales es el mayor reto del CODECON como espacio de concertación.

Finalmente, la replicabilidad de la experiencia del Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte es posible en la medida en que haya la capacidad de convocar a diversas organizaciones sociales y autoridades locales y lograr que éstas se comprometan a un trabajo en conjunto y coordinado. Una de los factores positivos del CODECON ha sido poder trabajar paralelamente la discusión y el debate del plan estratégico de desarrollo, el diagnóstico del Cono Norte y al mismo tiempo llevar a cabo experiencias concretas – feria comercial, talleres de asesoría a micro empresarios, etc.— que han demostrado no solamente su capacidad de convocatoria pero también la necesidad e importancia de la concertación para el tema de desarrollo económico.



COMITÉ MULTISECTORIAL DE SALUD DE LOS OLIVOS (COMUSA L.O.)⁶

1. Datos básicos

El Comité Multisectorial de Salud de Los Olivos fue creado en el año 2000 para promover la concertación y la cogestión de los servicios de salud interviniendo con un enfoque de “salud integral” y formulando propuestas de políticas para alcanzar un distrito saludable⁷. El Comité Multisectorial de Salud de Los Olivos tiene como área de trabajo el distrito de Los Olivos y está integrado por representantes de organizaciones sociales, de las ONG que trabajan en el área distrital, del gobierno local y del Ministerio de Salud.

2. Descripción de la experiencia.

Artículo 7 de la Constitución: todos los peruanos tienen derecho a la protección de nuestra salud, de nuestro medio familiar y de nuestra comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa.

El contexto en el cual se crea el Comité Multisectorial de Los Olivos se caracteriza por una serie de factores que hicieron que sus principales actores involucrados encontraran en éste un espacio de concertación de sus intereses y objetivos. Los principales actores de esta experiencia de participación son: representando al Estado tenemos a la Dirección de Salud III Lima Norte (DISA), dependencia del Ministerio de Salud (MINSA), el municipio de Los Olivos, las ONG que desarrollan planes de trabajo en salud en el distrito y las organizaciones sociales. Entre estas últimas cabe destacar la Asociación Red de Promotoras de Salud del distrito de los Olivos (AREPROSALO).

En la última década, desde el Ministerio de Salud se diseña una serie de programas y proyectos que tienen como objetivo un mejor funcionamiento y prestación de los servicios de salud que consideran la participación comunal⁸. Uno de los primeros pasos

⁶ Este informe ha sido elaborado a partir de información y documentación provista por el Departamento de Salud y Seguridad Alimentaria de Alternativa, especialmente por la Lic. Rosario Ríos. Se utilizó información a partir de entrevistas.

⁷ El abordaje de la salud con un enfoque integral difiere de aquella que se limita a la prevención o atención de la enfermedad. La perspectiva de la salud integral “es un proceso que implica el abordaje de los problemas de las personas integralmente, viendo al ser humano como sujeto de la realidad y no como objeto de la sociedad, donde está afectado por múltiples factores de su entorno que incidirán en su salud como la educación, la vivienda, el trabajo, la recreación, los servicios básicos, la nutrición, etc.” (Alternativa, 2002:5)

⁸ Desde el año 1990 el Ministerio de Salud empieza a plantear como parte de su política en salud un nuevo Sistema Nacional regionalizado e integrado de Salud. Para el caso de Los Olivos y del Cono Norte, la implementación de este nuevo sistema estaba a cargo de la jurisdicción de la Dirección de Salud III Lima Norte la cual empezó a priorizar los *Sistemas Distritales Únicos de Salud* como espacios de concertación social para potenciar recursos. Para el caso de Los Olivos esta experiencia no fue sostenida y se desarrolló limitadamente durante los años 1992 y 1993.

es que se crea el Programa de Administración Compartida (PAC) por DS N° 01-94-SA para implementar una nueva modalidad en la administración de recursos humanos, económicos y financieros para el buen funcionamiento de los establecimientos de salud, integrando herramientas técnicas propias del sector privado con la participación de una organización denominada Comité Local de Administración de Salud –CLAS. El objetivo estaba centrado en extender la participación de la comunidad en la gestión de los servicios de atención básica, a cargo del Estado, dándole la capacidad de decisión sobre la aplicación y administración de los recursos públicos destinados a la prestación de servicios de salud en el ámbito local. De esta manera se buscaba mejorar la calidad de los servicios, la ampliación de la cobertura, potencializar los recursos del Estado y lograr tener una mayor incidencia en zonas donde la pobreza es crítica.

Por el lado de las ONG involucradas, para el momento de conformación del COMUSA, también habían alcanzado un nivel y experiencia de trabajo concertado y multisectorial que ha sido importante para sobrellevar la construcción del COMUSA. En el caso de Alternativa por ejemplo, el Departamento de Salud viene trabajando desde comienzos de la década de los noventa de manera coordinada con otras ONG que implementan proyectos en salud en el Cono Norte. Una de las primeras experiencias de trabajo concertado se realizó en el año 1991 a raíz de la epidemia del cólera. En esta ocasión, el trabajo se realizó de manera coordinada con la Dirección de Salud Lima Norte pero también con otras ONG a través de Intercentros Salud, la cual era una instancia de que coordinaba el trabajo de 14 ONG en el sector salud en el Cono Norte. Se constituyeron los Comités de Lucha contra el Cólera en diferentes distritos, entre ellos en Los Olivos. Posteriormente, rescatando el valor del trabajo coordinado, se discute la posibilidad de crear una instancia de concertación en el sector salud que convocara a distintas organizaciones públicas y privadas. Es así como a inicios de 1992, aproximadamente, se crean en los distritos de San Martín de Porres, Ventanilla y Los Olivos los Comités de Gestión los cuales contaron con la participación de la Unidad Departamental de Salud, la cual posteriormente sería la Dirección de Salud y de Alternativa. En el caso de San Martín de Porres y Ventanilla, estos comités fueron bastante exitosos y activos: en el caso de San Martín la experiencia duró seis años y abarcó diferentes temas y trabajo con distintos sectores de la población. La Unidad Departamental de Salud apoyó la experiencia de San Martín mas no así la de Los Olivos.⁹ En el caso de Los Olivos aunque el municipio sí estuvo involucrado en todo el proceso no se contó con el apoyo de los representantes de la DISA en su nivel más local que es el Jefe de los Centros de Salud de Base, quien no estaba interesado en este espacio de concertación ni en coordinar con las ONG. Finalmente, después de un año, esta experiencia fracasó.

Alternativa no tuvo ningún otro proyecto en Los Olivos importante en el tema de concertación aunque sí realizó trabajos coordinados con los centros de salud y con la municipalidad. Por su parte, la DISA en la segunda mitad de la década de los noventa no realiza mayor trabajo de coordinación en salud con instituciones y organizaciones públicas y privadas.

⁹ Ventanilla por pertenecer al Callao pertenece a otra jurisdicción, la DISA Callao la cual es reconocida por tener un mejor nivel organizativo en comparación a la DISA Lima Norte.

El distrito de Los Olivos en el área de salud pertenece a la jurisdicción de la Dirección de Salud Lima Norte y más específicamente a la Dirección Ejecutiva de Salud Rímac-San Martín de Porres-Los Olivos. En 1999 Alternativa presenta un proyecto a la DISA en el cual propone un trabajo coordinado y la construcción de un espacio de concertación el cual es aceptado. La DISA en este momento atravesaba por un momento de transición y cambio de directiva que coincide con el gobierno de transición y se generan en su interior las condiciones favorables para coordinar un trabajo multisectorial. Con esta Dirección Ejecutiva es que Alternativa firma un convenio de trabajo en el año 2000 para la promoción de un espacio de concertación multisectorial en el distrito de Los Olivos.

La conformación de un comité ejecutivo transitorio fue una de las principales tareas que realizó el COMUSA en el 2001, el cual consistía en un representante por los centros de salud del distrito, de la municipalidad, de las organizaciones sociales y de Alternativa. Para el año 2001 se elige al Consejo Directivo del Comité Multisectorial de Salud del distrito de Los Olivos y se aprueban los estatutos. Este Consejo Directivo elegido estaba conformado por un Presidente que era el representante del MINSA, la representante de la municipalidad era la vicepresidenta, la representante de REPROSAL (Red de promotoras de salud) fue elegida como secretaria, para la secretaria de economía la representante de Alternativa, la secretaria de organización estaba a cargo de la representante del MINSA y como fiscal la representante de la Central de Comedores autogestionarios (CECOPA).

El Comité Multisectorial de Salud de Los Olivos tiene como objetivo general:

Aportar al desarrollo humano integral del distrito, a partir del diseño y formulación de un plan único de salud integral, buscando encontrar mecanismos para la mejora constante de las condiciones de vida de la población del distrito de Los Olivos.

Además tiene según sus estatutos los siguientes objetivos específicos:

- Elaborar un plan operativo que refleje el quehacer de sus integrantes en forma concertada y consensuada.
- Recoger información en salud de los integrantes del COMUSA a través de un diagnóstico participativo.
- Discutir la información, sistematizarla y socializarla a los diferentes actores sociales del distrito.
- Establecer los medios operativos de funcionamiento del comité.
- Promover la participación social y activa en todos sus niveles de los diferentes sectores involucrados para el enfrentamiento de la problemática de salud.
- Promover el compromiso activo de los integrantes en el diagnóstico, planificación y ejecución del Plan de Salud Integral para el distrito de Los Olivos.
- Promover el fortalecimiento de las organizaciones sociales de salud, organizaciones sociales y otros sectores sociales reforzando su institucionalidad.
- Gestionar recursos económicos propios para el sostenimiento de la concertación y para la implementación de su plan de salud.
- Coordinar estrechamente con las otras mesas de concertación.

El COMUSA hasta la actualidad ha realizado diversas actividades como campañas de salud, talleres educativos y de reflexión en salud, elaboración de proyectos y la elaboración de Plan Estratégico Participativo al 2006 el cual tuvo una activa participación de la DISA y la municipalidad.

El nivel de institucionalización del COMUSA es bastante favorable ya que cuenta con el reconocimiento de la Dirección de Salud III Lima Norte (DISA). Desde un inicio la DISA apoyó la iniciativa para su conformación y desde octubre del 2000 cuenta con el reconocimiento municipal a través del Acuerdo de Concejo N°073-2000 que lo reconoce como de interés social para la municipalidad y órgano de apoyo a la gestión municipal. Sin embargo, como veremos a continuación, es la participación discontinua e inestable de los representantes de la DISA la que genera mayores conflictos al interior de la COMUSA, dificultando el trabajo por la concertación en el distrito.

La convocatoria abarcó a los centros de salud del distrito¹⁰, la Dirección Ejecutiva de Salud Rímac- San Martín de Porres-Los Olivos, la Dirección de Salud III Lima Norte (Dirección de Participación Comunitaria), la Municipalidad, las organizaciones sociales y ONG del distrito. Es así como se conforma el comité el cual se viene reuniendo quincenalmente en el municipio del distrito.

Se convocaron a otras ONG que también trabajan en temas de salud en el distrito sin embargo, aunque acudieron a la convocatoria hecha por la DISA no han tenido una participación sostenida tales como CECIP, Proceso Social, IMPARES. Una posible explicación es que sus proyectos de trabajo e intervención son muy puntuales, como por ejemplo salud reproductiva, y en este sentido no les interesa intervenir o no tienen los recursos para participar en un proceso de concertación a mediano plazo. La posición de CECIP por ejemplo, es que sus proyectos institucionales son puntuales y los coordinan directamente con la DISA. Por el carácter de sus proyectos no tienen necesidad de un espacio de concertación multisectorial, sin embargo acuden a una convocatoria muy puntual que esté relacionada con la participación en un evento. Hay que tener en cuenta

¹⁰ En la actualidad se encuentran en el distrito de Los Olivos como en el resto del país dos tipos de centros de salud los cuales podemos denominar los “tradicionales” que dependen de la dirección de salud directamente y los CLAS. Los CLAS son asociaciones civiles sin fines de lucro constituidas de acuerdo a lo establecido en el Código Civil, con la finalidad de desarrollar actividades administrativas de carácter eminentemente asistencial en el área de los servicios de salud. De esta manera, al colaborar con el Estado en la administración de los recursos humanos, económicos y financieros asegura que la prestación de los servicios de salud de los establecimientos que administra sea más eficiente y que los programas de salud local se ejecuten atendiendo las necesidades urgentes de la población. En los estatutos de conformación del CLAS se estipula que deben ser siete sus miembros, entre los cuales tres deben ser elegidos por la comunidad entre los representantes de organizaciones locales, tres son designados por la Dirección de Salud mediante una resolución Directoral y el último miembro es el jefe del establecimiento de salud de mayor nivel resolutorio que es designado por la Dirección de Salud. La convocatoria para la constitución de un CLAS la hace el Jefe del Establecimiento de Salud a los representantes más destacados de la comunidad a una reunión para informar sobre los objetivos del PAC y sobre la conveniencia de conformar un CLAS que represente los intereses de la comunidad en el área de salud. El organigrama del CLAS consiste en una Asamblea General de CLAS la cual es la máxima autoridad de la asociación. Ministerio de Salud (1998) Guía II para la organización y la gestión de los CLAS.

que un factor son las limitaciones que la cooperación internacional establece para los tipos de proyectos ponen para la expansión de experiencias de participación más amplias que sobrepasen al enfoque sectorial.

De las organizaciones de base que más participan se encuentran los comedores populares y la red de promotoras. Ambas organizaciones están permanentemente interesadas en participar en los talleres de capacitación, por ejemplo. Quienes han tenido una participación bastante limitada han sido los comités del vaso de leche. Una posible explicación está en los problemas coyunturales por los que está atravesando la organización. El caso de las promotoras de salud es bastante interesante ya que la Asociación Red de Promotoras de salud del distrito de Los Olivos (AREPROSALO) recién ha sido constituida en noviembre del 2002 pero ya cuenta con reconocimiento municipal –lo cual muestra la capacidad del distrito para promover y canalizar la participación de organizaciones de base. Por otro lado, esta asociación representa un tejido bastante amplio de promotoras que la integran como veremos a continuación:

- Asociación de Promotoras de salud “Vida y Salud” de la jurisdicción de Villa Norte
- Asociación de Promotoras de salud hermanas solidarias de la jurisdicción Enrique Milla.
- Asociación de Promotoras de salud de la jurisdicción de Laura Caller.
- Asociación Mujer, Salud y Progreso de la jurisdicción de San Martín de Porres.
- Asociación de promotoras de salud Río Santa.
- Asociación de Promotoras de salud “Olivos de Pro”.
- Asociación de Promotoras de Salud Base Los Olivos
- Comité Comunal de Promotoras de salud Juan Pablo II.
- Comité de Promotoras de Salud – Primavera.

Es así que cuando mencionamos a las promotoras de salud que participan estamos refiriéndonos a una red de organizaciones zonales de base. El caso de las promotoras de salud nos muestra los beneficios colaterales de la participación como en este caso, en el que la organización ha sido fortalecida y ha encontrado la posibilidad de recibir capacitación técnica a partir de su legitimización y reconocimiento. Sin embargo, cabe resaltar que finalmente esta capacitación termina reforzando el enfoque sectorial.

Otro nivel de participación se da en los Comités Locales de Salud que se crean alrededor de cada centro de salud los cuales son promovidos por la misma oficina de Participación Ciudadana del DISA. A este nivel participan las zonales del vaso de leche, de los comedores, parroquias, colegios, etc. En este momento en Los Olivos hay 11 centros de salud (8 tradicionales y 3 CLAS) de los cuales 9 tienen ya conformados sus Comités Locales. Estos Comités Locales en Salud también participan en el COMUSA a través de sus representantes distritales. En varios casos, estos comités locales están en proceso de consolidación ya que en muchos casos no dan cabida a representantes de la comunidad sino que continúan teniendo como representantes a los mismos jefes de los centros de salud. Por otro lado, aún no tienen planes de trabajo ni estatutos.

3. Factores que influyen en el desarrollo de la experiencia.

a) Factores endógenos

Los problemas más frecuentes que se percibe son con la Dirección de Participación Comunitaria la cual pertenece a la DISA pero que no tiene un presupuesto propio ni la capacidad para tener iniciativas. Esta misma oficina es la que está encargada de la coordinación de los CLAS. Aunque el problema desde una visión macro se centra en la falta de continuidad de las políticas en salud del mismo Ministerio de Salud la cual se ve reflejada en la DISA: burocracia, cambio de directivos es frecuente, falta de iniciativas y recursos, etc. En el caso de la DISA Lima Norte se registra que desde el año 2000 hasta mediados del 2003 han habido seis (6) directores, los últimos tres fueron cambiados en el último año. Estos cambios en la dirección han producido que nuevas personas estén encargadas de los programas, que los enfoques sean diferentes y hasta contradictorios. De esta manera, los Jefes de los centros de salud se ven afectados ya que también son cambiados frecuentemente o no tienen certeza de su estabilidad en un centro de salud y, por lo tanto, no se comprometen a una línea de trabajo que quizás se encuentre en conflicto con el enfoque de la nueva dirección.

La participación de la municipalidad es continua y muy activa. Sus intereses políticos estratégicos y coyunturales posibilitan su participación ya que están enmarcados en el proceso de descentralización y en la Ley del Sistema de Salud Descentralizado les otorga a los gobiernos locales competencias en el sector salud.

El marco de la descentralización está afectando el espacio de concertación ya que hay una lucha por recursos y competencias en el sector que aun no se tiene claro a quién corresponde. En la DISA se percibe un celo entre sus trabajadores que se sienten amenazados frente a los de la municipalidad porque se sabe que habrá una transferencia de los centros de salud de primer nivel. Es así como se percibe que hay un conflicto por el poder y recelo institucional entre el MINSA y la municipalidad que afecta el trabajo de concertación. Lo contradictorio es que a la vez, este mismo recelo institucional garantiza no solamente la presencia de ambos sino también su activa participación.

El conflicto se percibe incluso en decisiones muy puntuales sobre la realización de eventos que involucra al comité del COMUSA el cual, en la actualidad tiene como presidente a un jefe de un centro de salud y la vicepresidenta es una representante del municipio. En el plan operativo que se elabora anualmente se contempla eventos de acción compartida como la campaña por el Día de Acción por la Salud de la Mujer que se celebró el 28 de mayo. El conflicto estuvo en la elección del lugar donde se podía realizar esta campaña ya que se discutió el hecho de que si se hacía frente al municipio sería interpretado como un evento de éste y el representante de la DISA no estaba conforme.

Es así como en el caso de la COMUSA resulta claro que la descentralización se “vive” de manera ambivalente. Para algunas organizaciones y/o instituciones la descentralización representa una serie de oportunidades o amenaza de perder recursos y competencias. La expectativa que está generando la descentralización motiva a la participación pero también el recelo. El recelo y la amenaza se encuentran en funcionarios y dependencias del Estado –como la DISA o los municipios— que también

se ven confrontados en sus incapacidades para asumir nuevas funciones o tener que transferirlas. Hay pues una presente sinergia entre los actores involucrados por la falta de confianza y reciprocidad entre ellos debido a la falta de experiencia de haber trabajado juntos y de haber mantenido una competencia por recursos.

b) Factores exógenos.

El factor exógeno más importante que se refleja en el trabajo del COMUSA es sin duda el proceso de descentralización, especialmente en cómo se integren la normatividad y los lineamientos de trabajo en el sector salud.

4. Balance.

a) Resultados.

El COMUSA ha mostrado su capacidad de precisar objetivos o intereses comunes y construir planes de trabajo. En su primera evaluación que se realizó en diciembre del 2001 se consideró que el cuerpo directivo sí era multisectorial y que se había cumplido con el plan operativo. Entre las limitaciones que se señalaron se enfatizaba que algunas actividades habían sido postergadas por incompatibilidad con eventos priorizados por el MINSA, que los médicos jefes y algunas organizaciones sociales han participado limitadamente (como por ejemplo las USE, Iglesia, ESSALUD, Club de Madres, Vaso de Leche, policía, etc.).

El COMUSA ha mostrado una capacidad de convocatoria hacia fuera que está en proceso de consolidarse, sobretodo en cuanto a la participación que asuma responsabilidades de muchas organizaciones e instituciones públicas y sociales. Sin embargo, el COMUSA funciona activamente ya que ha logrado que los principales actores estén involucrados. El rol de Alternativa ha sido la de un promotor de un espacio de concertación y de coordinación.

Este espacio se ha articulado a Red Perú, CONADES y a la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza del Cono Norte aunque no participa regularmente. Una posible explicación está en que el COMUSA es un espacio de concertación sectorial y distrital y no ha encontrado en la Mesa o en otra instancia más amplia, un espacio en el cual pueda trascender la problemática de la salud y su localidad para proyectarse a un nivel más amplio. No hay pues las condiciones que posibiliten una participación más vasta que contemple un enfoque estructural.

Entre los resultados concretos del COMUSA está el Plan estratégico que supuso un debate y discusión previos, el Diagnóstico en Salud del distrito con un enfoque de desarrollo integral, y eventos relacionados a la descentralización, la calidad de los servicios.

b) Posibles evoluciones de la experiencia.

El mejor escenario es que el COMUSA se constituya en una instancia descentralizada. En este sentido la Ley del Sistema Coordinado de Salud establece que se deben conformar consejos de salud a nivel nacional, regional y local. Para el consejo a nivel local la ley establece que deben estar el gobierno municipal, las organizaciones de base para lograr una participación social amplia incluyendo a prestadores de salud privados.

Así, la mejor posibilidad es que el COMUSA sea reconocido como este consejo de salud local o por lo menos, sea tenido en cuenta al momento en que este consejo sea conformado incluyendo una convocatoria más amplia y con mejoras en sus planes de trabajo.

c) Evolución de los actores involucrados.

En el marco de la descentralización el MINSA tendrá un rol ejecutor que ya está planteado por la normatividad. La ley señala que el Consejo Nacional de Salud será presidido por el MINSA lo cual ya no plantea un escenario favorable para la descentralización. Este rol de ejecutor no plantea pues otra cosa que la continuidad a la manera en que se han estado sobrellevando los asuntos en el sector salud el cual no se ha caracterizado por ser democrático o participativo. Por otro lado, habrá que ver cuál será el rol asignado y la capacidad de los gobiernos locales que se supone serán fortalecidos con la descentralización. La ley en general, está siendo cuestionada en una serie de detalles que van en contra de la descentralización.

d) Condiciones de sostenibilidad o de crisis.

Una coyuntura de posible crisis será el fin del financiamiento del proyecto de Alternativa. La idea es que este trabajo pueda ser asumido y continuado por el municipio o la DISA y que a través de estos representantes del Estado se mantenga este espacio de concertación. Si esto sucede, un siguiente momento en el que se replanteará la sobrevivencia y rol del COMUSA será ya en el marco del proceso de transferencia de recursos y competencias por la descentralización.

e) Condiciones de replicabilidad.

La condición más importante se concentra en la voluntad política de las autoridades del MINSA para propiciar y participar en los espacios de concertación. Hay que recalcar que muchas veces las oficinas encargadas del MINSA y de los municipios les falta la capacidad técnica y apoyo institucional. Hay ejemplos equivalentes al COMUSA como por ejemplo en el distrito de Independencia donde una vez que tuvo un Plan de Desarrollo se conforman una serie de mesas. La mesa que estaba dedicada a la Salud y Medio Ambiente fue la que absorbió la experiencia parecida equivalente. El lado positivo de este desarrollo de los acontecimientos es que ese espacio de concertación no se perdió sino que fue considerado en una instancia más amplia.

MESA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEL DISTRITO DE INDEPENDENCIA¹¹

1. Datos básicos de la experiencia.

Este espacio surgió como uno de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Integral del distrito de Independencia al 2010, el cual contempla como una línea estratégica la educación y la equidad al acceso de ésta. Es así como se instala la Mesa de Educación y Cultura como una instancia de concertación que promueve y articula la participación de instituciones y organizaciones comprometidas en la educación y cultura del distrito. Su Plan de Acción está articulado al Plan de Desarrollo Integral de Independencia al 2010.

2. Descripción de la experiencia.

El contexto en el que surge la Mesa de Educación y Cultura del distrito está estrechamente relacionado al proceso de discusión y debate del Plan de Desarrollo del distrito de Independencia, el cual fue asumido por diferentes organizaciones del distrito, el municipio así como por instituciones públicas y privadas. Alternativa tuvo a su cargo el rol promotor de esta experiencia de participación ciudadana y trabajo concertado con el gobierno local.

El Plan de Desarrollo de Independencia surge con un convenio institucional entre la Municipalidad de Independencia y Alternativa en 1999 para la implementación de un plan de desarrollo. En un primer momento se conformó una comisión técnica con funcionarios del municipio y de la ONG promotora la cual empezó una serie de talleres para promover la participación de organizaciones sociales.

El Plan fue diseñado como un plan de intervención que proponía una *Visión de Desarrollo al 2010* el cual contenía la apuesta al desarrollo local considerando las potencialidades y tendencias favorables del distrito para asumir nuevos roles. Esta Visión fue elaborada en talleres donde participaron autoridades y funcionarios municipales así como promotores de Alternativa. Posteriormente, esta Visión fue validada en talleres por Ejes Zonales de Túpac Amaru, Tahuantisuyo, Independencia, Ermitaño y Unificada y uno a nivel distrital donde participaron dirigentes de organizaciones sociales. A partir de esta Visión de Desarrollo se aprobaron los objetivos estratégicos en talleres organizados a partir de los Ejes de Desarrollo con representantes de los sectores de empresarios, jóvenes, mujeres y salud y medioambiente.

Para garantizar la implementación del Plan, se constituyeron cinco espacios de concertación sectoriales –la Mesa de Desarrollo Económico, Mesa Educativa, Mesa de Salud y Medio Ambiente, Colectivo Juventud y la Mesa de la Mujer– y de cinco Ejes Zonales en los que se dividió el distrito. Se buscó la participación de instituciones

¹¹ Este informe ha sido elaborado a partir de entrevistas a participantes en la Mesa. También han sido utilizados documentos y material producido por el Comité Técnico, especialmente agradecemos la colaboración de Miguel Rentería.

públicas y privadas que trabajaran en el distrito de Independencia, logrando convocar a treinta instituciones a las cuales se les invitó a participar en las Mesas sectoriales. Además se aprobó el *Plan Operativo Distrital para el 2001* y el *Presupuesto Municipal para el 200*.

Desde el comienzo, el Plan de Desarrollo buscaba la participación ciudadana, sobretodo de los líderes de las organizaciones sociales y de las instituciones públicas y privadas. Como vemos, el Plan era un ambicioso proyecto de intervención que exigía la presencia comprometida del municipio y que buscaba que éste se asumiera como el principal responsable del desarrollo local. El objetivo era que el plan fuese asumido como un plan de desarrollo institucional y por lo tanto, fuese capaz de trascender los cambios de administración.

La gestión municipal tuvo una actitud decidida en un inicio y asumió el compromiso de trabajar por el Plan de Desarrollo. Sin embargo, el interés formal y comprometido que se mostró a través de resoluciones de alcaldía que reconocían el convenio con Alternativa y la constitución del comité técnico, fue resquebrajándose a medida que el período de administración municipal estaba llegando a su fin y se acercaba una nueva coyuntura electoral. En la actualidad, con el cambio de gobierno local, se está discutiendo con el Municipio si finalmente tanto el Plan de Desarrollo como las Mesas serán reconocidas lo cual ha generado un problema de legitimidad de los espacios de concertación.

Como habíamos mencionado, el Plan de Desarrollo consideraba varias líneas estratégicas a partir de las cuales se conformaron Mesas de concertación: la producción y economía, juventud, género, salud y medio ambiente y educación y cultura. Es así como se conforma la Mesa de Educación y Cultura en el 2001, la cual estaba integrada por organizaciones sociales, redes de escuelas públicas, ONG e instituciones privadas. Se contaba además con el interés expreso del Ministerio de Educación y las autoridades del gobierno local.

El objetivo general de la Mesa es promover y articular la participación de diversos actores e instituciones vinculados a la educación y cultura que aportan a la consolidación del Plan de Desarrollo Integral del distrito de Independencia. Es decir, se planteó desde el inicio que la educación estuviese insertada en un panorama más amplio de desarrollo integral, en el cual se reconoce la intervención de Alternativa (Departamento de Participación Ciudadana) y su enfoque y propuesta de desarrollo que abarca tanto espacios públicos como a diferentes actores de la sociedad civil y del Estado. En un inicio fueron reconocidos los siguientes objetivos:

- Reunir a los actores educativos y sociales de Independencia para dialogar y concordar metas de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo educativo del distrito.
- Reflexionar y dialogar sobre el impacto del contexto educativo mundial y nacional en la educación del distrito.
- Dialogar con las posibles nuevas autoridades municipales sobre los compromisos del gobierno local respecto de las metas educativas propuestas.

Además se plantearon cuatro ejes de intervención de la Mesa:

- Identificar y analizar demandas, necesidades y capacidades que contribuyan en la formulación de un diagnóstico educativo del distrito de Independencia.
- Promover el debate ciudadano y la construcción de propuestas en torno a políticas vinculadas a la educación que aportan a la descentralización.
- Promover el desarrollo de capacidades ciudadanas de los diferentes agentes del distrito con la finalidad de aportar en la formulación de un proyecto de desarrollo integral del distrito.
- Promover el desarrollo de aprendizajes democráticos y ciudadanos a través de la participación y organización de estudiantes y jóvenes.

Como vemos, la Mesa surge como un espacio de concertación para la consolidación de la participación de las diferentes organizaciones e instituciones que estén relacionados con el sector educación en el distrito. Pretende realizar la tarea de promover la equidad de la educación y convertir a Independencia en un distrito educador.

La Mesa estuvo integrada en un principio por las siguientes instituciones y organizaciones sociales:

- Alternativa
- Asociación de Directores de Independencia
- Municipalidad Distrital de Independencia
- PIEDI
- SUTEP XX Sector
- APAFAS
- TAREA
- Asociación de Publicaciones Educativas
- Universidad Peruana Cayetano Heredia
- Asociación Cristiana de Jóvenes
- USE 02
- Redes de Centros Educativos
- Red II Ermitaño
- Red IV Tahuantisuyo
- Red V Payet

De estas instituciones durante el transcurso del 2003 se han retirado la Universidad Cayetano Heredia y el Proyecto de Innovaciones Educativas en el distrito de Independencia (PIEDI) debido a que terminaron sus proyectos en el distrito lo cual nos muestra las limitaciones de las ONG en relación con los recursos. Así como estas instituciones han dejado de participar en la Mesa, en este año se han incorporado Fe y Alegría y ha regresado la ONG Proceso Social. Las cinco ONG han estado compartiendo gastos y costeados los recursos humanos, administrativos y económicos que implica la organización de eventos.

La Mesa de Educación y Cultura tiene como máxima instancia a la Mesa Ampliada en la cual participan todos los representantes de la comunidad del distrito. También cuenta con un Comité Técnico el cual está compuesto por dos tipos de representantes: aquellos

que representan a instituciones y que cuentan con los recursos que garantizan su participación, es decir atienden en calidad de promotores; y por otro lado aquellos que participan por sus propios intereses y que la inversión que hacen en recursos y tiempo es personal lo cual se muestra en una participación intermitente. Los representantes del primer grupo serían los promotores de las ONG mientras que en el segundo se encuentran los directores, por ejemplo. Aunque, has cierto punto, los directores que participan buscan la legitimidad de su gestión que se puede mostrar en el hecho de participar en la Mesa o si han estado encargados de las redes.

El Comité Técnico se convirtió en la instancia más dinámica de la Mesa lo cual ha planteado la necesidad de definir sus funciones como instancia de coordinación o como ente ejecutor. Esta definición de funciones aún no ha concluido. Sin embargo, el Comité ha estado encargado de la elaboración y ejecución de los talleres así como los documentos de la Mesa.

El trabajo que la Mesa se propuso realizar estaba dirigido a la realización de las siguientes actividades:

- Asesorar las actividades de participación y organización estudiantil propuestos en el Plan de la Municipalidad.
- Definir lineamientos generales para la capacitación en el distrito (enfoques, objetivos, cronogramas y estrategias).
- Diseño de una propuesta de formación de capacidades para la formulación de políticas.
- Generar condiciones ciudadanas y democráticas para incorporar a estudiantes y jóvenes a la Mesa de Educación distrital.
- Asesorar las actividades de participación y organización estudiantil propuestos en el Plan de la Municipalidad.

Sin embargo las actividades desarrolladas han tenido un carácter más concreto destinado a la discusión y el debate tales como:

- Seminario taller sobre los avances de los diagnósticos realizados.
- Taller de políticas educativas.
- Taller sobre “Concertando caminos hacia el desarrollo educativo de Independencia”.

Los talleres han sido eventos que han servido en poner en debate el tema de educación a un nivel local. Estos eventos han sido también los espacios de participación que no se han limitado a aquellas instituciones que manejan un nivel más técnico sino que respondieron a la convocatoria una diversidad de organizaciones e instituciones sociales.

Hay que destacar que las Redes Educativas gozan de un reconocimiento, a través de la USE, del Ministerio de Educación. Este reconocimiento implica que la participación en los talleres que indirectamente son convocados por las Redes, también responde a un nivel formal en tanto que los asistentes tienen un interés personal en asistir y lograr así el beneficio de quedar bien ante la USE. Algunos eventos no contaron con la asistencia esperada. Por otro lado, algunos eventos fueron convocados no como el producto de

intereses plasmados en actividades sino como requerimientos de un cronograma institucional que alejaba a la Mesa de sus objetivos. Sin embargo, la mejor continuidad de las reuniones ha estado relacionada con la planificación de estos talleres.

La Mesa ampliada convoca en su mayoría a participantes eventuales que no tienen una continuidad. El principal problema que ha tenido la Mesa en cuanto participación ha sido un conflicto entre las instituciones y las organizaciones que la conforman. Las instituciones han hecho que la discusión se haya elitizado y se haya convertido en más técnica lo cual produjo que organizaciones sociales de base e incluso algunas instituciones no se sintieran interesados en continuar el debate en la Mesa. Por ejemplo, en un inicio se convocó a organizaciones sociales como las juntas vecinales las cuales estuvieron participando. Sin embargo, cuando el trabajo se le encomendó al Comité Técnico se dejó el contacto con este tipo de organizaciones. No se ha tenido la capacidad de mantener la participación ni que se convierta en una estancia de representatividad.

Los representantes del SUTEP no han participado regularmente ya que están interesados en cuestiones operativas más que en la participación en un espacio deliberativo. Por otro lado, también han tenido una perspectiva política limitada por no validar al gobierno local de turno a través de su participación con la Mesa.

La frecuencia de las reuniones no ha sido constante: por períodos éstas han sido quincenales y en la coyuntura de planificación de eventos podían llegar a ser semanales. El grado de formalidad se expresa, en que siempre se tiene una ayuda memoria en todas las reuniones.

La experiencia ha tenido serias limitaciones. Entre ellas el rol Comité Técnico que asumió las responsabilidades y la conducción de la Mesa lo cual significó una pérdida de legitimidad frente a otras organizaciones y además, se perdió la capacidad de concertar: la tendencia ha sido la limitación a los proyectos institucionales. Las instituciones que participaron en un principio lo hicieron teniendo en cuenta sus proyectos concretos en los que estaban involucrados en ese momento. Tanto Tarea, Alternativa, como Proyecto de Innovaciones Educativas en el Distrito de Independencia (PIEDI) y la Universidad Cayetano Heredia tenían proyectos que se estaban desarrollando. Por ejemplo, Tarea tenía un proyecto de concertación educativa y la Mesa significó un espacio que la ayudó a realizar su trabajo.

El rol cada vez más importante del Comité Técnico se debió a la necesidad de lograr una continuidad con el trabajo que finalmente privilegió la consolidación de una elite antes que la participación. Esta decisión pone en evidencia la contradictoria posición en la que se encuentran los líderes y también las: por un lado son necesarios y puede ser eficientes pero por otro lado, no necesariamente tienen una relación con la comunidad y tienen una representación legítima de sus intereses.

Otra limitación ha sido que la convocatoria quedó restringida a unas pocas instituciones. Hay una corriente de autocrítica que reconoce que el trabajo se limitó a las demandas institucionales y a la coordinación entre los representantes de las instituciones del Comité Técnico. Se ha tenido desde la Mesa un grave problema de comunicación y convocatoria hacia la comunidad.

Finalmente, la discusión y los aportes en el sector educación no se hacen a un corto plazo lo cual dificulta aún más la capacidad de la Mesa para sustentar su legitimidad y ampliar su convocatoria. Esta situación se vio agravada por la débil relación con el municipio que no llegó al reconocimiento de este proceso a través de una ordenanza municipal.

La Mesa Educativa de Independencia se ha articulado con el CODEM, USE 02, MCLCP del Cono Norte. Tenemos que señalar que en la articulación con la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza hay pues un intento de ampliar la interacción de la Mesa y escapar del trabajo sectorial aunque éste se centre más en la voluntad personal conjugada con la apuesta institucional de los promotores involucrados que participan en ambos espacios. Además, la Mesa de educación intentó articularse con la Mesa de concertación de Comas aunque estas coordinaciones son muy incipientes.

3. Factores que influyen en el desarrollo de la experiencia.

a) Factores endógenos.

La mayor participación la han tenido las ONG Tarea y Alternativa. La ONG Tarea asumió la mayor parte de las responsabilidades, invirtiendo más recursos en los eventos. Una crítica es que han mostrado una dificultad en concertar de forma horizontal. Prevalece una tensión entre Tarea y Alternativa por su posición frente a la articulación con el Plan de desarrollo que se explica por el tipo de trabajo y propuesta institucional. A grandes rasgos podemos decir que para Tarea la educación era un problema sectorial mientras que Alternativa tiene una mirada de desarrollo local, es decir, que la educación adquiere relevancia cuando se articula con otros sectores. Hay que recalcar que también se ha presentado una tensión relacionada con el celo institucional. Tarea ha tenido un trabajo prolongado en el sector educativo en Independencia y ha sido la principal promotora de las redes educativas lo cual le permite tener una legitimidad y presencia consolidada.

La poca participación de otras instituciones y organizaciones han mostrado la necesidad de ampliar la convocatoria de la Mesa. El rol que tuvo el Comité Técnico fue una “solución” a la poca participación y al mismo tiempo la limitó. Hay pues, un intento de cambio para mejorar las condiciones de participación.

b) Factores exógenos.

Un factor exógeno importante ha sido la relación que se ha tenido con el municipio el cual finalmente no le ha dado un reconocimiento formal a la Mesa. Esta situación ha generado una deslegitimación del espacio de concertación.

c) Factores no previstos inicialmente.

Un factor importante es el proceso de descentralización en el sector de Educación que va a involucrar necesariamente a los gobiernos locales. Por otro lado, se está trabajando un Plan Metropolitano de Educación desde la Municipalidad de Lima para apuntar a un Plan Distrital de Educación.

4. Balance.

La Mesa no ha sido una experiencia de participación plenamente exitosa y en este momento está en proceso de replantear su trabajo a temas más específicos. La Mesa como espacio de concertación se ha centrado en la coordinación de trabajo de representantes de ONG especializadas y con una larga experiencia de trabajo en el distrito. Las organizaciones sociales participan en este espacio de manera muy puntual y lo hacen considerando su relación con estas ONG o por intereses personales de sus dirigentes.

Las últimas reuniones de la Mesa se están centralizando en la relación con la Municipalidad con el objetivo de diseñar un Plan Educativo en el 2003 se basa en cuestiones operativas ya que para el 2004 muchas competencias nacionales van a pasar al nivel regional. Aún es incierto si la Municipalidad de Lima asumirá funciones que posteriormente serán trasladadas a los gobiernos locales. En este posible contexto, la Mesa podría ser un espacio de articulación del tema educativo a otros sectores como salud, desarrollo económico, etc.

Las condiciones de sostenibilidad se relacionan con la capacidad que muestre la Mesa de ampliar sus convocatorias e incorporar a otras instituciones, especialmente al gobierno local. El proceso de descentralización hace posible pensar que el municipio estará interesado en participar en un espacio de concertación en educación. Lo que está por determinarse es si aprovechará el trabajo y el espacio de concertación que representa la Mesa para este fin o si conformará una instancia alternativa o paralela. Esta última posibilidad significaría que la Mesa se quedaría sin legitimidad social ni política.

Esta misma situación se pueda presentar en otros distritos ya que ante la descentralización de la educación se plantearía la necesidad de trasladar ciertas competencias y recursos a los gobiernos locales los cuales tendrán que buscar de alguna manera cómo hacer frente a estas transferencias ya que no se encuentran en la actualidad en capacidad de asumir estas responsabilidades.

En conclusión, como hemos visto el proceso de consolidación de esta experiencia aún sigue su curso y no podemos calificarla como una experiencia plenamente exitosa. De su capacidad de articularse a un nivel micro, más allá de las ONG, y del rol que asuma el Estado en el proceso de descentralización, dependerá la permanencia de la Mesa de Educación y Cultura en la vida social del distrito de Independencia.

MESA DE CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL DISTRITO DE SAN MARTÍN DE PORRES

1. Datos básicos de la experiencia.

La Mesa de Concertación para el Desarrollo del distrito de San Martín de Porres fue instaurada el 22 de octubre de 1997 con el objetivo de promover la formulación e implementación del Plan de Desarrollo Integral del distrito.

2. Descripción de la experiencia.

Como en el caso del distrito de Independencia, este espacio surgió como uno de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Integral del distrito de San Martín de Porres que surge como iniciativa de la ONG Alternativa para un plan de intervención en el distrito. Sin embargo, este espacio también se remonta a la respuesta de una convocatoria de participación ciudadana en mayo de 1997 para la elección de un comité distrital que participara en un encuentro metropolitano. La convocatoria para este evento fue hecha por la Municipalidad de San Martín de Porres, la Municipalidad de Lima Metropolitana conjuntamente con la ONG Alternativa. Este evento tuvo un gran éxito en la convocatoria a nivel de organizaciones de base como comedores populares, comités vecinales y asociaciones vecinales.

A partir de este comité distrital se organizan una serie de eventos a través de los cuales se divide al distrito en ocho zonas para facilitar la representación. Cada zona se organizó y eligió sus representantes. Se realizaron además eventos y plenarios en cada una de esas zonas. En ese momento el alcalde San Martín era el Sr. Kanashiro quien era del partido de Fujimori y estos espacios de participación sirvieron de oposición y para hacer una crítica permanente contra esta administración.

En 1997 el comité distrital de San Martín y la ONG Alternativa se comprometen a realizar un Plan de Desarrollo para el distrito. Se acuerda que era necesario crear una instancia de participación para la implementación de este Plan y para cumplir esta función se conformó la Mesa de Concertación para el Desarrollo del distrito de San Martín de Porres con la finalidad de convocar a las instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales y también al municipio.

La ONG promotora conjuntamente con ocho funcionarios municipales conformaron un Equipo Técnico el cual se encargaría de la elaboración de la Visión y se plantea como objetivos la formulación del *Plan de Desarrollo Integral de San Martín de Porres al 2010*, con la participación de organizaciones sociales, la municipalidad y otras instituciones privadas del distrito. Además, se proponen constituir en dicho proceso instancias de concertación sectoriales y territoriales, que permitan acompañar la implementación del Plan de Desarrollo integral. Finalmente, tienen como objetivo adecuar a la municipalidad, estructural y funcionalmente, para que sea capaz de dirigir la implementación del Plan de Desarrollo Integral, en tanto órgano de gobierno local. Es así como la Mesa se constituye como parte de este proceso.

Un primer paso para el equipo Técnico fue la aprobación de la *Visión de Desarrollo de San Martín de Porres al 2010*, el cual contempla la posibilidad de que el distrito logre generar empleo en sus actividades de servicios productivos y comerciales, y busca propiciar un medio ambiente sostenible y una población saludable, educada, culta e identificada con el distrito. La Visión proyecta que el distrito puede llegar a ser ordenado, seguro y pacífico; y contar con una gestión local eficaz, transparente, democrática que promueva la participación plena del niño, adolescente, joven, adulto, adulto mayor.

La Mesa está integrada por comisiones transitorias y un equipo técnico de planificación. La mayor parte de los miembros de las Comisiones transitorias pertenecen a los comedores populares, puestos de salud, dirigentes vecinales, instituciones públicas y privadas y representantes municipales. Debido a la coyuntura electoral del año pasado, muchos de los miembros de estas Comisiones se dedicaron a realizar actividades partidarias, dejando de asistir a las reuniones.

Esta amplia convocatoria inicial no se ha reflejado en una participación activa ni constante. Una posible explicación a esta poca participación se centra en el rol del municipio, específicamente a las dos últimas administraciones municipales que fueron gravemente cuestionadas por malos manejos administrativos y políticos. Concretamente nos referimos a la administración de Gladys Ugaz, quien fue elegida por el partido Somos Perú. Es durante el período comprendido entre los años 1999 y 2000 que el municipio no se comprometió con las actividades y plan de trabajo de la Mesa. La alcaldesa no se mostró muy interesada en el Plan desde el principio y a comienzos del año 2001 delega en un funcionario municipal la tarea de encargarse de las coordinaciones necesarias en el Equipo Técnico. Esta delegación en un solo funcionario de la municipalidad significó en cierta forma la deslegitimación del Equipo Técnico ya que el rol del municipio era central para la organización de la Mesa en asuntos tan básicos como la provisión de los patrones de organizaciones sociales e instituciones del distrito, destinar recursos y legitimar las convocatorias.

Esta situación ya mostraba el poco interés político por parte de la alcaldesa en el proceso de fortalecimiento de este espacio de concertación. Asimismo, como veremos más adelante, debido a la falta de políticas de desarrollo y una planificación distrital, el análisis del rol de la municipalidad en esta coyuntura queda reducido a la narración de eventos regidos por la voluntad política de quien personificaba y representaba al Estado en el distrito, en este caso a la alcaldesa.

Con todo, Gladys Ugaz postula nuevamente a la alcaldía de San Martín después de haber renunciado al partido Somos Perú y haberse pasado al montesinismo. El trabajo de Alternativa en promover la participación ciudadana en San Martín de Porres, insistiendo en que el municipio asuma un rol en este proceso significó que la ONG promotora fuese vista por dirigentes sociales como “asesora” del gobierno local que para entonces ya era considerado corrupto.

Esta difícil situación política significó que la Mesa perdiera legitimidad frente a las organizaciones de base las cuales tenían constantes quejas respecto al manejo de recursos del Municipio. Se presentó entonces una etapa conflictiva en que las organizaciones de base no respondían a la convocatoria de la Mesa como forma de

protesta y de negarle su respaldo a la administración municipal. Este malestar fue expresado por dirigentes de organizaciones como comedores populares y comités vecinales que abiertamente reconocían que su falta de participación se basaba en no querer avalar ningún evento o actividad en la que interviniera el municipio. Otro aspecto importante, es que dirigentes de organizaciones sociales sintieron que habían sido “abiertos” del proceso, privilegiando la participación del municipio y de la ONG promotora y que las convocatorias para participar se les hacía llegar para un evento previamente coordinado y organizado. Su participación, por lo tanto, estaba reducida a la asistencia a actividades pero no en el mismo proceso de concertación. Considerando todos aspectos, es como por ejemplo, la Mesa decide no participar en un taller del Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).

Posteriormente, se organiza un taller para la discusión de un diagnóstico del distrito en donde sí acuden representantes de las organizaciones sociales, instituciones y regidores del municipio. Durante este evento se discutieron y aprobaron seis líneas estratégicas –contempladas en la Visión del distrito— y por cada una de ellas se establecieron comisiones transitorias las cuales son:

- Salud y medio ambiente
- Seguridad ciudadana
- Desarrollo urbano
- Desarrollo económico
- Gestión democrática participativa
- Educación y cultura

Durante el proceso de planificación hasta la actualidad, tanto dirigentes como representantes de las instituciones involucradas han estado en mejores condiciones para participar y asumir compromisos relacionados con los procesos de concertación. Sin embargo, se ha producido una especie de incisión entre quienes conformaron la Mesa originalmente. Por un lado, la Mesa está conformada básicamente por organizaciones sociales y por otro lado el Equipo Técnico reúne a instituciones privadas y públicas. Ambas instancias funcionan paralelamente y coinciden en muchos eventos.

Las reuniones de la Mesa en un principio tenía una frecuencia de una vez por semana, luego pasaron a ser quincenales de forma permanente en los primeros meses. Actualmente el Equipo Técnico de Planificación se viene reuniendo de manera continua semanalmente y reúne a representantes de las siguientes instituciones:

- Servicios Básicos de Salud del Rímac, San Martín de Porres y Los Olivos.
- Asociación de Abogados de San Martín de Porres.
- Centro Juvenil Cayetano Heredia.
- Municipalidad de San Martín de Porres.
- ONG Alternativa
- ONG Germinal

Hasta el momento la Mesa ha realizado las siguientes actividades:

- Taller para la Democracia y Desarrollo de San Martín.

- Taller de Seguridad Ciudadana en coordinación con las Comisiones Transitorias.
- Taller de Salud y Medio Ambiente.

Con respecto a su proceso de consolidación, este espacio no ha tenido una continuidad y no ha logrado fortalecerse como espacio de representación. En la actualidad la Mesa está en el proceso de reconstruirse ya que con sus altas y sus bajas, las Comisiones Transitorias –salud y medio ambiente, educación y cultura y seguridad ciudadana— han seguido activas y han cumplido el rol de espacios de discusión para el proceso de planificación. Se ha conformado un grupo promotor de la Mesa el cual estuvo centrada durante el año 2002 a establecer acuerdos de gobernabilidad con los candidatos al municipio en la coyuntura electoral, a relacionarse con la Mesa de Lucha Contra la Pobreza del Cono Norte y a servir de oposición a la re-elección de la Sra. Ugaz.

Desde finales del año 2002, muchas organizaciones sociales distritales están promoviendo la conformación de una Central Unitaria. En esta Central Unitaria no se encuentran representadas la totalidad de organizaciones del distrito, de la misma manera como la Mesa no convoca a todas. Esta situación muestra que se reconoce la necesidad de una instancia de representación a nivel distrital pero que la Mesa no ha alcanzado a ser reconocida como dicha instancia.

Esta situación revela que la Mesa como espacio de concertación no ha funcionado debido a que no logró una convocatoria amplia y una participación continua. Sin embargo, las comisiones sectoriales pudieron continuar trabajando e implementando actividades centradas en intereses específicos.

3. Factores que influyen en el desarrollo de la experiencia.

a) Factores endógenos.

Podemos señalar algunos factores que contribuyeron para que esta experiencia de participación fuese tan limitada. Por un lado, la Mesa no sirvió para canalizar el interés inicial por participación que motivó a los diferentes actores y organizaciones sociales. Al contrario, el desprestigio político y social de las malas gestiones municipales fueron perjudiciales para la legitimidad de la Mesa, involucrando a Alternativa como ONG promotora. Esta situación plantea los posibles riesgos de la institucionalidad de un espacio de concertación: por un lado, se reconoce la necesidad de fortalecer el sistema político tratando de involucrar a los diferentes agentes sociales. Específicamente resulta imprescindible involucrar al municipio cuando se trata de planificar para el desarrollo local. Sin embargo, esta participación del municipio también significa que estos espacios sean asociados, positiva o negativamente, a determinadas gestiones lo cual representa un riesgo.

b) Factores exógenos.

El contexto nacional durante la caída del gobierno de Fujimori que involucró al sistema político en sus diferentes instancias fue un factor que motivó la participación en San Martín de Porres. Se ha venido analizando que los gobiernos locales fueron de las instancias a las cuales, a pesar de los recortes del presupuesto, no se les pudo copar

políticamente. Sin embargo, la municipalidad de San Martín de Porras fue uno de los gobiernos locales que participaron en el régimen fujimontesinista.

El proceso de descentralización y las posibilidades que ésta representa para los municipios e instancias distritales, aun no está siendo discutido en la Mesa. Se ha mantenido un nivel de organización y participación a nivel de las Comisiones que no se tiene en claro si será recogido en el marco de la descentralización.

4. Balance.

a) Resultados.

La Mesa de Concertación para el Desarrollo del distrito de San Martín de Porres se encuentra en un momento crítico en el que se tendrá que plantear si sus integrantes están dispuestos en continuar apostando por ese espacio. El resultado más importante que ha tenido la Mesa en los últimos meses es la de servir como una instancia de discusión sobre los valores democráticos y de gobernabilidad en la última coyuntura electoral. Sin embargo, no se han logrado cumplir ni continuar con los objetivos y plan de trabajo que se propuso en un inicio. No se llegó a terminar un Plan de Desarrollo para el distrito y tampoco se mantuvo la participación de diferentes actores sociales. La capacidad de la Mesa por convocar a instituciones públicas y privadas se ha limitado.

b) Posibles evoluciones de la experiencia.

La Mesa de Concertación para el Desarrollo del distrito de San Martín de Porres se encuentra en un momento de definiciones. Por un lado su consolidación dependerá de la capacidad de sus líderes de lograr una mayor convocatoria de distintos actores sociales que la reconozcan como una instancia representativa. Su consolidación también dependerá de cómo evolucione la Central Unitaria ya que si se llega a definir como una instancia más representativa será convocada para trabajar ya sea con el municipio, el Estado central o cualquier institución privada.

También dependerá de la nueva administración municipal y de si alguna ONG asumirá la Mesa como un espacio desde donde pueda canalizar y promover algún proyecto institucional. En el marco de la descentralización, ante la necesidad de realizar una convocatoria a organizaciones sociales, se ve muy remota la posibilidad de que la Mesa pueda tener un papel importante.

c) Evolución de los actores involucrados.

La actual administración de la Municipalidad del distrito se ha planteado tener una gestión democrática y participativa. Hasta este año no se ha pronunciado en relación con la Mesa aunque si ha mostrado interés en el Plan de Desarrollo.

Por otro lado, el Equipo Técnico prosigue su trabajo pero a un nivel muy sectorial, centrado en actividades puntuales y sectoriales. No hay un interés concreto por establecer un espacio de concertación ni por trabajar para el diseño de un plan de desarrollo.

La ONG Alternativa tiene entre sus proyectos la elaboración del Plan de Desarrollo para San Martín de Porres, aunque ya no participa directamente en la Mesa sino que su participación se da al nivel del Equipo Técnico. Habrá que esperar a ver si es que la Mesa se articula a otras instancias de organización y de representación.

d) Condiciones de sostenibilidad o de crisis.

Las condiciones actuales de los diversos actores que han participado de esta experiencia indican que existen remotas posibilidades de que la Mesa continúe su trabajo por mucho más tiempo. En la actualidad se está atravesando un momento crítico de redefiniciones de relaciones con otras instituciones y organizaciones.

e) Condiciones de replicabilidad.

Existe el interés por diversos actores sociales del distrito de participar en algún espacio de concertación que esté orientado al desarrollo local y a la planificación del distrito. Sin embargo, conociendo el desarrollo de la experiencia de la Mesa, la iniciativa y liderazgo para emprender este proceso de construcción de este espacio tiene que partir del municipio a través de una administración que sea capaz de asumir el liderazgo de un proceso democratizador y de participación de la sociedad civil que representa además una inversión política y también de recursos. El desarrollo de la Mesa muestra cómo el sistema político del distrito estaba debilitado y aunque hubieron intentos de organización y participación desde las organizaciones sociales, sin el compromiso real y continuo del gobierno local no se llegó a consolidar ningún proyecto.

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA DEL CONO NORTE DE LIMA¹²

1. Datos básicos de la experiencia.

La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza del Cono Norte de Lima se formó en junio del 2001 y tiene como área de jurisdicción los ocho distritos que conforman el área socio-política denominada Cono Norte: Independencia, San Martín de Porres, Carabayllo, Comas, Los Olivos, Puente Piedra, Santa Rosa y Ancón.

2. Descripción de la experiencia.

La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la pobreza del Cono Norte (MCLCP-CN) se instala en la coyuntura de la creación de la Mesa de Concertación para la Lucha con la Pobreza en enero del 2001. Esta última tiene un ámbito nacional y fue creada por el gobierno de transición de Valentín Paniagua con la finalidad de “concertar las políticas sociales en una perspectiva de equidad y género”¹³ La instalación y promoción de las Mesas correspondieron a una estrategia del gobierno de transición para construir condiciones de gobernabilidad e institucionalidad que facilitaran la vuelta a un régimen democrático después de la renuncia de Fujimori. Es así que la MCLCP surge como uno de los actores principales del proceso de transición a la democracia que apunta generar condiciones para fortalecer nuestro proceso

A partir de la MCLCP nacional se produce un auge por la construcción de espacios de participación para la sociedad civil, llegándose a instalar hasta 1040 mesas al nivel departamental, provincial y distrital. La presidencia de la Mesa al Padre Gastón Garatea fue designada por el Presidente Valentín Paniagua y luego fue ratificado por el Presidente Alejandro Toledo.

La Mesa fue instalada para constituirse en un espacio de participación de la sociedad civil. El Decreto Supremo 001-2001 de creación de la Mesa estipula que ésta tiene cuatro objetivos principales:

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

¹² Este informe está basado en entrevistas y documentación recogida por la Lic. Rosalía Caramutti.

¹³ Objetivos presentados en documento oficial de la MCLCP.

Posteriormente se conformó la Mesa de Lima Metropolitana y le siguieron las cuatro Mesas Conales constituidas en el mes de junio del 2001: Cono Norte, Cono Sur, Cono este y Centro. Los criterios para la convocatoria de cada una de estas mesas fue muy amplia ya que se buscaba tener representantes de cada sector del Estado, municipios y representantes de la sociedad civil incluyendo a las organizaciones sociales y organismos no gubernamentales. La convocatoria a nivel conal fue realizada por la Mesa de Lima Metropolitana, la cual organizó una serie de reuniones con representantes de cada sector –sector público, ONG, iglesias, organizaciones de base— para invitarlos a participar y darles a conocer los objetivos. Se tuvo en consideración las diversas experiencias de mesas de concertación que habían surgido a nivel distrital en coordinación con algunos municipios o por sectores. De esta manera se decide reconocer las mesas existentes como promotoras del desarrollo integral y por lo tanto no constituir otras mesas distritales

Cada mesa conal tiene una composición que toma en cuenta el tamaño de la población representada y su complejidad. Es así como en principio, cada mesa cuenta con cinco representantes de las organizaciones sociales de base (OSB) tales como organizaciones de mujeres, jóvenes, vecinales, micro empresarios; tres representantes de las mesas de concertación, tres representantes de los municipios, tres representantes del sector público, tres representantes de las ONG, dos de las iglesias y un representante de la cooperación internacional. Cada mesa conal tiene que escoger un Coordinador entre sus delegados y un comité ejecutivo y organizarse en función de comisiones según su plan de trabajo.

Ante el gran interés de diferentes sectores de la población por integrar las mesas conales, la Mesa de LM decidió ampliar el número de representantes por OSB lo cual ha generado que las mesas sean más grandes y tengan una mayor diversidad de representantes. El promedio de participantes en cada mesa conal es de cuarenta personas de las cuales la mayoría son dirigentes de organizaciones sociales, seguidas por representantes de ONG y de diferentes iglesias. La presencia del Estado en todas sus formas ha sido débil y desigual tanto en el caso de las direcciones zonales de los diferentes ministerios como para los municipios. En los dos años de conformadas las Mesas Conales las condiciones para establecer relaciones con el sector público se han caracterizado por una serie de cambios al interior de los ministerios debido a la transición al gobierno de Toledo, lo cual se refleja en nombramientos de nuevos ministros y directores zonales.

Cada Mesa conal está organizada en comisiones a partir de ejes estratégicos. Estas comisiones han estado encargadas de trabajar los planes conales que servirán de base para la elaboración del plan metropolitano. Hasta el momento solamente la Mesa del Cono Sur ha logrado terminado el plan conal, las demás mesas están revisando las recomendaciones específicas que se les hicieron a sus planes. La importancia de los planes conales es que se espera que serán tomados en cuenta para la asignación de recursos en el presupuesto general.

A nivel organizativo, las mesas carecían de un reglamento para su funcionamiento el cual recién se tiene desde febrero del 2003 a partir de la iniciativa de la Mesa de Lima Metropolitana. Los “Criterios para el funcionamiento de las Mesas Conales” estuvo a cargo de una comisión de trabajo y se encuentra en proceso de implementarse.

La MCLCP del Cono Norte ha elaborado la *Visión del Cono Norte de Lima Metropolitana al 2010* que contempla a las instituciones públicas y privadas, los ejes de desarrollo y los objetivos a mediano plazo para la zona. Conjuntamente con la Visión se discutieron los objetivos y plan operativo en un taller realizado en agosto del 2001. Los objetivos de la Mesa del Cono Norte son:

- Fortalecimiento de la MCLCP del Cono Norte de Lima Metropolitana.
- Hacer vigilancia social del uso de los recursos públicos en los programas de lucha contra la pobreza.
- Promover procesos de desarrollo concertados así como el reconocimiento de los espacios de concertación existentes en el Cono Norte.
- Diseñar, concertar y hacer seguimiento de los proyectos prioritarios para el Cono Norte.
- Lograr su incorporación en el presupuesto participativo del departamento de Lima.

La MCLCP del Cono Norte determinó siete ejes estratégicos: Empleo e Ingresos, Salud y Sistemas de servicios, Educación y Cultura, Vivienda y Saneamiento Básico, Seguridad Ciudadana y Violencia, Institucionalidad Democrática y Participación Vecinal, y Alimentación y Agricultura. Por cada uno de estos ejes se conformaron comisiones que han venido trabajando

Entre las organizaciones que integran la MCLCP del Cono Norte se encuentran la Central de Comedores Populares Autogestionarios– CECOPA de Los Olivos, la Central de clubes de Madres, la Junta de Regentes, la Asociación del Adulto Mayor, la Federación del Vaso de Leche– FEDEVAL, organizaciones juveniles, los Comités Vecinales de Agua Potable – COVAAP de Lomas de Carabayllo, el Frente de Integración y Desarrollo de los Pueblos de Zapallal, la Central Vaso de Leche San Martín de Porres, la Dirección de Salud – DISA Lima Norte, la Sede Agraria Puente Piedra, la Parroquia Santísimo Sacramento, la Parroquia Nuestra Señora de la Paz, la Iglesia Luterana, y la Iglesia El Bautista Redentor.

La Mesa Conal ha tenido una gran participación de las organizaciones de base a nivel distrital, especialmente al inicio, ya que la Mesa fue vista con mucha expectativa como el espacio a nivel conal de debate y planificación que se necesitaba. Además, había una gran expectativa generada por el hecho de que la conformación de las Mesas había surgido desde el Estado y que éste estaba comprometido a que los planes y proyectos gestados en la Mesa fuesen reconocidos y tomados en cuenta. La presencia del Estado en este caso servía a modo de aval para las OSB de que las Mesas serían escuchadas y que era un espacio por el cual valía la pena apostar para incidir en las políticas estatales. Es así como las expectativas y el interés en participar en las Mesas fue muy grande. A nivel de la Mesa de Lima Metropolitana, por ejemplo, se presentaron casos de organizaciones que pidieron ser incluidas en el Comité Ejecutor ya que no se sentían representados. Esta situación mostraba la dificultad de conciliar la necesidad de elegir representantes por las OSB cuando cada una de ellas quería tener su propio representante.

Por otro lado, hay sectores de la sociedad civil y organizaciones que no han participado en la Mesa ya que no han considerado que ésta pueda responder a sus intereses tales

como los microempresarios y el sector público que en algunos casos participa en las comisiones. La MCLCP del Cono está organizada en siete comisiones las cuales están integradas por representantes de ONG y organizaciones sociales:

- **Comisión de Empleo e Ingresos:** conformada por un representante de CARITAS y de los Bancos Comunales. Esta comisión ha estado avocada a precisar sus objetivos, plan de trabajo y así como la elaboración de proyectos concretos.
- **Comisión de Seguridad Ciudadana y Violencia:** conformada por un representante de la Iglesia Evangélica y de la Mesa de Concertación de San Martín de Porres. Esta comisión se ha elaborado un Plan de Trabajo, que prioriza la elaboración de un diagnóstico situacional sobre la violencia en el Cono Norte y la coordinación con las instituciones públicas y los vecinos organizados campañas de sensibilización para la erradicación de la violencia en los distritos del Cono Norte.
- **Comisión de Alimentación y Agricultura:** conformada por una representante de la Mesa de Concertación de Carabayllo y de las OSB de Los Olivos (Central de Comedores) y de Carabayllo (Club de madres y Vaso de Leche). Esta comisión se ha centrado en la elaboración de tres proyectos que giran alrededor de los problemas nutricionales: mejoramiento agrícola para incrementar la producción y productividad de alimentos estratégicos en la Cuenca del Chillón; información y educación para incrementar el consumo de alimentos estratégicos producidos en la región y la constitución de un sistema alternativo de comercialización de alimentos estratégicos producidos en la región (cuenca) que articule su producción y consumo a nivel conal.
- **Comisión de Vivienda y Saneamiento Básico:** conformada por un representante de las organizaciones vecinales y uno de las organizaciones juveniles de San Martín de Porres. Después de identificar las zonas prioritarias en el Cono Norte se planificó una etapa de trabajo de campo para tener información sobre los servicios básicos y para su sistematización.
- **Comisión de Educación y Cultura:** conformada por ONG Tarea y Alternativa, USE 02 y 04, organizaciones juveniles. Esta comisión se centró en la elaboración de un Diagnóstico educativo para el Cono Norte identificando como temas importante la calidad educativa, equidad, infraestructura y la oferta educativa.
- **Comisión de Institucionalidad Democrática y Participación Vecinal:** conformada por un representante de la Mesa de jóvenes de Independencia y la Mesa de jóvenes de Comas. Esta comisión tiene un Plan de Trabajo que contempla la necesidad de fortalecer la institucionalidad democrática de las organizaciones sociales, así como de las instituciones públicas del Cono Norte; la promoción de un proceso de democratización y participación ciudadana, la promoción del proceso de descentralización de Lima desde el Cono Norte y el logro de un manejo transparente del presupuesto de los Gobiernos Locales a través de la Vigilancia Ciudadana. Además se plantean la necesidad que las Municipalidades asuman su rol en la protección y promoción de calidad de vida de sus habitantes.

- **Comisión de Salud y Sistema de Servicios Básicos:** conformada por una representante de la Iglesia Católica y la ONG Proceso Social. Esta comisión ha priorizado en su plan de trabajo tres áreas, la salud mental, los servicios básicos como agua, desagua, etc y la contaminación ambiental.

Los representantes de las comisiones temáticas formaron el Comité Coordinador de la Mesa de lucha contra la pobreza del Cono Norte. La participación al nivel del Comité Coordinador de la MCLCP del Cono Norte no siempre ha sido constante, de las catorce personas que conforman el comité regularmente asisten tres representantes de OSB y de ONG. Las ONG involucradas en el proceso de participación de la Mesa lo hacen por considerar que la Mesa es un espacio que puede potencializar el trabajo interdistrital y superar las limitaciones de los trabajos específicos y sectoriales y plantear una perspectiva de desarrollo integral para el Cono Norte.

La MLCP del Cono Norte ha planteado como parte de su estrategia interna para su proceso de consolidación la convocatoria a una mayor representación por distritos. Se organizó un Taller de capacitación conal sobre los derechos de participación y vigilancia ciudadana el cual permitió a los representantes de la Mesa estar en mejores condiciones para la interrelación con los sectores del Estado que participan en la Mesa.

Hasta la fecha ha realizado las siguientes actividades:

- Taller Metropolitano “Construcción de la visión, objetivos estratégicos y plan operativo” 11 de agosto del 20001 Con 35 participantes.
- Reunión Mesa Cono Norte “Planificación del trabajo a diciembre del 20001” el 19 de noviembre del 2001 con 36 participantes.
- Reunión Mesa del Cono Norte “Evaluación de comisiones de trabajo” el 3 de diciembre del 20001 con 24 participantes.
- Reunión del comité coordinador de la Mesa “Definición del Plan Operativo” el 13 de diciembre con 14 participantes.
- Además de los eventos convocados por cada una de las Comisiones.

En la actualidad la Mesa del Cono Norte cuenta con un plan de trabajo y viene difundiendo periódicamente su trabajo a través de un boletín informativo.

3. Factores que influyen en el desarrollo de la experiencia.

a) Factores endógenos.

La Mesa del Cono Norte ha tenido la ventaja de contar con el respaldo político del gobierno y de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil involucradas en el desarrollo que le han dado legitimidad e institucionalidad. También ha contado con recursos que han sido utilizados en su conformación y en gastos operativos.

El trabajo de la Mesa ha estado centrado en un primer momento en el nivel de organización y de ampliar su convocatoria y representatividad. Posteriormente se centró en los ejes de trabajo y el diseño del plan de trabajo. El trabajo más dinámico se ha venido llevando a cabo a partir de las comisiones donde se trabaja siguiendo planes de trabajos sectoriales.

Sin embargo, lo que se ha hecho hasta ahora no ha sido suficiente para satisfacer las expectativas generadas por la convocatoria de participación de las Mesas. Las organizaciones de base, especialmente, aun no encuentran que el proceso de consolidación de la Mesa tenga incidencia a un nivel más ejecutivo de proyectos concretos y de respuesta a sus demandas de corto plazo. Sin embargo, sí hay alguna conciencia de la importancia que podría tener la Mesa considerando el próximo proceso de descentralización.

b) Factores exógenos.

Desde su conformación, la MCLCP del Cono Norte está estrechamente ligada al trabajo de la Mesa Metropolitana y a la Mesa Nacional. Así, su rol político también está relacionado con éstas dos instancias. Como hemos mencionado anteriormente, las Mesas de Concertación representaron un “boom” en la coyuntura del gobierno de transición lo cual generó una gran expectativa que hasta ahora no ha sido satisfecha. Las capacidades y competencias que adquieran la MCLCP nacional y metropolitana se verán reflejada en la consolidación de la Mesa conal.

Por otro lado, el panorama incierto de la descentralización presenta una serie de desafíos que van a necesitar de instancias multisectoriales de concertación. No está claro cuál será el rol de la Mesa en este panorama pero de esta función dependerá la continuidad del trabajo de la Mesa.

c) Factores no previstos inicialmente.

Un problema intrínseco de la MCLCP en todos sus niveles es que es un espacio institucionalizado y reconocido formalmente. Es decir, es un proceso de participación de arriba hacia abajo. Las MCLCP corresponden en sus orígenes y objetivos a una política nacional de carácter neo liberal que pretende de alguna manera, canalizar la participación a través de la creación de un espacio público. La apuesta de sectores de la sociedad civil que están participando de estos espacios es utilizarlos como un frente de debate y de oposición a las políticas sociales. Sin embargo, esta capacidad de poder utilizar a las MCLCP para incidir en el gobierno dependerá de la independencia que puedan conseguir por sí solas, legitimándose como espacios de representación social.

Otro factor exógeno que afectará la posible evolución de las Mesas está relacionado con las condiciones de gobernabilidad por las que atraviese el gobierno de Toledo. Cómo se verán afectadas las Mesas por la creciente impopularidad del gobierno dependerá de si estos espacios de concertación alcanzan un rol político que trascienda al gobierno, sino lo logran hacer quedarán limitadas, y subsumidas al “destino” político del gobierno que en la actualidad no se ve muy promisorio.

4. Balance.

La MCLCP del Cono Norte se encuentra consolidándose. A sus dos años de formación ha sido capaz de subsistir al cambio de gobierno central y a los cambios de gobiernos locales. Es necesario que esta experiencia se sostenga en el tiempo para evaluar su capacidad para el fortalecimiento del sistema político del Cono Norte. Para lograr este fortalecimiento será necesario que se supere la tensión producida por los diferentes

intereses de los actores: por un lado, las organizaciones de base que participan activamente y que no encuentran atención a sus demandas más sectoriales y localistas; por otro lado, el trabajo más político que está relacionado con el mediano y largo plazo que intenta fortalecer una instancia concertada para la propuesta y ejecución de programas sociales.

Si los actores asumen los objetivos de la Mesa y asumen un real compromiso frente a ellos, es posible que la Mesa tenga la legitimidad necesaria para que sea indiscutible un rol protagónico en el proceso de descentralización. Para lograr esto, sería necesario que los representantes del sector público estén más involucrados en el funcionamiento de la Mesa y no se limiten al trabajo sectorial de las Mesas.

En relación con las condiciones de sostenibilidad de la Mesa del Cono Norte, éstas dependen de la consolidación de una amplia participación social que sirva para articular a los participantes que logre la superación de sus visiones, muchas veces limitadas a su localidad o sector, pero que al mismo tiempo no desaliente su participación. Este es un gran paso necesario para que los actores sociales involucrados no frustren su participación sino que fortalezcan a la Mesa.

La Mesa del Cono Norte tiene la potencialidad de consolidarse como un espacio de participación. En el caso de la Mesa de Cono Sur, que es entre las mesas conales la más consolidada, la experiencia está resultando exitosa debido a que existen representantes de los gobiernos locales comprometidos que han asumido a la Mesa como un espacio importante para la planificación del desarrollo conal demostrando que esta experiencia puede ser valiosa y fructífera.

FRENTE DE INSTITUCIONES UNIFICADAS DEL DISTRITO DE PUENTE PIEDRA (FIUPP)

1. Datos básicos de la experiencia.

El Frente de Instituciones Unificadas del distrito de Puente Piedra (FIUPP) se conforma en el mes de septiembre del 2000. El ámbito de acción del FIUPP ha estado limitado al distrito de Puente Piedra, en el Cono Norte de Lima. Puente Piedra se caracteriza por haber tenido un proceso de urbanización posterior a otros distritos del Cono Norte, especialmente aquellos más cercanos al centro de Lima. En la actualidad, el distrito tiene una significativa presencia de población rural, una baja cobertura de servicios y un alto porcentaje de viviendas inadecuadas¹⁴.

2. Descripción de la experiencia.

El Frente de Instituciones Unificadas del distrito de Puente Piedra se constituye en el año 2000 con el objetivo específico de acceder a los servicios básicos de agua y desagüe para el distrito. La falta de estos servicios es considerada el principal problema de la población de Puente Piedra. La coyuntura en la que nace la iniciativa de constituir el Frente se caracterizaba por una profunda convicción de que ni el gobierno local ni el central estaban prestando atención a sus demandas. Las organizaciones territoriales estaban bastante activas en las diferentes zonas del distrito. A partir de una serie de conversaciones entre dirigentes de distintas zonas, surge la idea de unirse en una organización que las agrupara ya que los problemas eran los mismos a pesar de los diferentes niveles de urbanización del distrito.

En este contexto, los dirigentes de las organizaciones vecinales del distrito deciden organizarse para realizar una serie de protestas ante el gobierno central en demanda de recursos para la instalación de agua y desagüe. Entre las principales agrupaciones que se reunieron en el FIUPP encontramos cinco organizaciones territoriales que corresponden a las zonas del distrito, entre ellas tenemos:

- Federación de Asociaciones, Cooperativas y Asentamientos Humanos de Puente Piedra sur (FACOSPP).
- Frente de Defensa de Puente Piedra- Zona de Gramadales (FREDDEPP).
- Frente de Defensa Asociación Copacabana (FREDEC).
- Frente Integral Zapallal (FRIDEPZ).
- Comité Coordinador de Organizaciones Sociales de Puente Piedra (COCSUPP) – Zonas de Ensenada y Laderas.

Cada una de estas organizaciones representa una variedad de organizaciones diversas y con sus particularidades. Dentro de estas agrupaciones se aglutinan organizaciones territoriales que corresponden a cooperativas de vivienda, urbanizaciones,

¹⁴ Para el año 1993 el 1.2 por ciento de la población distrital era considerada rural, 21.28% de viviendas tenían agua y el 31.9 por ciento vivía en viviendas inadecuadas (Alternativa 1995).

asentamientos humanos, asociaciones, etc. Aunque los problemas de agua y desagüe, por ejemplo, son un común denominador para todas estas organizaciones, estos problemas varían de una zona a otra y son enfrentados de manera distinta y dispersa por las organizaciones.

La iniciativa de organizarse y agruparse en los frentes ha respondido al interés de ampliar la “localidad” de las comunidades que representan tales una cooperativa o una asociación vecinal por ejemplo. Al interior de estas agrupaciones la participación no es continua y es común que el trabajo sea asumido por los dirigentes.

Representantes de cada una de estas organizaciones conforman la junta directiva del Frente de Instituciones Unificadas del distrito de Puente Piedra. Una de las primeras acciones que decidieron realizar fue una marcha de sacrificio de todas las organizaciones hacia Palacio de Gobierno. Esta marcha se realizó en marzo del 2001, a pocos meses de haberse constituido el Frente y fue convocada por éste. En ese momento ni el FIUPP como espacio de coordinación de organizaciones sociales del distrito, ni la convocatoria a la marcha contaban con el respaldo del alcalde, Milton Jiménez. Por el contrario, el FIUPP estaba respondiendo a las demandas de la población que no habían recibido la atención del municipio.

La convocatoria a la marcha fue exitosa ya que logró acaparar la atención pública, incluyendo a los medios, y llamó la atención del gobierno de transición de Valentín Paniagua. Comisiones del FIUPP tuvieron la oportunidad de exponer sus demandas ante el Vice- Ministro de Infraestructura y un representante de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL). El éxito de esta marcha se reflejó en la asignación de una partida de 11 millones de soles destinados a implementar sistemas de agua y desagüe.

El Frente de Instituciones Unificadas del distrito de Puente Piedra (FIUPP) estuvo centrado desde entonces a tareas de coordinación y organización de la población para lograr requisitos previos necesarios a la instalación de los servicios de agua y desagüe tales como el diseño de las calles y la titulación de las propiedades. Algunos miembros de la junta directiva se están encargando de coordinar con SEDAPAL las obras de agua y desagüe financiadas por el *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) en el marco del “Proyecto de Mejoramiento Sanitario de Zonas Marginales de Lima”.¹⁵ La mayoría de los dirigentes que integran el FIUPP se han mantenido replegados en sus propias organizaciones y continúan trabajando para sus comunidades.

El trabajo del Frente de Instituciones Unificadas del distrito de Puente Piedra durante este proceso fue bastante continuo e intenso hasta la última coyuntura de elecciones municipales. Las reuniones continuaron siendo quincenales, llegando a ser semanales en las coyunturas donde las actividades programadas requerían mayor coordinación. Sin embargo, durante el proceso de elecciones municipales algunos dirigentes de

¹⁵ EL JBIC está financiando esta primera etapa del proyecto que también beneficiará a los distritos de Ate-Vitarte, Santa Anita y Chaclacayo. En el distrito de Puente Piedra las obras beneficiarán a los pobladores de La Antártida, El Cercado, Los Sureños, La Grama y La Alameda del Norte. Para su abastecimiento se aprovecharán las aguas de los desagües, que serán derivados a la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas- Puente Piedra que fue inaugurada el 9 de setiembre del 2002.

organizaciones que participaban en el Frente se dedicaron a apoyar a distintos candidatos lo cual significó que la directiva no se reuniera tan a menudo.

Las obras de la partida obtenida han sido recién terminadas a comienzos de este año con las “Obras de emergencia” que han comprendido zonas como Los Gramadales, Cruz de Motupe, Zapallal, y Copacabana. Las obras varían desde la instalación de pilones de agua hasta la instalación de tuberías, dependiendo la situación de la zona.

Desde entonces el Frente ha estado prácticamente desactivado. Existió un interés por consolidarse como organización y llegar a tener un plan de trabajo, objetivos y personería jurídica. Esta última no ha podido lograrse hasta ahora por falta de recursos económicos, a pesar de que es sumamente necesaria para poder presentarse para solicitar recursos a instituciones privadas y públicas. Solamente han tenido la asesoría de la ONG CIDAP - Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional- para determinados aspectos de tramitar el agua y desagüe.

En general el Frente ha estado aislado ya que no ha logrado relacionarse ni con el municipio ni con ninguna instancia a nivel del distrito ni del Cono Norte. El distrito de Puente Piedra no cuenta con organizaciones ni instituciones que trabajen a nivel distrital ni que trasciendan demandas básicas y locales debido a las condiciones sociales y económicas del distrito. Existen organizaciones territoriales fuertes que están trabajando intensamente para conseguir servicios con los recursos de los propios pobladores. El trabajo en el Frente ha estado sostenido por las iniciativas de los dirigentes que lo conforman y de la legitimidad con la que cuentan frente a sus organizaciones territoriales.

Después de lograr la asignación de recursos, el FIUPP se planteó la necesidad de discutir y debatir un plan de trabajo y de desarrollo para el distrito. Los conflictos con el alcalde anterior habían mostrado que era necesario el fortalecimiento de los canales democráticos en el distrito. Sin embargo, hasta el momento no han empezado a realizar estos objetivos. En cierta medida, la coyuntura electoral desactivó al Frente. El inicio de una nueva gestión municipal también significaba, en cierta manera, una tregua política frente al nuevo alcalde en espera de conocer cuál sería su actitud y plan de trabajo una vez que empezara su gestión.

Recientemente, en una reunión convocada por el actual alcalde de Puente Piedra, Renán Espinoza Rosales, para organizar el Presupuesto Participativo del distrito, las organizaciones manifestaron su desacuerdo en cómo se había realizado el proceso de convocatoria para este evento. Resultaba evidente para muchos dirigentes que no todas las organizaciones vecinales del distrito habían sido convocadas¹⁶. El proceso del Presupuesto Participativo está paralizado ya que las organizaciones se rehusaron a elegir representantes para que conformaran la comisión encargada del presupuesto. En estos eventos los dirigentes que conforman el FIUPP conversaron de la necesidad y urgencia de reactivar el Frente.

¹⁶ Según la información de una dirigente, las organizaciones vecinales del distrito están alrededor de 300 y en el evento solamente fueron convocados 80.

Es necesario precisar que el FIUPP se considera una instancia legítima aunque no es el único. Existe otro frente de organizaciones territoriales que fue promovido por el alcalde anterior, Milton Jiménez y cuenta con personería jurídica ya que tuvo el respaldo político del municipio pero que no tiene una convocatoria amplia ni está activo en la actualidad.

3. Factores que influyen en el desarrollo de la experiencia.

a) Factores endógenos.

El FIUPP fue conformado para resolver una demanda específica. El éxito que alcanzó para solucionar el agua y desagüe en el distrito hace que su existencia no se justifique al menos que logre plantearse objetivos y planes de trabajo más amplios. Por otro lado, su precariedad legal no le permite acceder a recursos que posibiliten que amplíe su panorama de acción.

Por otro lado, el FIUPP no ha tenido interés en trascender su localidad y relacionarse con instancias conales o distritales. Una explicación posible es que el carácter de la organización y de sus demandas hace que la opción más práctica sea la relación directa con dependencias gubernamentales –como SEDAPAL, la Atarjea, etc. y plantearles sus demandas y necesidades específicas. De esta manera, aunque la organización busque representar a las poblaciones a nivel distrital, no ha estado en la capacidad de debatir el desarrollo local.

b) Factores exógenos.

Existe una gran preocupación por la debilidad e ineficiencia del gobierno local el cual en su actual administración, no ha logrado promover una relación positiva con las organizaciones que conforman el FIUPP. Por el contrario, esta preocupación está sirviendo como motivación para que haya un gran interés para reactivarse y consolidarse como instancia de discusión y debate pero también de crítica del municipio.

4. Balance.

Como hemos visto, el Frente de Instituciones Unificadas del distrito de Puente Piedra es una organización que aun se encuentra en proceso de consolidación. Aunque ha tenido un relativo éxito en obtener resultados concretos, es necesario que se plantee objetivos y un plan de trabajo para que se constituya en una organización fuerte y con una mayor presencia política a nivel distrital.

Si el FIUPP no logra trascender sus demandas específicas y locales, proyectándose a mediano y largo plazo, involucrando al gobierno local y a otras instituciones que trabajan y representan a la sociedad civil del distrito, continuará siendo un conjunto de organizaciones sociales con acciones limitadas a satisfacer necesidades básicas y que desaparecen una vez que éstas quedan satisfechas.

Por un lado es necesario que las federaciones y frentes que conforman el FIUPP salgan fortalecidas y puedan participar no solamente en el nivel micro de sus comunidades sino que empiecen a plantearse problemáticas a nivel distrital y posteriormente, tener la capacidad de ampliar sus redes de convocatoria incluyendo instituciones privadas como ONG y públicas.

Lamentablemente, la precariedad de las condiciones de este distrito no ha facilitado la consolidación del FIUPP. Sin embargo, todo señala que la oposición a la gestión del alcalde irá en aumento y esto generará condiciones para que se produzca un debate político en Puente Piedra. será una oportunidad de que organizaciones sociales se fortalezcan y adquieran un mayor dinamismo.

Conjuntamente con este posible escenario tenemos que recalcar que el proceso de descentralización también servirá como un catalizador del debate y acción políticos.



Bibliografía.

Alternativa (1999) *Cono Norte de Lima Metropolitana*.

Alternativa - Departamento de Participación Ciudadana y Gobiernos locales. (s/f) *Manual de Participación ciudadana*.

Alternativa- Fundación Ford (s/f) *Plan de Desarrollo Integral del Distrito de Independencia* . CD Rom.

Alternativa – Programa de Salud (2001) *Boletín Informativo de la Asociación red de Promotoras de Salud del distrito de Los Olivos*.

Alternativa – Programa de Salud (s/f) *Concertando para alcanzar la salud integral: un camino hacia la democracia*.

Barrig, Maruja (1990) “Quejas y contentamientos: historia de política social, los Municipios y la organización femenina en Lima” En: *Movimientos sociales: elementos para una relectura*. Lima, DESCO. Pp. 169-200.

Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte (2002) *Órgano de prensa del CODECON*. N°1, Año 1.

Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte (2003) *Resumen del proceso de concertación por el desarrollo económico del Cono Norte y sus perspectivas*. Documento de trabajo.

Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte (2003) *Resumen del proceso de concertación por el desarrollo económico del Cono Norte y sus perspectivas*. Mimeo.

Díaz-Albertini, Javier y Nadine Heredia. Editores (2003) *La persuasión del cambio. La formación de líderes desde las ONG*. Lima, Escuela para el desarrollo –CEED.

Dietz, Henry (2001) *Pobreza urbana, participación política y política estatal. Lima 1970-1990*. Lima, PUC.

Joseph, Jaime (2001) “Sustainable development and democracy in the megacities” En: *Development in Practice*, Vol. 11, Números 2&3. Oxfam, Carfax Publishing.

Joseph Jaime (2000) “NGOs: fragmented dreams” En: *Development in Practice*, Vol. 10, Números 3&4. Oxfam, Carfax Publishing.

Mesa de Educación y Cultura de Independencia – Comité Técnico (2003) *Concertando caminos hacia el desarrollo educativo en Independencia. Los actores analizamos y proponemos políticas educativas locales. Memoria*.

Mesa de Educación y Cultura de Independencia (2002) *Bases para un Plan de Educación de Independencia*.

Muñoz, Fanni, Motta Rossio y Mirko Solari (2002) *¿Qué pensamos de la descentralización? Visiones y expectativas de alcaldes, líderes de opinión y funcionarios públicos*. Lima, Escuela para el desarrollo.

Olson, Mancur (1992) [1970?] *La lógica de la acción colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. México, Editorial LIMUSA.

Patrón, Pepi (2000) *Presencia social, ausencia política. Espacios públicos y participación femenina*. Lima, Agenda: Perú.

Roberts, Bryan (1995) *The Making of Citizens*. Nueva York, Halsted Press.

Tanaka, Martín y Carolina Trivelli (2002) *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y política sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Lima, IEP. Documento de Trabajo No 121.

Tanaka, Martín (2001) *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima, CIES- IEP. Colección Mínima No 44.

