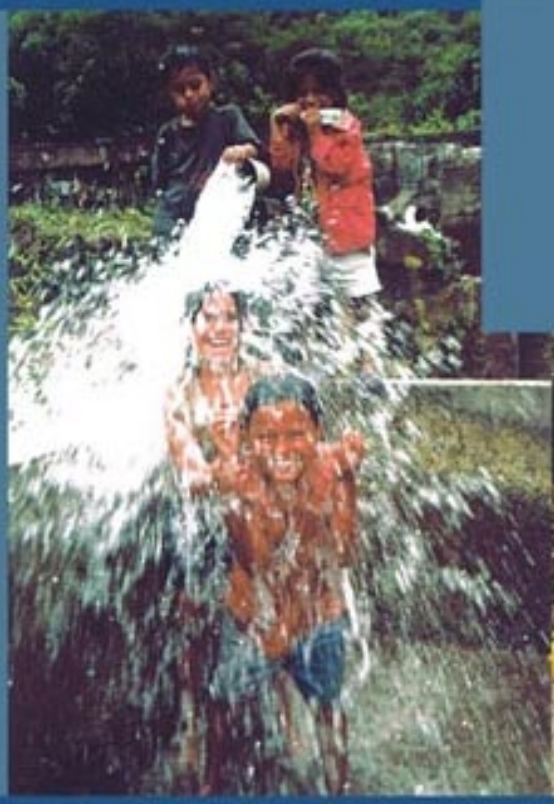
Fortalecimiento del Diálogo Político entre Municipalidades y Sociedad Civil en el Perú

El Proyecto Piloto FODIPO y su colaboración con las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) en Lambayeque



Carsten Hildebrand

PROAGUA

gtz
Cooperación Técnica Alemana

Editor: GTZ/PROAGUA
Los Faiques 140
Santa Victoria, Chiclayo
Peru
Tel.: +51-74-234 928
Fax: +51-74-272 823
E-mail: sede-central@proagua-gtz.org.pe
Internet: http://www.proagua-gtz.org.pe

Autor: Carsten Hildebrand

Redacción: Franzisca Fillies

Diseño: José García Arévalo - Visión PC

Impresión: Fredy´s Publicaciones y Servicios e.i.r.l.

Fotos: Johnny Plengue & Enrique Paz

Fortalecimiento del Diálogo Político entre Municipalidades y Sociedad Civil en el Perú

El Proyecto Piloto FODIPO y su colaboración con las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) en Lambayeque

PROAGUA
PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

gtz
Cooperación Técnica Alemana

Contenido

Prefacio

1. Introducción 8

2. Análisis de la situación en las zonas de intervención 12

3. Las Mesas de Concertación como elementos de la descentralización: potenciales y problemas 20

4. Actividades de FODIPO 28

5. Lecciones aprendidas 34

   - Fortalecimiento institucional de la MCLCP en Ferreñafe 34
   - Fortalecimiento institucional de la MCLCP en José Leonardo Ortiz 38
   - Fortalecimiento institucional de la MCLCP en Lambayeque 42

6. Resumen, recomendaciones y perspectivas 46

7. Documentación 53

Prefacio

El diálogo es algo maravilloso. Fomenta el intercambio de opiniones, combate los prejuicios, promueve la comunión de ideas y la confianza, y es un elemento fundamental de la vida en comunidad. Sin embargo, no todo es fácil cuando se trata de entablar un diálogo, porque también se requieren ciertas capacidades para poder participar en él. ¿Quién no ha pasado por el trance de tener que asistir a esas reuniones pesadas, esas rondas de conversación y esos foros de discusión? El uno no sabe escuchar, al otro le encanta escucharse a sí mismo; algunos hablan tan rápido que uno apenas los puede seguir, otros se quedan dormidos al hablar. El uno grita, el siguiente no llega jamás al punto central de su planteamiento, y como si esto fuera poco, el diálogo se ve bloqueado por la terquedad, la falta de comprensión y la arrogancia intelectual. Es difícil concebir una situación en la vida que pueda resultar más frustrante que un diálogo.

Una cosa es que las personas no se entiendan, sin embargo otra muy distinta es que no quieran entenderse. La voluntad de dialogar es una condición indispensable para que la interacción entre personas y grupos tenga sentido. Cuando una de las partes no quiere entender a la otra inmediatamente, esto puede deberse a razones fundamentadas. Entonces por lo menos existe la posibilidad de lograr un cambio. En cambio, las cosas se ponen mucho más arduas cuando las partes no logran encontrar un lenguaje común. En esos casos, ni siquiera es posible que una parte se indisponga con la otra, lo cual podría traer un conflicto liberador y llevar a una solución, semejante a una tormenta de verano que acaba con el bochorno.

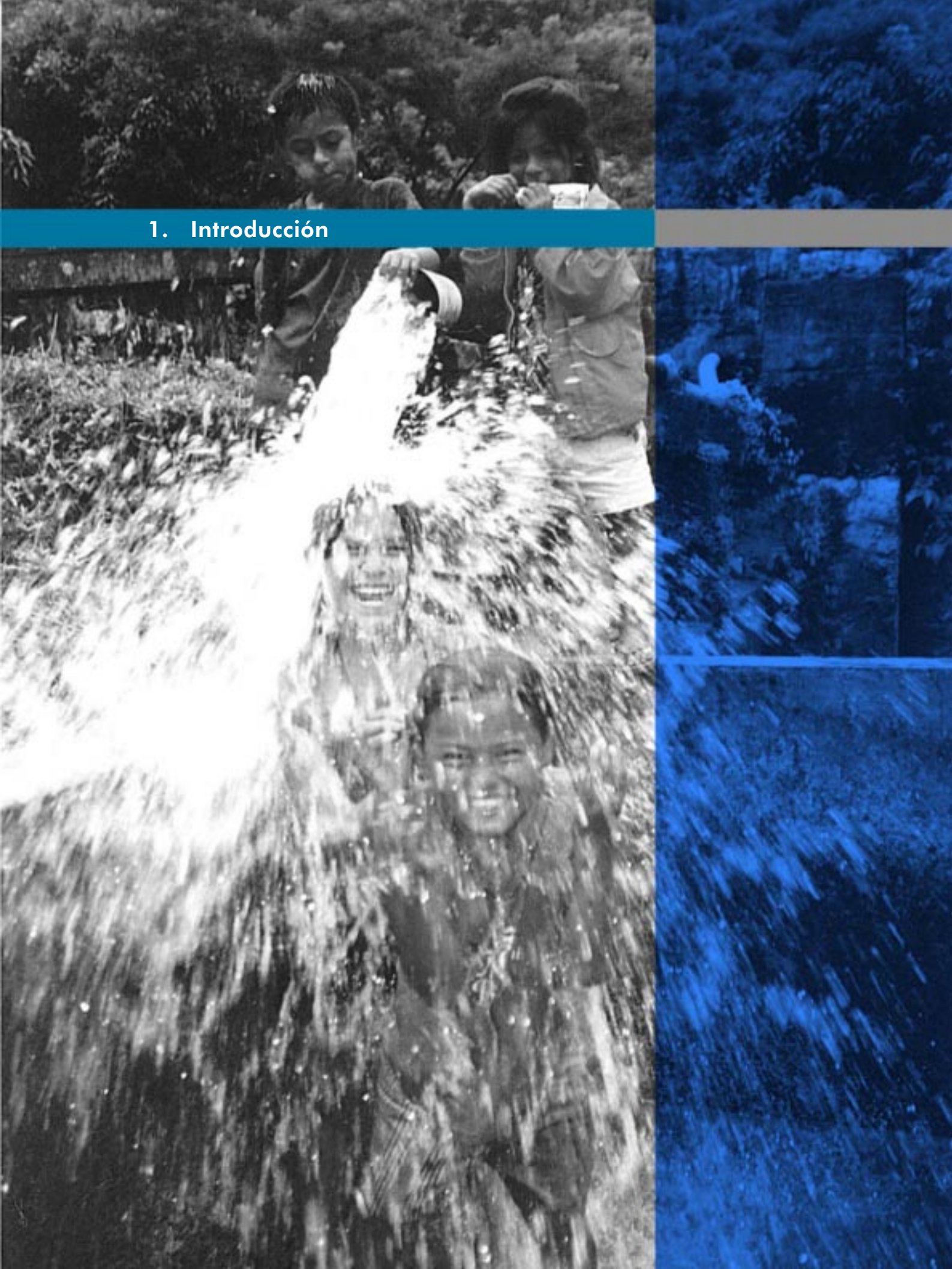
Esta publicación trata del fomento del diálogo político entre los gobiernos municipales y la sociedad civil en el Perú. Le invito a formar su propia opinión, acerca de, si la realidad peruana está bien marcada por "falta de voluntad" o por "falta de capacidad".

El siguiente texto refleja sólo la opinión del autor y no de la cooperación técnica alemana en general.

Chiclayo/ Perú, Mayo 2003

Carsten Hildebrand
Coordinador de FODIPO

1. Introducción



1 Introducción

GTZ/PROAGUA, el Programa de Agua Potable y Saneamiento de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ), asesora desde 1996 a nueve empresas municipales prestadoras de servicios de saneamiento (EPS), y apoya a las instituciones peruanas correspondientes en el sector del agua. El objetivo del programa es el desarrollo sostenible del abastecimiento de agua potable y de los servicios de eliminación de aguas residuales en el Perú. GTZ/PROAGUA es un proyecto en cooperación con el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW); a través de este mecanismo, la GTZ apoya a las EPS en materia de gestión, y al mismo tiempo el KfW les brinda los fondos necesarios para el mantenimiento y la ampliación de la infraestructura requerida. Este proceder concertado incrementa la eficiencia, crea sinergias y aumenta los efectos para el grupo destinatario. Otro ámbito prioritario de asesoría del programa de la GTZ es el fomento de la capacidad de articulación y autoayuda de los grupos de usuarios de agua, con miras a crear mejoras estructurales en la calidad de vida de los grupos poblacionales pobres.

Los ámbitos prioritarios de asesoría del programa GTZ/PROAGUA en este campo se centraban en la implementación y fortalecimiento de la medida "educación sanitaria" en las EPS. Esta "educación para la higiene" comprende tanto la sensibilización de la población con respecto al manejo del recurso del agua potable con miras a mejorar la salud, y disminuir los riesgos de contacto con las aguas residuales, como el compromiso para mantenimiento del servicio y su cumplimiento de pago. También aspira a incrementar el diálogo entre las empresas y sus clientes. Ambos elementos de la "educación para la higiene" incluyen la mejora de la capacidad de articulación y la creación de organizaciones de autoayuda.

Si bien se implementaron estas medidas en las EPS asesoradas, las mismas no llegaron a satisfacer los marcados requerimientos de sensibilización y transferencia de conocimientos. Por este motivo, se crearon también comités multisectoriales en diversas localidades, para asesorar y apoyar a las EPS en los ámbitos de higiene y educación ambiental. Estos comités son un mecanismo de fomento del diálogo interdisciplinario. El principal objetivo de estas redes es coordinar un accionar concertado de los diferentes actores en los sectores salud y educación, en las ONG, las organizaciones de base y las EPS. Sin embargo, estos comités sólo pueden solucionar parcialmente los obstáculos fundamentales para el desarrollo, ya que su radio de acción se limita a un tema y la mayoría de los actores carece de una competencia importante para la toma de decisiones.

Una línea de acción de GTZ/PROAGUA en este contexto es el fortalecimiento de los comités locales de agua. Se trata aquí de organizaciones de base, cuyas comunidades aún no se encuentran conectadas al servicio de agua y saneamiento de su localidad. El programa de la GTZ presta asesoría para la creación de estas organizaciones, y busca conjuntamente con las mismas, las EPS y otros actores las soluciones técnicas más adecuadas y su financiación.

En el marco de esta actividad de asesoría, se comprobó que las organizaciones de usuarios de agua con frecuencia sólo se constituían por un período limitado. Ni bien se lograba la conexión del vecindario al sistema de abastecimiento, los comités consideraban cumplido con su objetivo y terminaban por disolverse. Esta formación relativamente eficiente de organizaciones aparece también en temas relacionados con la propiedad de terrenos y el abastecimiento de electricidad. En todos los demás ámbitos del desarrollo urbano, la población sólo cuenta con una débil capacidad de organización, y con frecuencia está muy dividida. Sobre todo los grupos poblacionales pobres acusan un grado de organización muy bajo, y muestran poco compromiso en lo referente a la constitución de su entorno vital. Así, los efectos positivos de GTZ/PROAGUA relacionados con la disminución de los riesgos para la salud a través del abastecimiento de agua potable sólo se hacen visibles en parte, por ejemplo debido a la falta de una gestión adecuada de los residuos sólidos, que sigue poniendo en peligro la salud de muchas personas.

A fin de lograr resultados más firmes y sostenibles, el programa de la GTZ buscó un enfoque que no estuviese dirigido solamente a los temas directamente relacionados con el agua, sino abarcara también los diferentes problemas del desarrollo urbano, involucrando a todos los actores.

En agosto de 2002, se creó en la ciudad de Chiclayo (Departamento de Lambayeque, alrededor de 800 kilómetros al norte de Lima) el proyecto piloto FODIPO (Fortalecimiento del Diálogo Político entre Municipalidades y Sociedad Civil). Desde hace seis años, el programa GTZ/PROAGUA asesora a la EPS de Chiclayo, que es responsable del abastecimiento de agua potable y los servicios de saneamiento para esta ciudad, de unos 500.000 habitantes. Además, constituye la única EPS regional en el departamento de Lambayeque, y sus servicios se extienden a unas 650.000 personas.

Entre 1997 y 2002, funcionó el proyecto de "Proyecto Integral de Seguridad Alimentaria PISA" de la GTZ, que trabajó también en 26 Pueblos Jóvenes de la ciudad de Chiclayo. Por lo tanto, existía una excelente situación de partida, y el equipo de la GTZ contaba con buenos conocimientos de base sobre la localidad, de modo que resultaba a la vez eficaz y económico implementar en ella un proyecto piloto.

El objetivo de FODIPO es sentar las bases de conocimientos para la mejora del diálogo político, a través del ensayo de diversos enfoques para el fomento de la capacidad de articulación y comunicación, sobre todo de los sectores pobres. El proyecto aspira a aumentar la coordinación y comunicación entre los gobiernos municipales y la sociedad civil. Para ello, se partió de la idea que el fomento del diálogo político tendría efectos positivos sobre el comportamiento y las actitudes de los actores involucrados, de modo que pudieran reducirse las debilidades estructurales de las ciudades y los riesgos para la salud de los pobladores. Si todos los actores involucrados no asumen sus responsabilidades respectivas, no es posible lograr una mejora sostenible de la situación de vida de los grupos poblacionales pobres. Para ello, es necesario tener en cuenta que la inclusión de la sociedad civil en los proyectos de toma de decisiones políticas constituye una piedra angular en dicho emprendimiento.

A fin de fomentar este diálogo, se prestó asesoría a los mecanismos ya existentes de participación política de la población, que aún no habían sido utilizados en todo su potencial: las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP). En el Capítulo 3 se ofrece una descripción detallada de estas Mesas de Concertación. El mismo capítulo también hace referencia a la política centralista que había prevalecido en el Perú durante el pasado, y detalla los nuevos pasos de la descentralización. Aparte de explicar los potenciales y problemas, se pretende ilustrar con ello el contexto en el que trabaja el equipo de FODIPO.

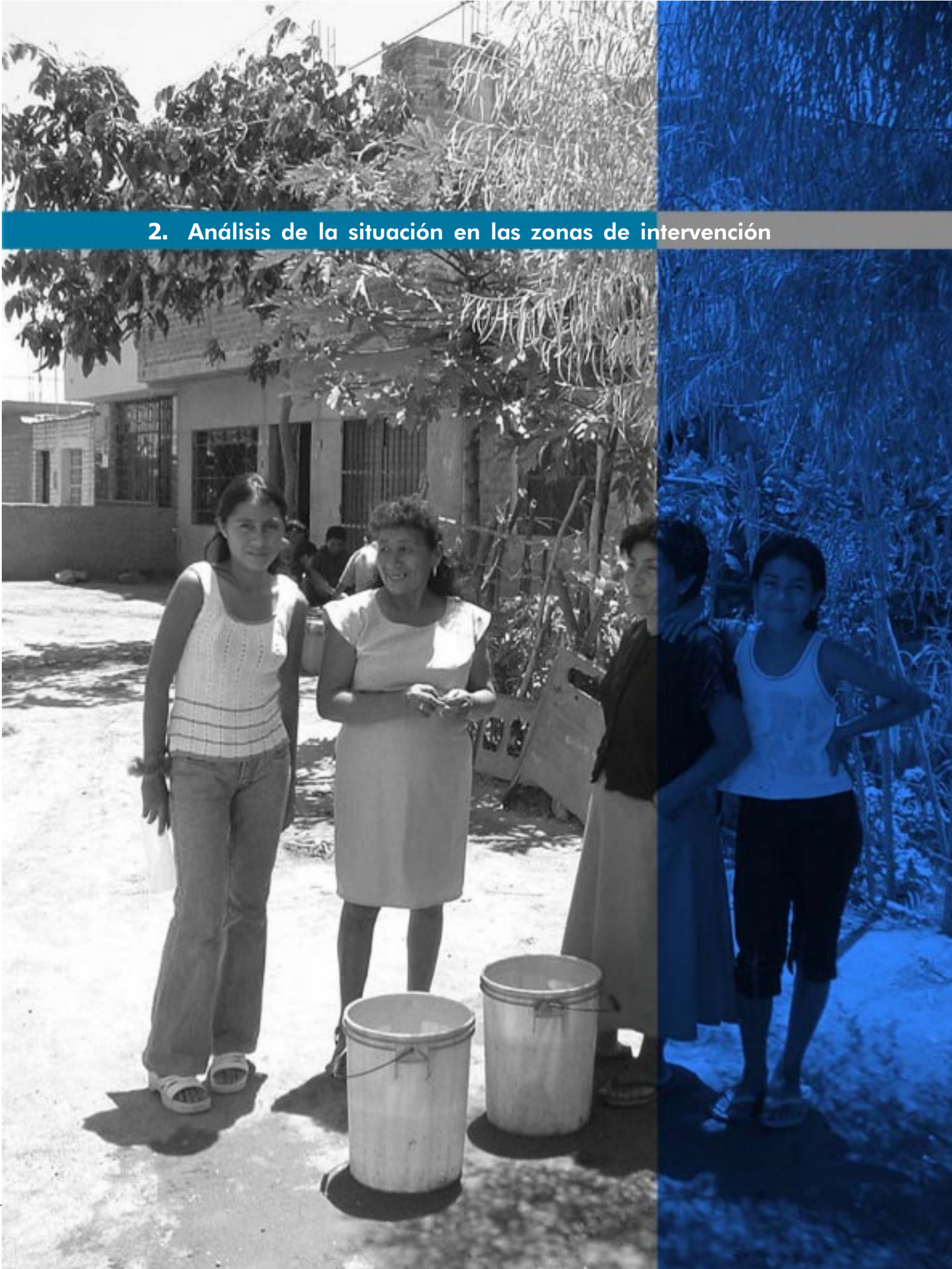
En el Capítulo 4 se presentan los aspectos de la asesoría y las actividades del equipo de FODIPO, y luego - en los Capítulos 5 y 6 - se pasa a enumerar las lecciones aprendidas, las recomendaciones y las conclusiones.

En el Capítulo 2, que sigue a continuación, se describe primero el análisis de la situación de partida de dos localidades en el norte del Perú. Estos estudios suministraron en gran medida la información de base necesaria para definir el enfoque de asesoría.

Al concluir con la primera fase de fomento de nueve meses de duración, se obtiene este resumen. Además de la asesoría en la región Lambayeque, a partir de setiembre de 2002 se ha procedido a apoyar complementariamente a las Mesas de Concertación en la sede de GTZ/PROAGUA en la Selva Central. La asesoría ofrecida en esta región sólo se menciona a manera de ejemplo en la presente publicación, ya que en dicha zona todavía no se cuenta con un análisis situacional comparable.

El presente documento aspira a incluir sugerencias para el fomento de procesos de asesoría comparables, señalar los errores cometidos durante la asesoría, poner de manifiesto las debilidades estructurales y reflejar la interacción de los distintos actores individuales. Aparte de ello, esta publicación también pretende contribuir al proceso de descentralización que viene teniendo lugar en el Perú.

2. Análisis de la situación en las zonas de intervención



2 Análisis de la situación en las zonas de intervención

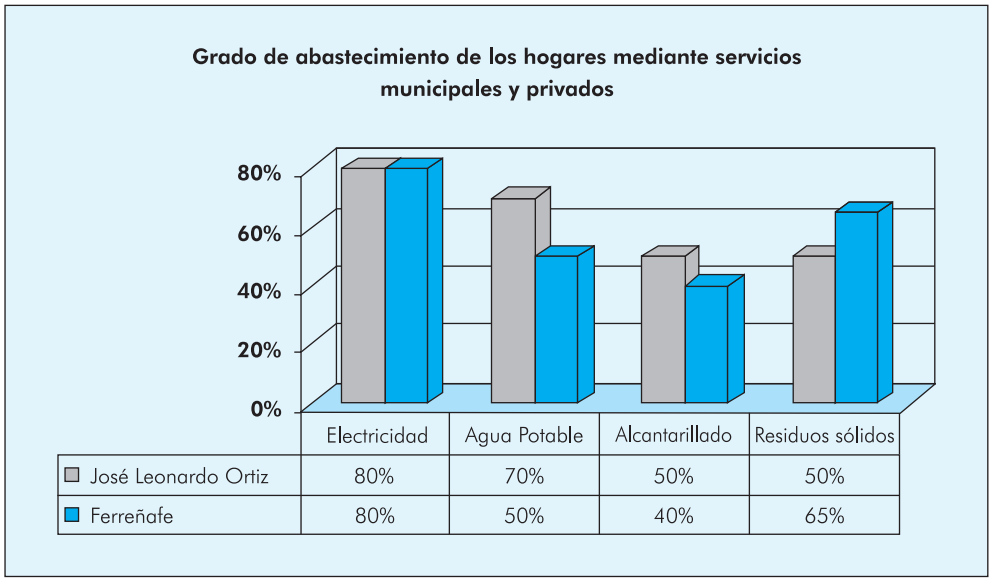
Las zonas de intervención del proyecto piloto debían diferenciarse claramente en lo que respecta a sus condiciones sociales, geográficas y económicas. A razón de que GTZ/PROAGUA asesora a la EPS municipal, era necesario incluir por un lado al contexto urbano. Por otra parte, también se pensó que los programas nacionales e internacionales de desarrollo por lo general se especializaban ya sea en el ámbito urbano o en el ámbito rural, y que las áreas peri-urbanas muchas veces eran abandonadas a su suerte. Por ello se eligió una zona complementaria de esta categoría.

Como zona urbana se seleccionó a José Leonardo Ortiz, el distrito más grande de la ciudad de Chiclayo. Como zona peri-urbana, la medida de asesoría incluyó a Ferreñafe. Ambas áreas se encuentran dentro del territorio abastecido por la EPS de Chiclayo, asesorada por GTZ/PROAGUA.

El estudio socioeconómico inicial se centró en el análisis de la auto-percepción de la población, su grado de organización y su interés por la participación política y la cooperación entre el municipio y la sociedad civil. Para ello se partió del hecho que las diferencias entre ambas zonas demandaban un enfoque distinto de asesoría para el fomento de la comunicación y coordinación entre los municipios y la sociedad civil.

En el distrito José Leonardo Ortiz viven alrededor de 200.000 personas. En cambio, la pequeña ciudad de Ferreñafe - localizada a unos 20 kilómetros de Chiclayo - tiene 30.000 habitantes, y todavía conserva un ambiente marcadamente rural. Dos tercios de la población se dedican a la agricultura (cultivo de arroz y caña de azúcar), y las estructuras podrían caracterizarse como "pueblerinas". Ambas zonas acusan una alta tasa anual de inmigración (crecimiento poblacional de alrededor de 3,5%), aunque Ferreñafe crece más rápidamente que José Leonardo Ortiz. Ambos municipios no llegan a hacer frente a los requerimientos de este rápido crecimiento poblacional, y no logran ofrecer los servicios básicos adecuados (véase el Gráfico 1).

Gráfico 1



	Electricidad	Agua Potable	Alcantarillado	Residuos sólidos
José Leonardo Ortiz	80%	70%	50%	50%
Ferreñafe	80%	50%	40%	65%

Debido a la inmigración, la composición de la población es heterogénea, aunque cabe señalar que los inmigrantes provenientes de las mismas regiones suelen agruparse en los mismos barrios o vecindarios.

La situación de ingresos en José Leonardo Ortiz es ligeramente mejor que en Ferreñafe, aunque también aquí existe una alta cuota de desempleo y subempleo. En promedio, una familia de cinco personas en la zona de intervención dispone de menos de US$ 200 al mes, lo cual equivale a US$ 1,30 por día y por persona. Alrededor del 50% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza, y un 15% en la pobreza absoluta. El grado de educación es bajo, y los pobladores sufren de enfermedades crónicas, desnutrición y malnutrición, que se observan sobre todo entre los niños.

Con respecto a la satisfacción de la población con su entorno vital, un 90% de los encuestados en José Leonardo Ortiz, y casi el mismo porcentaje en Ferreñafe, indicaron que les gustaría vivir en una ciudad más moderna. Sin embargo, ambas zonas cuentan con un gran potencial, a pesar de esta opinión y de las actuales deficiencias, puesto que alrededor de un 80% de los pobladores señalaron que estaban satisfechos con su vida, y una clara mayoría del 70% respondió además que se sentía orgullosa de su vecindario. Por lo tanto, si bien se expresan deseos y esperanzas con respecto a una mejora del entorno, también se podría concluir que los pobladores muestran una cierta apatía, o que se sentirían sobre-exigidos si se les pidiera que mejorasen sus condiciones de vida y participasen activamente en la estructuración de su entorno vital.

Si bien menos de la mitad de la población participa activamente en alguna organización o agrupación formal, y sólo unos pocos se involucran en el diseño y la planificación de su hábitat, en ambas zonas más del 50% de los encuestados afirma albergar la esperanza de una mejora de la situación de su vecindario en los próximos años. Es decir la población muestra en general una actitud positiva hacia el cambio.

Las respuestas con respecto a la auto-percepción y a la opinión sobre las personas en su entorno, arrojaron que alrededor del 80% de la población en José Leonardo Ortiz y en Ferreñafe consideraba que sus vecinos son egoístas. Al mismo tiempo, el 44% de los encuestados señalaron que se consideraban más responsable que sus vecinos. Lo que indica que la población goza de una confianza en sí misma sorprendentemente alta. En cambio, el primer resultado - que es claramente negativo - dibuja un cuadro de complejos de inferioridad exagerados, envidia, encono y competencia. Esta percepción de sus semejantes no contribuye a fomentar el desarrollo de organizaciones de base. Ya que el tener una percepción negativa de los demás dificulta en gran medida el diálogo político y la cooperación.

La segunda parte de la investigación arrojó resultados sobre el grado y la voluntad de organización de la población. La multitud de formas de organización existentes (formales e informales) no permite definir inequívocamente qué tan alto es el grado de organización en realidad. Por ejemplo, el 60% de los encuestados en Ferreñafe contestó que no participa activamente en ninguna organización; sin embargo, el mismo porcentaje de encuestados señaló que podía contar con la ayuda de sus vecinos en caso de problemas. De hecho, se comprueba un alto grado de organización para las fiestas comunales de los vecindarios. Casi el 90% de los encuestados afirmó que participaba en las fiestas comunales, y que prácticamente todos los vecinos asistían a estos eventos. Como conclusión, se desprende que existe una disposición para la ayuda y la asistencia mutua en casos de riesgos para la vida, que no depende de organizaciones o modalidades de cooperación formales, sino más bien de formas de vida en comunidad como la ayuda al vecino. Sin embargo, aun así las personas manifiestan tener la marcada impresión de no contar con más recursos que los propios para poder sobrevivir.

Esta idea aparece con incluso mayor fuerza en la auto-percepción de la población con respecto a su integración en la sociedad peruana. En José Leonardo Ortiz, un distrito de la cuarta ciudad más grande del país, un 55% de los encuestados señaló sentirse excluido de la sociedad.

El bajo grado de organización formal también refleja una impotencia con respecto a las estructuras existentes y las instancias políticas de decisión. La escasa creación de organizaciones por parte de la población pobre disminuye su acceso y su articulación en los procesos políticos de decisión.

Otro resultado importante de la encuesta arrojó que el 40% de los encuestados en José Leonardo Ortiz, y el 45% en Ferreñafe, señalaron tener el deseo de participar más activamente en el diseño y la planificación de su entorno vital. Además, muchos de los encuestados indicaron en las entrevistas que no sabían cómo podían participar y a qué lugar acudir para hacerlo.

También resulta importante la percepción de la población con respecto a los jóvenes de su sociedad. Tal como aparece en el Gráfico 2, la mayor parte de los habitantes opina que los jóvenes no se interesan por los problemas de su vecindario. En Ferreñafe, el 70% de los jóvenes reconoció que ni ellos, ni sus coetáneos se preocupaban por los problemas existentes. Esta respuesta reflejaría que la mayoría de los jóvenes se hallan excluidos del diseño de su propio entorno vital, de modo que carecen de una verdadera comprensión de los asuntos respectivos. Las entrevistas en profundidad dieron como resultado que este grupo tan numeroso no es percibido como un potencial, y que el grupo mismo no se concibe como un participante responsable.

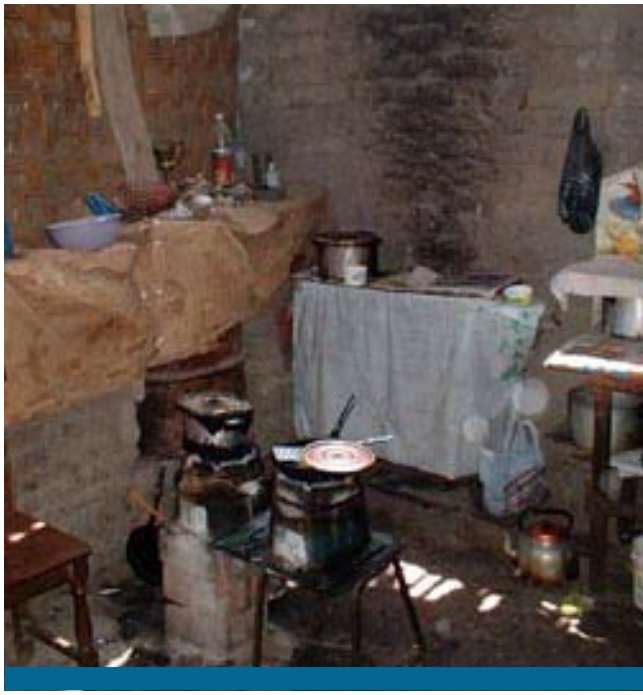
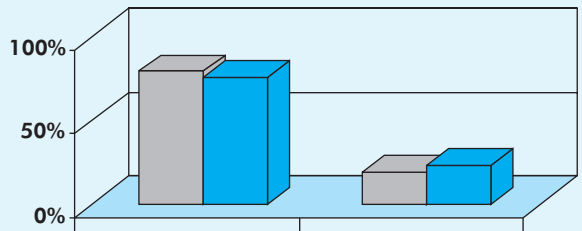


Gráfico 2

Opinión de la población:
Se preocupan los jóvenes por los problemas de su vecindario ?



	No	Si
José Leonardo de Ortiz	80%	20%
Ferreñafe	77%	23%

En vista de la situación descrita, el grado de organización formal en las zonas de investigación debe caracterizarse como insuficiente. Por otro lado, también las organizaciones ciudadanas muestran una escasa voluntad de cooperar entre ellas. El 40% de los encuestados señaló que no existía comunicación y coordinación entre las organizaciones para las actividades desarrolladas, o que ésta era deficiente. Este hecho tiene repercusiones sobre la coordinación y comunicación entre los municipios y las entidades de la sociedad civil. Estas organizaciones apenas tienen acceso a las decisiones políticas, de modo que no logran mayores resultados. Además, la multiplicidad y falta de unidad de las entidades de la sociedad civil es sin duda un motivo para que los representantes del Estado eviten o traten de evadir la coordinación. La falta de consenso entre las organizaciones de la sociedad civil es una de las causas para que diariamente una gran cantidad de representantes toque la puerta del alcalde y presente sus peticiones. Además, cada organización intenta alcanzar lo máximo posible para ella misma. Ello lleva a que las solicitudes de apoyo de la sociedad civil no necesariamente sean atendidas o rechazadas en función de la pertinencia del proyecto o los requerimientos de la población. Más bien, las decisiones dependen en muchos casos de la cantidad de vecinos que declaren haber elegido al presente alcalde, o que tengan un buen acceso a las instancias de decisión.

Manifiestan los encuestados que otra de las deficiencias resida en la imagen de los políticos elegidos. Aparte de la corrupción y de la lucha por mantenerse en el poder, se considera que la falta de transparencia es un grave problema. Así, un 60% de los encuestados señala que la comunicación entre el gobierno municipal y la sociedad civil es deficiente. En opinión de la población, los principales factores serían la falta de voluntad de cooperación, las acciones motivadas por intereses políticos, la anteposición de los intereses propios frente a los intereses de la comunidad, una general falta de interés por cooperar, y autoridades débiles y poco calificadas. Por lo tanto, la sociedad civil tiene una pobre opinión con respecto a la objetividad y las capacidades profesionales de las autoridades elegidas.

Aquí se cierra el círculo vicioso. Hay casos en que una cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil no parece ni siquiera tener sentido, debido a que el sector público adolece de tal arbitrariedad política, corrupción y ambiciones de poder que no tiene intenciones de llevar a cabo una política de desarrollo orientada hacia las necesidades de la población. A fin de conseguir algo, las organizaciones con frecuencia deciden optar por el camino informal, aprovechar las conexiones personales o pagar sobornos. Esta vía informal no permite la presentación conjunta de propuestas coordinadas. Por lo tanto, ya que la mayoría de las organizaciones se deciden por esta alternativa, el alcalde recibe una serie de propuestas con las prioridades más variadas, que no constituyen una base sólida para un desarrollo urbano integral. Además, el alcalde no dispone de suficiente personal calificado para poder ordenar y priorizar las diferentes solicitudes. A ello se agrega que los favores por parentesco o amistad forman parte de la cultura peruana, y ningún alcalde logra librarse de ellas con facilidad.

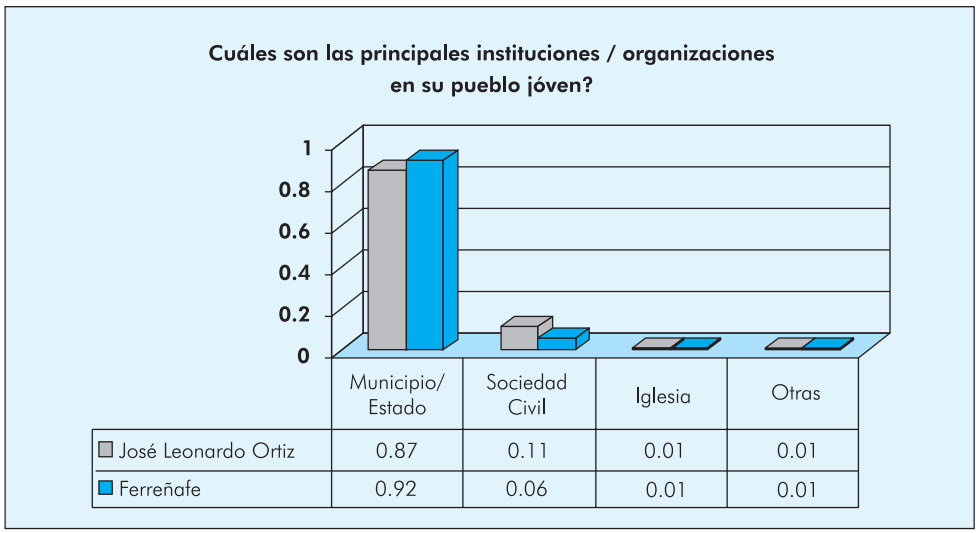
Con respecto a la auto-percepción, la capacidad de organización y la voluntad de cooperar, se puede resumir que la inmigración

ha llevado a una composición heterogénea de la población. Éste no es en sí un problema fundamental, si bien los políticos suelen recurrir a esta explicación para justificar sus fracasos en el desarrollo urbano. Más bien, la segregación de los nuevos inmigrantes sí puede representar un problema, así como el fenómeno según el cual personas de las mismas regiones se agrupan en los mismos vecindarios o barrios. La falta de una verdadera mezcla de la población es un factor crítico, que lleva a que las personas se identifiquen menos con su ciudad y más con el vecindario propio. Existen formas comunitarias dentro de la ciudad, que sin embargo no se hayan interconectadas. Al mismo tiempo, cada grupo necesita diferenciarse de los demás a través de una clara delimitación de su identidad. Éste también es uno de los motivos del bajo grado de organización formal a nivel urbano. Por otro lado, todo ello se ve dificultado por el contexto de una desconfianza generalizada entre los habitantes.

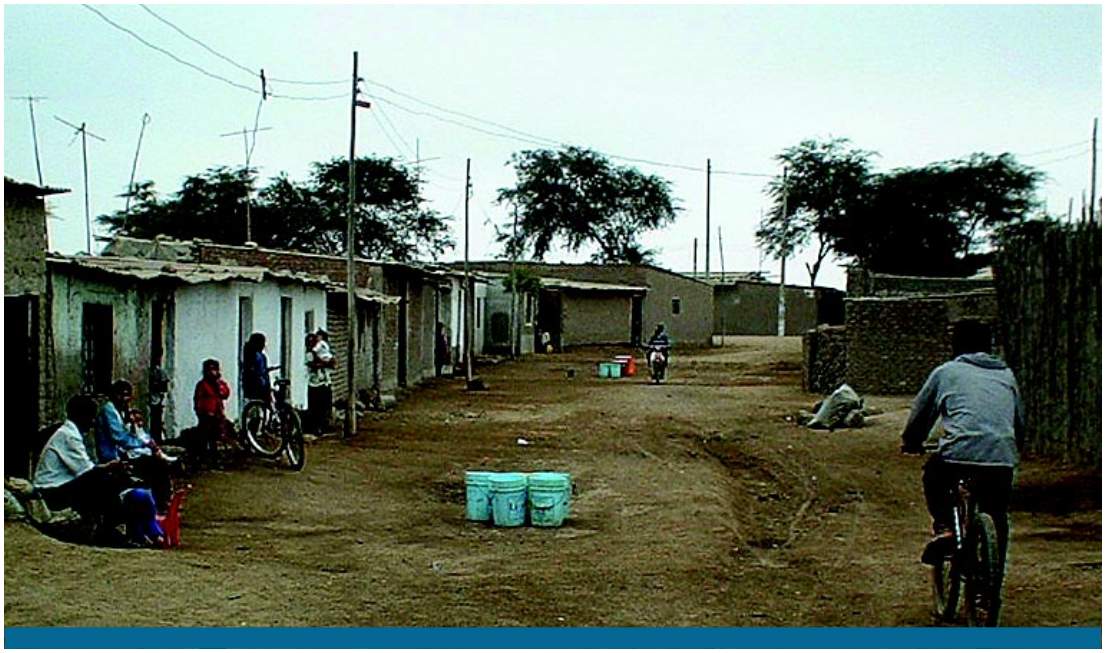
Los antecedentes históricos de la relación entre el gobierno municipal y la población civil son negativos. La falta de poder político de amplios sectores de la población para influir sobre el desarrollo de sus vecindarios, así como su acostumbramiento al apoyo estatal (por ejemplo, distribución subvencionada de alimentos) lleva a la pasividad, a una baja capacidad de autoayuda y a una actitud expectante con respecto a las entidades estatales (véase el Gráfico 3). Por lo tanto, la población pobre no logra valerse por sus propios medios para forjar su entorno vital.

Por otro lado, las arcas de las municipalidades se encuentran vacías, y las expectativas y necesidades de la población son altas. En esta situación, el Estado necesitaría de una población autónoma que asumiese con mayor responsabilidad la constitución de sus entornos vitales, para así servir de apoyo y sostén a los responsables políticos. Sin embargo, esta autonomía fue vista como poco deseable por los gobiernos de las últimas décadas, y se tomaron medidas para prevenirla masivamente (véase siguiente capítulo).

Gráfico 3

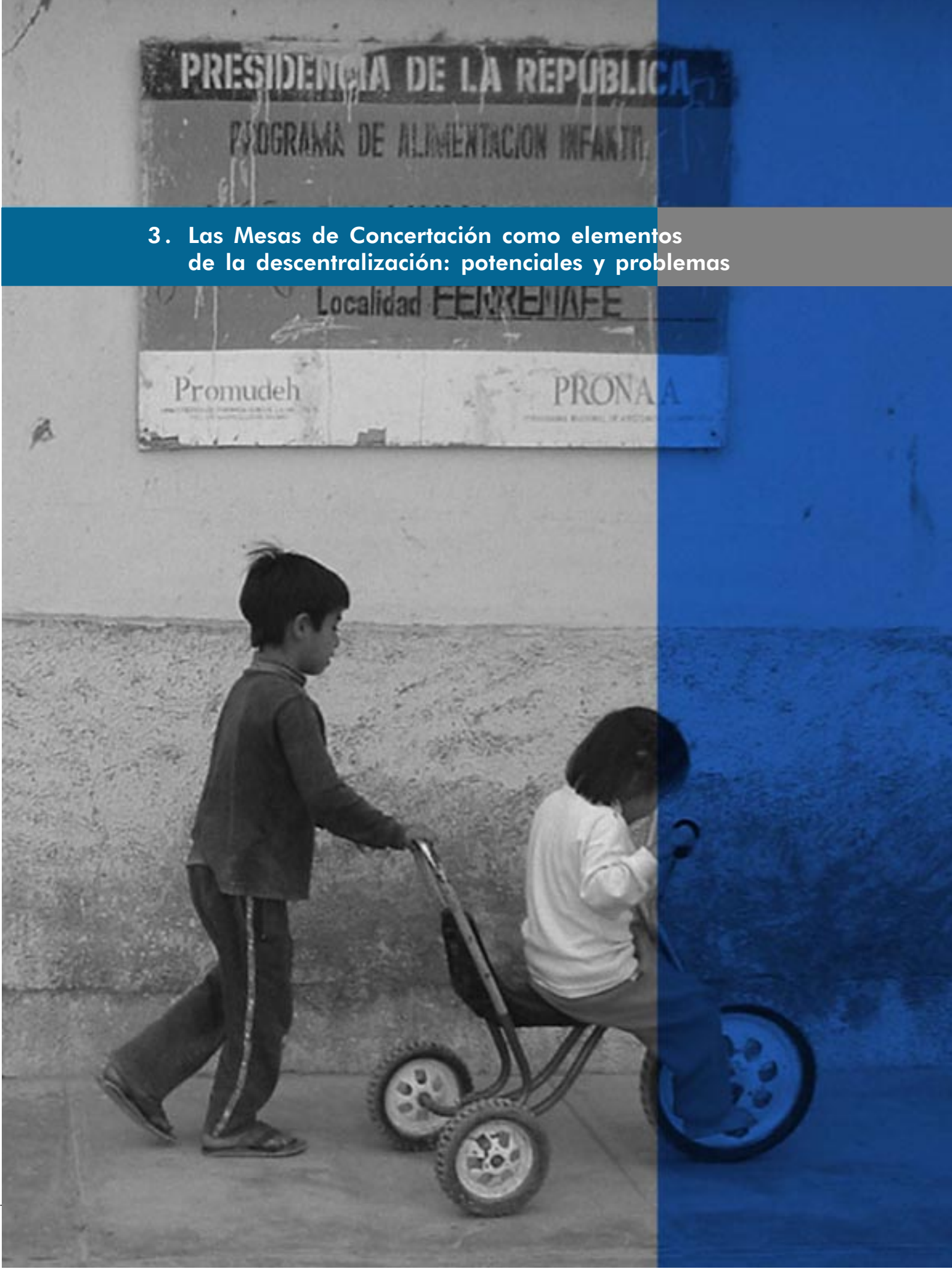


	Municipio/ Estado	Sociedad Civil	Iglesia	Otras
José Leonardo Ortiz	0.87	0.11	0.01	0.01
Ferreñafe	0.92	0.06	0.01	0.01



En cuanto a las tendencias, ambas zonas de intervención muestran una orientación parecida con respecto a la auto-percepción, al grado de organización y a la voluntad de cooperar. Las fuertes coincidencias entre los dos conjuntos de resultados evidencian claras deficiencias en el diálogo político entre los gobiernos municipales y la sociedad civil, y que se requieren cambios estructurales fundamentales para solucionarlas.

En la hipótesis de partida, se dio por supuesto que las diferencias entre ambas zonas llevarían a un enfoque distinto de fomento de la comunicación y la coordinación entre los gobiernos municipales y la sociedad civil. Esta tesis no fue ratificada completamente por los resultados del análisis situacional. Debido a que las debilidades estructurales en ambas zonas son similares, el equipo de FODIPO decidió fomentar sendas estructuras ya existentes de cooperación y comunicación, mediante una asesoría orientada hacia los requerimientos, y condicionada por la situación y las necesidades locales. En otras palabras, el problema estructural de las deficiencias en el diálogo se antepuso a las particularidades locales. Como mecanismo, se eligieron las llamadas Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), que ya existían en ambas localidades, aunque hasta la fecha no habían cumplido a cabalidad con las tareas asignadas.



3. Las Mesas de Concertación como elementos de la descentralización: potenciales y problemas

3 Las Mesas de Concertación como elementos de la descentralización: potenciales y problemas

En los períodos legislativos del ex presidente Fujimori se desmontaron de manera radical todas las estructuras descentralizadas y pluralistas en el Perú. Las ciudades apenas disponían de recursos financieros, y se veían aisladas en gran medida de las decisiones políticas a nivel nacional. Su rango de acción propio era muy reducido. Los gobiernos regionales no se elegían democráticamente, sino eran designados por el gobierno central, y constituían en realidad la extensión de facto del brazo de control capitalino sobre las provincias.

El gobierno de transición del presidente Paniagua sentó las bases para un amplio cambio estructural, en el sentido del fomento de la descentralización. En noviembre de 2002, se definió por primera vez la composición de los gobiernos regionales a través de elecciones libres.

En el año en curso, el gobierno actual decidió aumentar las asignaciones presupuestarias a las regiones. Otro hito importante en el proceso de descentralización consistió en transferir a los gobiernos municipales y regionales la responsabilidad de elaborar los planes de desarrollo regionales y locales, así como los "presupuestos participativos". Parte de estas medidas fue la creación de las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) a nivel nacional, regional y distrital. Estas Mesas de Concertación son foros de coordinación y comunicación, en los que los representantes de los gobiernos locales y regionales se reúnen periódicamente con delegados de la sociedad civil y del sector privado. El objetivo de las MCLCP es el fomento de la transparencia en los procesos políticos de toma de decisiones y el intercambio de información. El objetivo principal es elaborar conjuntamente planes de desarrollo para los distritos, provincias y regiones, y establecer las prioridades para los proyectos de reducción de la pobreza. La participación de las Mesas de Concertación aspira a garantizar la correlación entre los requerimientos y los potenciales de la localidad o de la región.

En teoría, las Mesas de Concertación constituyen plataformas de diálogo político que permiten una amplia participación de la sociedad civil. En la práctica, sin embargo, la mayoría de las MCLCP no funciona, puesto que los participantes no conocen claramente sus roles y funciones. Éste no es solo un problema de definiciones, sino una dificultad de comunicación. Además no se encuentran bien definidos los roles en la normativa; aún no se ha aprobado la ley de participación ciudadana aunque si la de los consejos municipales y regionales. El concepto de las Mesas de Concertación no ha sido normado adecuadamente para los participantes.

De este modo, el Estado propició condiciones que se derivaron en malentendidos y tensiones. Sobre todo a nivel distrital y provincial, ni los representantes populares elegidos, ni los miembros mismos de las Mesas de Concertación, saben claramente en qué consiste su labor, cuál es su función y cómo deben comunicarse unos con otros.

Con respecto a la formación de las Mesas de Concertación, debe agregarse que los alcaldes no participaron en su institucionalización. El actual gobierno ha ratificado la creación de estos foros a nivel jurídico, pero ha omitido prever una participación adecuada de los gobiernos locales, y la divulgación de información a los mismos. Este proceder no tuvo efectos motivadores sobre la participación de dichos gobiernos locales, y ha creado obstáculos para un ambiente de transparencia y confianza.

Las Mesas de Concertación a nivel distrital y provincial no cuentan con un presupuesto propio asignado por el Estado, si bien necesitan recursos para su labor. En la vida cotidiana, los problemas comienzan por la falta de dinero para enviar las esquelas de citación, obtener las fotocopias necesarias, o encontrar un local apropiado para la reunión. Por lo general, los representantes de las Mesas de Concertación exponen estos problemas ante los alcaldes y esperan recibir su apoyo. Sin embargo, los presupuestos municipales tampoco prevén una partida para las MCLCP.

Otro recurso escaso entre los alcaldes es el tiempo. Precisamente, el forjar un consenso entre los representantes municipales y las MCLCP requiere de mucho tiempo, ya que la composición de estas últimas es muy heterogénea. Sólo una parte de los participantes está acostumbrada a participar en un diálogo político. Algunos desconocen las reglas de juego para pedir la palabra y dejar hablar a los demás o no logran afrontar el análisis de temas complejos, y a veces confunden la realidad (su verdadero rol) con la imagen y el poder deseados. Además, las MCLCP no están libres de intereses personales.

¿QUÉ SON LAS MESAS DE CONCERTACION PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA?

Es un espacio de toma de decisiones donde participan instituciones del Estado y la sociedad civil, con el fin de concertar, es decir, ponerse de acuerdo mediante consenso, sobre la forma más transparente, justa y eficiente de luchar contra la pobreza en cada departamento, provincia y distrito del Perú.

Las Mesas de Concertación surgen del convencimiento de que se requiere la participación del conjunto de los sectores públicos y privados del país para poder superar los profundos problemas de desigualdad y exclusión social que vive el país, recuperar sobre bases sólidas la institucionalidad democrática.

Las Mesas de Concertación fueron creadas el 18 de enero del 2001 mediante D.S. 01-2001-PROMUDEH y en el mes de julio se promulgó el D.S. 014-2001-PROMUDEH que modifica y complementa el anterior. El Presidente de la Mesa Nacional, Gastón Garatea Yori, SSCC, fue designado por el Presidente Valentín Paniagua y luego ratificado por el Presidente Alejandro Toledo.

Objetivos:

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

Funciones:

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

¿Quiénes conforman la Mesa?

Las Mesas de Concertación son conformadas por representantes de los Ministerios, las municipalidades, las iglesias e instituciones confesionales residentes en el país, los organismos no gubernamentales de desarrollo, las organizaciones sociales de base, el sector privado empresarial y los organismos cooperantes en materia de lucha contra la pobreza.

Wendy Cubas

Otra deficiencia de las Mesas de Concertación reside en su composición. El principal objetivo de las MCLCP es la lucha contra la pobreza, pero debido al bajo grado de organización de los grupos poblacionales pobres, estos últimos apenas están representados directamente en las Mesas de Concertación. Por lo tanto, esta parte mayoritaria de la población está sub-representada, y apenas puede articular sus intereses.

En el caso de las Mesas de Concertación a nivel provincial existe otro problema: la extensión de su territorio. Las vías de acceso desde un distrito hacia la capital de la provincia pueden demandar viajes de a veces ocho horas de duración. Este tiempo, así como los precios del pasaje y del alojamiento, constituyen costos que los miembros de las Mesas de Concertación deben cubrir con sus propios medios. Pero incluso la mayoría de los alcaldes distritales se muestran reacios a asumir este gasto, a pesar de que los gobiernos municipales disponen de una partida presupuestaria para viajes, ya que las reuniones de las Mesas de Concertación adolecen de una falta de eficiencia debido a los problemas ya mencionados. Únicamente las Mesas de Concertación a nivel departamental cuentan con un presupuesto para los viajes oficiales necesarios.

Todo esto apunta a que la mera existencia de las Mesas de Concertación no garantiza el ejercicio de sus funciones.

En el marco del actual proceso de descentralización en el Perú, se viene elaborando y promulgando nuevos decretos y normas para las ciudades y regiones, que amplían su respectivo campo de acción. Además, el gobierno actual ha aprobado un aumento de las asignaciones financieras para gobiernos municipales y regionales como contribución a la descentralización. Por otro lado, se ha decretado que los distritos y las provincias deberán sustentar sus planes de desarrollo para el año 2004 con la sociedad civil de la localidad correspondiente, y establecer conjuntamente con estas últimas la escala de prioridades de los proyectos de desarrollo. Sólo cuando el alcalde logre un consenso con los representantes de la sociedad civil correspondientes podrá solicitar los fondos necesarios para el año siguiente ante los gobiernos regionales. Las Mesas de Concertación reúnen a los representantes de la sociedad civil organizada y por lo tanto son el organismo adecuado para apoyar en la elaboración de los planes de desarrollo.

Para este año, se presentan aquí dos problemas: las autoridades políticas locales y regionales recién han asumido sus cargos en enero de 2003. Los planes de desarrollo y su escala de prioridades deben ser presentados para mediados de año ante las entidades correspondientes, a fin de obtener fondos adicionales para el año 2004. Para las nuevas autoridades que no fueron reelegidas, y que por lo tanto deben primero diseñar y organizar su propia municipalidad y sus funciones, este marco temporal resulta extremadamente corto. Esto se ve dificultado aun más por los escasos recursos de las ciudades, que apenas les permiten elaborar por sí mismas perfiles detallados de los proyectos, que incluyan cálculos de costos y planes de ejecución.

Por el lado de las Mesas de Concertación, los obstáculos son igualmente graves, ya que los actores en muchos casos participan por primera vez en procesos políticos de toma de decisiones, y nunca antes se habían ocupado de planes de desarrollo municipales o regionales.

Si bien los alcaldes y los gobiernos regionales no pierden de facto su capacidad de decisión, sí deben organizar un proceso de concertación política, a fin de poder implementar sus propios proyectos.

Por un lado, se llega a combatir la arbitrariedad y la falta de transparencia de las decisiones políticas, pero por otro lado los representantes populares elegidos cuentan con socios muy poco preparados para desarrollar las funciones que les han sido asignadas. Por el lado estatal, se carece aquí de un claro apoyo para corregir esta discrepancia.

Sin embargo, con esta visión panorámica no deseamos soslayar los efectos positivos. Como ejemplo podría nombrarse el caso de la región de la Selva Central, donde existe una muy alta disposición a hacer frente en forma conjunta a los problemas de desarrollo. Aquí, la plataforma del diálogo político se aprovecha a cabalidad. Las Mesas de Concertación del lugar organizan y financian propio los eventos de capacitación, buscando eventualmente el apoyo externo. Por otro lado, se cuenta con la buena voluntad de los alcaldes. Sin embargo, debe señalarse que existen aquí muchas organizaciones internacionales (entre otras, GTZ/PROAGUA) que apoyan la coordinación y la dirección de este proceso, y que sirvieron de catalizadoras durante su inicio.

A pesar de las deficiencias nombradas, los potenciales de las Mesas de Concertación son en general muy significativos. A través de la creación de las MCLCP, se estableció por primera vez un foro en el que colaboran los gobiernos locales/ regionales y la sociedad civil. Si bien esta cooperación muestra con claridad las deficiencias en ambas partes, suele ser la primera vez que la sociedad civil y los gobiernos locales/ regionales se reúnen para un diálogo de este tipo, y no solamente deben llegar a conocerse, sino además colaborar para alcanzar un consenso. De hecho, se obtiene una mejor comprensión de la perspectiva de la "parte contraria", y se escuchan argumentos donde antes sólo se comunicaban decisiones. Los actores de la ciudad/ región, el sector privado y la sociedad civil de pronto descubren que comparten los mismos intereses, lo cual a su vez constituye una oportunidad para construir una relación de confianza.

Otro elemento importante es el incremento de la autoestima de la sociedad civil, que antes sólo existía como un potencial no utilizado. Un grupo al que nunca se le pregunta qué es lo que necesita o desea es un grupo que se siente dependiente de las decisiones ajenas, y que entrega su destino a manos extrañas. Éste había sido el caso durante largos años, y la misma actitud se percibe en todos los estamentos de la sociedad, apareciendo incluso en la educación familiar de los niños y jóvenes. Los padres - que nunca han vivido un proceso de concertación política - tienen graves dificultades para transmitir a sus hijos lo que necesitan saber para participar en un diálogo de este tipo.

Las Mesas de Concertación son además foros de intercambio de información. La interconexión de distritos, provincias y departamentos hace que fluyan informaciones y conocimientos que luego pueden ser utilizados en otras regiones. Con ello se puede evitar que cada Mesa de Concertación cometa los mismos errores. La ayuda mutua y los consejos aumentan la calidad de los procesos de desarrollo. Más allá de ello, se establece un discurso sobre los requerimientos de la ciudad/ región que contribuye a la sensibilización de los participantes. No es raro que los planes de desarrollo se hayan elaborado en un marco ajeno a la realidad y con los correspondientes errores de planificación y/o una baja relación de costo-beneficio. Así, a iniciarse la asesoría de FODIPO, se comprobó que en la zona de intervención de Lambayeque ni el alcalde, ni los miembros de la MCLCP eran capaces de describir de manera concreta en qué consistían las principales necesidades de los grupos poblacionales.

La cooperación puede ser causa de frustración o de motivación para los actores. Si la cooperación no funciona y no se llega a un consenso, entonces ambas partes no logran nada. El alcalde no recibe dineros adicionales para la implementación de proyectos de desarrollo, la MCLCP sigue

manteniéndose al margen de las decisiones políticas, y se plantea una interrogante sobre el sentido mismo de su existencia. Así, ambas partes llegan a comprender claramente que sólo ganarán algo si es que aprenden a cooperar. En efecto, esta idea es muy poco frecuente en el Perú, ya que el encono, la envidia y la falta de confianza son parte de la realidad.

Otro potencial de las Mesas de Concertación es el efecto de bola de nieve. Los miembros de la sociedad civil que participan en las MCLCP no sólo aprenden a hacer aportes a los procesos políticos de toma de decisiones, sino que además adquieren importantes experiencias con respecto al desarrollo organizativo. Estos conocimientos son aprovechables para su entorno vital, y los llevan a crear o fortalecer por sí mismos otras formas de organización, o a transmitir estos conocimientos. Las Mesas de Concertación albergan con ello el potencial de fomentar la ayuda para la autoayuda.

Un punto adicional es la falta de asignaciones de fondos para las Mesas de Concertación, que fue anteriormente mencionado como un problema. Esta circunstancia efectivamente crea dificultades al inicio, pero también tiene la ventaja de obligar a la sociedad civil a aprender que tiene que hacer un aporte propio. A través de muchas décadas, se negó a la población pobre del Perú su derecho de participación, y en compensación el Estado le brindaba prestaciones. Con frecuencia, los precios del agua potable eran subvencionados y se repartían alimentos entre los grupos pobres, y los numerosos comedores populares son testigos de esta política. Una Mesa de Concertación que no cuenta con un presupuesto asignado tiene que aprender entonces a hacer aportes propios o buscarse otras fuentes de financiamiento. Esto lleva a un cambio de mentalidad en los actores participantes, y constituye un elemento fundamental para el desarrollo de sus potenciales.

La necesidad del cambio de mentalidad aparece, por ejemplo, en los eventos organizados por los gobiernos municipales para exponer sus planes de desarrollo. Por la mañana, al iniciarse el evento, asistían siempre numerosos representantes de organizaciones e instituciones. Antes del mediodía, todos escuchaban las presentaciones y ofrecían comentarios. Una vez terminado el almuerzo financiado por la alcaldía, desaparecía el interés por el desarrollo municipal. En la tarde, el grupo de

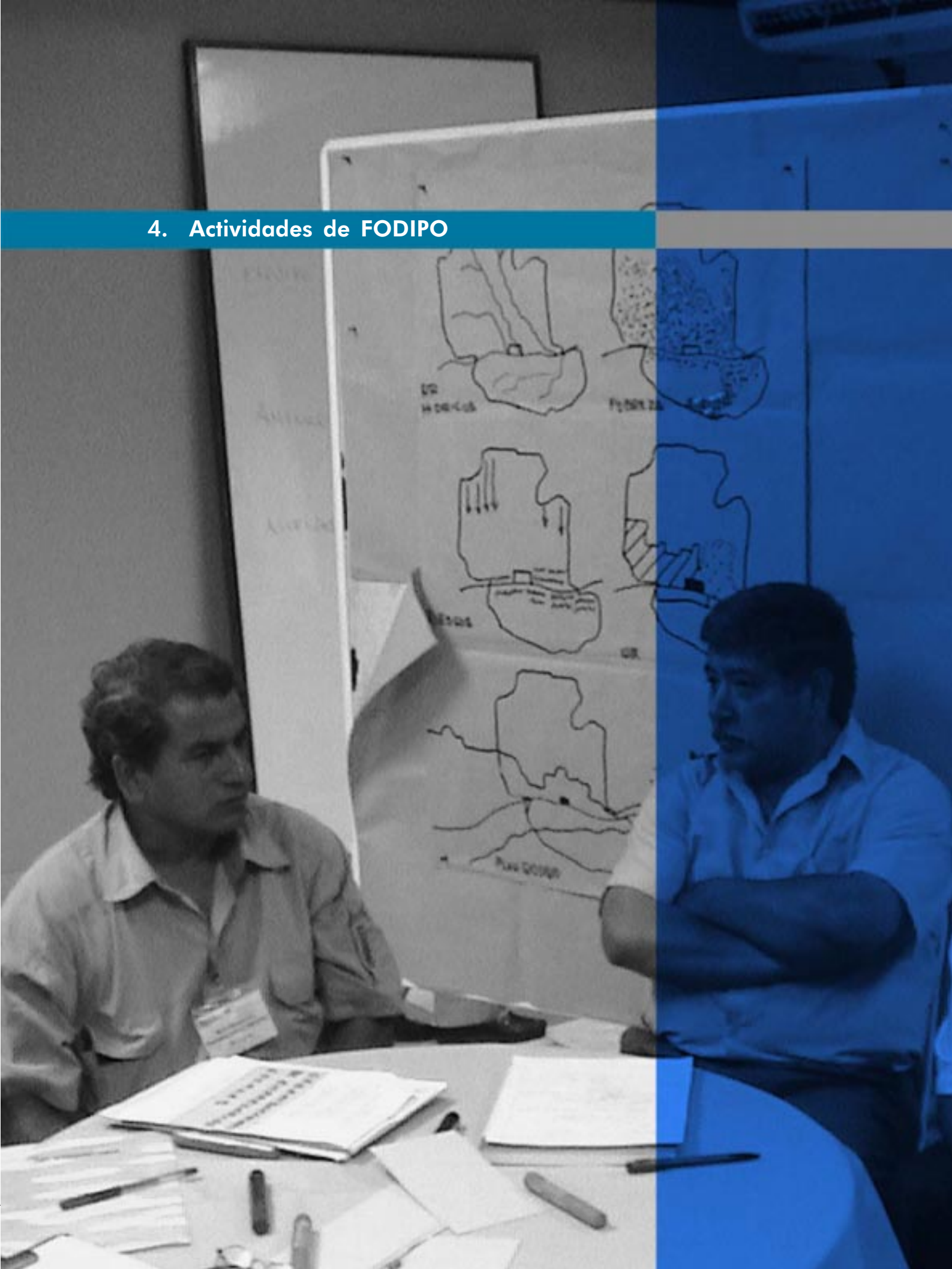
participantes se reducía a un mínimo, con lo cual se llegaba a la conclusión que muchos de los participantes sólo acudían por la expectativa de disfrutar de un almuerzo gratis, y que el verdadero objetivo del evento les interesaba muy poco. Estos fenómenos, y otros parecidos, se observan con frecuencia en la cooperación con la sociedad civil.

Los potenciales presentados deberían haber puesto en evidencia que una mejora sustancial de la situación de los grupos poblacionales pobres sólo se logrará si se continúa con el ya iniciado proceso de descentralización. La responsabilidad propia, el diálogo político y la cooperación entre los actores constituyen pilares básicos para una lucha eficaz contra la pobreza.

Sin embargo, los problemas señalados ilustran también el largo camino por recorrer para lograr el arraigo de los procesos de descentralización iniciados, tanto en la sociedad como en la política. Vale la pena aprovechar los espacios creados en la actualidad y tratar de fortalecerlos. Así, si luego llega al poder otro gobierno de corte centralista - que pretenda retroceder en el proceso de descentralización - no le será tan fácil desandar el camino avanzado. El principal problema de muchos de los países en desarrollo de índole centralista no reside en la falta de intentos por reducir las estructuras del Estado central, sino en la falta de continuidad de estas políticas: los sucesores terminaban por echar abajo los progresos del gobierno anterior.

Otro elemento motivador debería ser el fortalecer y prestar apoyo a las MCLCP con el fin de evitar que el gobierno actual haga abuso de ellas. Si el instrumento de las Mesas de Concertación resultase manipulable para mantener el poder del gobierno o acallar a la población, entonces peligra su futuro.

4. Actividades de FODIPO



4 Actividades de FODIPO

El enfoque del equipo de FODIPO no fue meramente el de fortalecer a las Mesas de Concertación en sus funciones, sino desde un principio se trató de fomentar el diálogo político entre los gobiernos municipales y la sociedad civil. Para ello debía utilizarse los mecanismos ya existentes, sin crear estructuras nuevas o artificiales. Las MCLCP - que ya se habían constituido, pero se hallaban en mal estado de funcionamiento - se vieron como un potencial para alcanzar este objetivo.

Se eligieron tres Mesas de Concertación a diferentes niveles administrativos. Una de ellas fue la MCLCP a nivel distrital en José Leonardo Ortiz, la cual se había desarticulado y vuelve a activarse al inicio del proyecto, otra fue la MCLCP a nivel provincial en Ferreñafe, y - por último - la MCLCP a nivel departamental en Lambayeque.

Se identificó a las Mesas de José Leonardo Ortiz y Ferreñafe como muy débiles. La frecuencia de sus reuniones era muy irregular, había ausencia de los representantes de los gobiernos municipales, falta en claridad entre los miembros sobre su rol en las MCLCP, y sobre las tareas y funciones de las Mesas mismas. No existía una real comunicación entre las MCLCP y la sociedad civil, lo cual también se evidencia en el análisis situacional donde ninguno de los encuestados menciona a las Mesas de Concertación como un tipo de organización importante en la comunicación con sus autoridades.

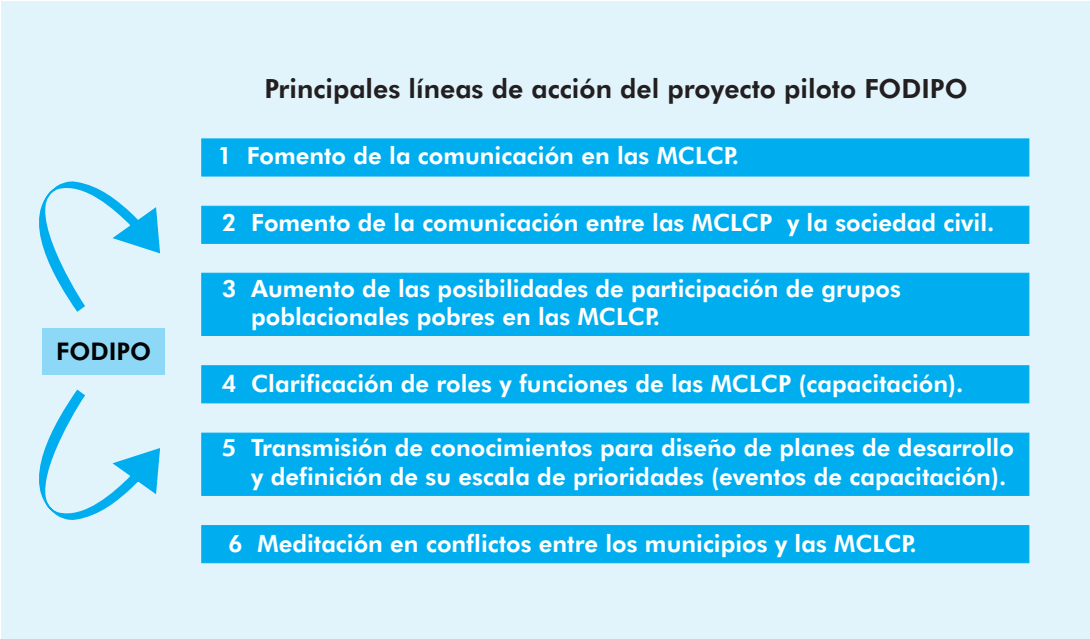
Para amplios sectores de la sociedad civil, las MCLCP eran una institución desconocida. En José Leonardo Ortiz, la MCLCP era incluso tan débil que hubo que recomponerla y elegir a un nuevo coordinador. La MCLCP a nivel departamental funcionaba comparativamente bien, aunque aquí también se observó al inicio una falta de compromiso por parte de los actores. En esta Mesa de Concertación, el principal problema estaba más bien en la falta de conocimientos de sus miembros para poder ejercer su función (elaboración de los planes de desarrollo regionales y definición de la prioridad de los proyectos).

Más perjudicial que la deficiencia de conocimiento era también la actitud que se observaba en la sociedad misma. Como se pudo ver en el análisis situacional, existe una falta de confianza y un afán competitivo entre las personas, prejuicios con respecto a las instancias estatales, una escasa disposición a cooperar y una baja capacidad de autoorganización. En la MCLCP de José Leonardo Ortiz, se notaba una comunicación muy débil que no siempre involucró a todos los integrantes. Por lo tanto, una de las tareas del proyecto piloto FODIPO fue la de implantar la transparencia al interior de las Mesas de Concertación. Además, debía fortalecerse la composición de la institución de las MCLCP. En este contexto, la tarea de FODIPO consistía en lograr un equilibrio entre los diferentes actores.

Las opiniones, las actitudes y los hábitos existentes en la sociedad se reflejan también en las MCLCP. Por un lado, los alcaldes deberían mostrarse dispuestos al diálogo, pero a la vez se hallan expuestos a la presión de las expectativas de los nexos de parentesco y amistad. La complejidad del tema obligó al proyecto piloto FODIPO a definir sólo unas pocas líneas de acción, pero muy efectivas. Esto significaba que FODIPO no podía fijarse el objetivo de solucionar los problemas a todos los niveles, sino buscar en cada nivel un elemento clave de carácter piloto que ayudase a solucionar los

problemas principales, o fomentar el diálogo sobre la base de revelar y documentar enfoques orientados hacia las necesidades, lo cual resultaba aun más importante. Las principales líneas de acción de FODIPO, explicadas en el cuadro (véase el Gráfico 4) no son válidas para todas las Mesas de Concertación, sino se hallan presentes en algunas de las MCLCP individuales con diferente grado de intensidad.

Gráfico 4



Los componentes 4, 5 y 6 se desarrollaron a través de eventos de capacitación, y la participación en las Mesas de Concertación en sus reuniones periódicas. Se llevaron a cabo ampliamente en las tres MCLCP.

El componente 1 se implementó sobre todo en José Leonardo Ortiz. El componente 2 fue muy importante para la asesoría de la MCLCP en Ferreñafe. En la actualidad no se ha llegado aún a implementar todas las líneas de asesoría antes mencionadas.

Como parte de su tarea de asesoría, el proyecto piloto participó con regularidad en todas las reuniones de las diferentes Mesas de Concertación, y actuaba de moderador en caso necesario. Además, ejercía en parte el rol de mediador si surgían conflictos. La asesoría de cada mesa individual fue llevada cabo por equipos "tándem", es decir una asesora experimentada era siempre acompañada por una asesora junior.

El contacto con las diferentes Mesas de Concertación fue muy estrecho y ocupó mucho tiempo, pero en general el gran espíritu de compromiso del equipo hizo que se asumiera esta tarea con gusto. De este modo se alcanzó rápidamente una cooperación de mucha confianza, que se reflejó de

manera positiva también en los efectos de la asesoría. Al inicio, los actores de las Mesas de Concertación se hallaban muy poco motivados para participar. Una de las tareas esenciales de FODIPO consistía, por lo tanto, en hacer hincapié durante las reuniones sobre los potenciales y las oportunidades inherentes a sus funciones.

Otro componente consistía en la ejecución y organización de los llamados eventos de capacitación para la definición de roles y funciones de las Mesas de Concertación, y la transferencia de conocimientos para la elaboración de planes de desarrollo y presupuestos participativos. Ya que FODIPO es en parte también actor de las Mesas de Concertación, se eligió a dos ONG de Lima, que contaban con experiencia en otras regiones del país, para que se hicieran cargo de estos temas. Los seminarios - de varios días de duración - tuvieron lugar separadamente para las diferentes Mesas de Concertación y para diferentes actores sociales y líderes.

Aparte de estos seminarios, el programa GTZ/PROAGUA también realizó una transferencia de conocimientos en lo que se refiere a temas específicamente relacionados con el agua. Sobre todo el componente "Sistemas de alcantarillado alternativos y de bajo costo (Condominial)" fue presentado en detalle. Aparte de ello, se habló a través de FODIPO sobre la importancia del tema de la educación para la higiene en las Mesas de Concertación. Puesto que la EPS de Chiclayo no participaba regularmente en las reuniones, el proyecto piloto asumió el rol de representación y subrayó la importancia del sector del agua en la lucha contra la pobreza. Otra transferencia de conocimientos tuvo lugar en el tema de la eliminación de residuos sólidos, que actualmente es objeto de una medida autofinanciada de la GTZ y ejecutada por GTZ/PROAGUA para el fomento de la participación de la empresa privada.

En el marco más amplio de la asesoría, el proyecto piloto apoyó a las Mesas de Concertación en sus problemas cotidianos. Por ejemplo, si no se contaba con un lugar adecuado para la reunión, se ponía a disposición una de las oficinas de GTZ/PROAGUA. Por otro lado, se brindó apoyo logístico para la organización de los eventos de las Mesas de Concertación, poniendo a disposición material de visualización y moderación.

Más allá de la asesoría directa a las MCLCP, también se sensibilizó a los alcaldes y a los gobiernos municipales correspondientes a través de conversaciones individuales y grupales. Debido a que al principio mostraban cierta aversión con respecto a las Mesas de Concertación, ésta fue una tarea difícil. Además, se procedió a invitar - conjuntamente con las Mesas de Concertación - a organizaciones e instituciones estratégicas para que participasen en las reuniones de las MCLCP. Para ello se aprovecharon los contactos ya existentes de GTZ/PROAGUA y PISA, que se habían mantenido a lo largo del tiempo. Aquí se incluyó también al comité multisectorial ya existente en Chiclayo para el fomento de la "educación sanitaria y ambiental", que recibe asesoría por parte de GTZ/PROAGUA. El objetivo fue promover una cooperación más intensa entre las Mesas de Concertación y el comité multisectorial.

Las medidas de fomento también estuvieron dirigidas a promover la cooperación entre las Mesas de Concertación asesoradas a los diferentes niveles administrativos, así como el intercambio de experiencias con otras MCLCP de la región (distrito de La Victoria en Chiclayo) y con ciudades del norte peruano (Trujillo, Tumbes y Paita). En Trujillo y Tumbes, GTZ/PROAGUA asesora a las EPS respectivas, y en la ciudad de Paita se presta ayuda al gobierno municipal en lo referente a sistemas de alcantarillado alternativos y de bajo costo. Se promovió la participación de las Mesas de Concertación de esos lugares en los temas relacionados con el agua.

5. Lecciones aprendidas

5 Lecciones aprendidas

Tema	**Fortalecimiento institucional de la MCLCP en Ferreñafe**
Nivel de Asesoría	**Provincial**
Productos	• **Fomento del diálogo político** • **Fomento de la descentralización** • **Contribución a la planificación de proyectos** • **Concepto parcial: participación de los grupos poblacionales rurales y pobres en la Mesa de Concertación**

BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA Y DE LOS NIVELES DE INTERVENCIÓN

Al inicio del proceso de asesoría, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) en Ferreñafe acusaba las siguientes debilidades:

No existía un claro conocimiento sobre las funciones y tareas de la Mesa de Concertación, y sobre las funciones que debía ejercer los miembros de las mismas. La participación de las organizaciones de base en las Mesas de Concertación era escasa, con la consiguiente falta de representación de los grupos poblacionales pobres. También se observaba un bajo nivel de diálogo entre los diferentes representantes. A su vez, el sector privado carecía de representación, al igual que los distritos rurales.

Se comprobó la existencia de una gran falta de confianza de la población con respecto a las instituciones estatales y municipales. La MCLCP también adolecía de grandes debilidades en relación con sus conocimientos sobre la situación local. Muchos de los miembros de la Mesa de Concertación no lograban definir concretamente los requerimientos de la población civil, sobre todo las necesidades de la población pobre.

Sobre la base de estos resultados, el equipo FODIPO y los miembros de la Mesa de Concertación decidieron realizar eventos de capacitación. Los seminarios estaban dirigidos a suplir las deficiencias de los miembros, y fueron desarrollados por la ONG "Alternativa" en el período de noviembre 2002 a abril 2003. La primera fase terminó con una evaluación para el análisis de los efectos. En la actual segunda fase, la MCLCP y FODIPO han identificado dos micro-proyectos como temas prioritarios de su labor: incrementar el acceso de los distritos rurales a la MCLCP a nivel provincial, y mejorar la comunicación entre la Mesa de Concertación y la población pobre.

OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN

Fortalecimiento del diálogo político entre el municipio, el sector privado y la sociedad civil a través del fomento de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) en la provincia de Ferreñafe.

BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE ASESORÍA (AGOSTO 2002 A ABRIL 2003)

- Elaboración de un análisis situacional sobre Ferreñafe.
- Acompañamiento y moderación de las reuniones de la MCLCP.
- 4 seminarios de capacitación, de 3 días cada uno, para la MCLCP a nivel provincial en Ferreñafe, a través de la ONG "Alternativa":
  - Conducción política y comunicación
  - Planificación estratégica: fortalezas, debilidades, oportunidades y riesgos
  - Elaboración del plan de ejecución 2003
  - Formulación de proyectos y presupuestos participativos
- Evaluación de los módulos de capacitación y de la asesoría.
- Transferencia de conocimientos por parte FODIPO y GTZ/PROAGUA a la MCLCP en temas relevantes relacionados con el agua.

EFECTOS LOGRADOS

- Clarificación de los roles y funciones de los miembros de la Mesa de Concertación.
- Elaboración de un plan operativo de la MCLCP para 2003.
- Transferencia de conocimientos a los miembros para la percepción de sus tareas (elaboración de planes de desarrollo participativos y fijación de las prioridades para los proyectos).
- Mayor participación de la sociedad civil en la Mesa de Concertación.
- Formación de un comité de seis personas para la replicación de las capacitaciones para las organizaciones de base en las zonas marginales.
- Mayor aceptación de la MCLCP por el gobierno municipal (MCLCP como socio estratégico del gobierno municipal).
- Mayor participación de los representantes de los distritos.
- Mejora del sentimiento de autoestima de los miembros de la MCLCP.
- Los participantes en los eventos de capacitación actúan como transmisores de conocimientos dentro de su entorno vital para difundir información, impulsar micro-proyectos y apoyar a las organizaciones de base.
- Disminución de los prejuicios y resentimientos por parte de la sociedad civil y del gobierno municipal, así como mayor motivación para la cooperación.
- Implementación de proyectos para la "participación de los distritos rurales" y "participación de las organizaciones de base de los grupos poblacionales pobres".
- Mejora de la conducción autónoma de la MCLCP.
- Sensibilización con respeto a la importancia del tema del agua en la lucha contra la pobreza, y vinculación con las líneas de asesoría de GTZ/PROAGUA.

FACTORES DE INFLUENCIA POSITIVOS Y NEGATIVOS

☺ Voluntad del gobierno provincial para el diálogo y los procesos de concertación.
☺ Alto grado de motivación de los miembros de la MCLCP para asistir a eventos de capacitación.
☺ Alto grado de voluntad del gobierno municipal y de la iglesia para la cooperación con FODIPO.

☹ El estilo de conducción del comité para la replicación de los eventos de capacitación fue por parte jerárquico y poco participativo.
☹ La población civil muestra una falta de confianza hacia al sector público y hacia sus semejantes. Los colegas eran vistos como competidores y no como socios.
☹ Alta fluctuación de los actores en las capacitaciones realizadas.
☹ La distancia geográfica (alrededor de 20 kilómetros) entre la oficina y Ferreñafe dificultaba la comunicación, ya que pocos miembros de la MCLCP disponen de teléfono.

FUERZAS Y DEBILIDADES DEL PROCESO DE ASESORÍA

☹ Buen nivel de conocimientos y buena transmisión de los mismos por parte de la ONG dentro de los eventos de capacitación.
☹ Programación conjunta de los eventos de capacitación en fines de semana, a fin de garantizar la participación de todos los miembros de la MCLCP.
☺ Alto nivel de aceptación del equipo de FODIPO en la MCLCP.
☺ Alto nivel de compromiso personal por parte del equipo de FODIPO.

☹ La asistencia de los participantes a las capacitaciones fue muy numerosa no siendo exclusiva para los miembros de la mesa.
☹ Dificultades de coordinación al interior de FODIPO durante el proceso de asesoría.

LECCIONES APRENDIDAS

- La Mesa de Concertación es un instrumento adecuado para fomentar el diálogo y los procesos de concertación en Ferreñafe. Las experiencias adquiridas en Ferreñafe permiten disminuir las tensiones sociales y lograr un proceso de aprendizaje por ambas partes.

- Sólo se deberá apoyar la participación del sector privado en las Mesas de Concertación cuando sus representantes se hayan convencido personalmente de las ventajas de los procesos de coordinación y concertación.

- La asesoría por parte de FODIPO ha tenido un efecto motivador sobre los miembros de la MCLCP, especialmente sobre los participantes del sector público.

- La lucha contra la pobreza no puede tener lugar sin la participación de los grupos poblacionales pobres.

- La promulgación de una ley de creación de las Mesas de Concertación para la lucha contra la Pobreza no garantiza automáticamente la participación de los sectores pobres.

- La participación del proyecto piloto en la estructura existente del programa GTZ/PROAGUA tiene la ventaja de que no sólo se transmiten contenidos de asesoría con respecto a la descentralización, sino también conocimientos sobre temas específicos relacionados con el agua. La exposición de ejemplos prácticos fomenta el trabajo de la MCLCP y aclara a los actores las líneas de acción a seguir en la lucha contra la pobreza.

- La convocatoria para las capacitaciones fue demasiada amplia, no focalizandose exclusivamente a los miembros de la mesa. El sentido de este fue que FODIPO ofreciera capacitaciones para ellos y al mismo tiempo hacer conocida la mesa para atraer nuevos miembros. Los dos objetivos no se pueden lograr al mismo tiempo de manera eficiente.

RECOMENDACIONES

- Si bien se han hecho grandes progresos en Ferreñafe, no debe pasarse por alto que la MCLCP

aún no se halla lo suficientemente fortalecida como para que se pueda asegurar su continuación sin un apoyo externo. Para ello es muy importante encomendarle tareas concretas pero factibles.

- Puesto que existe una gran deficiencia de conocimientos entre los actores participantes, deberían desarrollarse mecanismos que, por un lado, clarifiquen los roles y funciones, y por otro transmitan un conocimiento generalizado con respecto al diálogo político y la comunicación. Aquí la participación de universidades podría constituir una solución parcial.

- Es fundamental que exista un alto grado de contribución por parte de los actores. FODIPO sólo debería servir de impulsor, mediador y asesor, pero no de fuente de financiamiento. Sólo se podrá superar la pasividad reinante y la actitud expectante una vez que se haya puesto en claro a los actores que ellos mismos tienen que pagar un precio por la mejora de su entorno.

Tema	**Fortalecimiento institucional de la MCLCP en José Leonardo Ortiz**
Nivel de asesoría	**Distrital**
Productos	• **Fomento del diálogo político** • **Fomento de la descentralización** • **Contribución a la planificación de proyectos**

BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA Y DE LOS NIVELES DE INTERVENCIÓN

Poco antes del inicio de la asesoría, la MCLCP en José Leonardo Ortiz se había disuelto por iniciativa de sus miembros, ya que se habían presentado diferencias de opinión internas irreconciliables. En coordinación con la MCLCP a nivel departamental, se hizo un llamado para una reunión preliminar en distrito, en la que participaron más de 70 líderes de diferentes organizaciones e instituciones, a fin de elegir una nueva MCLCP.

Ni los nuevos miembros, ni el coordinador tenían conocimientos muy claros sobre sus roles y funciones. Al principio, el alcalde percibía la Mesa de Concertación como una competencia a su posición. No participaba en las reuniones, ni tampoco apoyaba a la MCLCP.
En comparación con la MCLCP en Ferreñafe, había una representación más numerosa de organizaciones de base, pero también la desconfianza entre ellas era más marcada y la voluntad de cooperar mucho más limitada.

Junto con los miembros de la Mesa de Concertación, el equipo de FODIPO decidió realizar eventos de capacitación. Los seminarios estaban dirigidos a los requerimientos de la Mesa de Concertación y fueron desarrollados por la ONG "Alternativa" en los meses de noviembre 2002 a abril 2003. La primera fase terminó con una evaluación para el análisis de los efectos. Actualmente se examina el inicio de una segunda fase.

OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN

Fortalecimiento del diálogo político entre el municipio, el sector privado y la sociedad civil a través del fomento de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) en el distrito de José Leonardo Ortiz.

BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE ASESORÍA (AGOSTO 2002 A MAYO 2003)

- Análisis situacional a través de encuestas estandarizadas y entrevistas en profundidad.
- Acompañamiento y moderación durante las reuniones de la MCLCP.
- 3 seminarios de capacitación, de 3 días cada uno, para los miembros de la MCLCP a nivel distrital en José Leonardo Ortiz, a cargo de la ONG "Alternativa":
  - Rol y funciones de la MCLCP
  - Conducción política y comunicación

- o Elaboración del plan de ejecución 2003
- o Formulación de proyectos y elaboración de presupuestos participativos
- Planificación estratégica de la MCLCP.
- Evaluación de los módulos de capacitación y de la asesoría.
- Transferencia de conocimientos por parte de FODIPO y GTZ/PROAGUA a la MCLCP sobre temas relevantes relacionados con el agua.

EFECTOS LOGRADOS

- Fortalecimiento de la Mesa de Concertación y mejora del diálogo entre los participantes.
- Aclaración de los roles y funciones de los miembros de la Mesa de Concertación.
- Participación del gobierno municipal en las reuniones de la MCLCP.
- Sensibilización de partes de la sociedad civil y de los representantes del gobierno municipal con respecto al significado del diálogo político.
- Sensibilización con respecto a la importancia del tema del agua en la lucha contra la pobreza y vinculación con las líneas de asesoría de GTZ/PROAGUA.

FACTORES DE INFLUENCIA POSITIVOS Y NEGATIVOS

☺ Alto grado de motivación de los miembros de la MCLCP para asistir a los eventos de capacitación.
☺ Formación de un grupo interno comprometido con la MCLCP, que apoye activamente el fomento del diálogo político.

☹ Desconfianza y debilidad interna de comunicación en la MCLCP.
☹ Poca aceptación de la Mesa de Concertación por parte del gobierno municipal, y falta de apoyo en la búsqueda de un local para las reuniones.
☹ En parte, los miembros de la MCLCP no se atienen a las reglas de juego básicas del diálogo; esto comienza con una falta de puntualidad.
☹ Falta de seguridad sobre el desarrollo de la MCLCP por parte de los miembros (temor fundamentado).
☹ Falta de desarrollo en un sentido de grupo y poca identificación de los miembros con la MCLCP.
☹ Alta fluctuación de los actores durante los eventos de capacitación.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROCESO DE ASESORÍA

☺ Buen nivel de conocimiento y buena transmisión de los mismos por parte de la ONG durante los eventos de capacitación.
☺ Alto grado de motivación del equipo de FODIPO.
☺ Alto grado de aceptación del equipo de FODIPO por parte de los miembros de la MCLCP.

☹ FODIPO ha influido con demasiada fuerza como impulsor sobre la MCLCP, de modo que ésta no pudo fortalecerse por sí misma.
☹ Los eventos de capacitación tuvieron lugar demasiado temprano, ya que la Mesa de Concertación aún no había logrado formarse realmente.

☹ Falta de asesoría en los ámbitos "comunicación interna de la MCLCP", "reglas de juego de la MCLCP" y "manejo de conflictos".

LECCIONES APRENDIDAS

- Mediante la presencia de FODIPO, la Mesa de Concertación adquirió nueva vida. Sin embargo, al proyecto piloto no sólo se le asignó el papel de motor, sino también el de proveedor de combustible. Esta actitud de expectativa no ha podido hasta ahora ser superada por el proyecto.

- Las actitudes negativas existentes con respecto a la competencia, confianza y voluntad de cooperar se reflejan también en la Mesa de Concertación. El análisis situacional ha proporcionado datos importantes para la asesoría en este sentido.

- Sin la participación y el apoyo del alcalde, la Mesa de Concertación pierde su razón de ser y entra en la correspondiente crisis de identidad y sentido.

- Es importante establecer un contacto directo y estrecho con los actores involucrados, a fin de entender la dinámica de la Mesa de Concertación.

- Miembros fuertes de la Mesa de Concertación, que anteponen sus propios intereses a los de los demás, pueden obstaculizar el desarrollo de toda la MCLCP.

- Si bien se ha manifestado la falta de satisfacción de la mayoría de los miembros de la Mesa de Concertación con respecto a una elite líder interna, esto no ha llevado a ninguna consecuencia. Con ello queda demostrado que los elementos y las ideas fundamentales de la Mesa de Concertación aún no se transfieren a la práctica.

- La participación del proyecto piloto en la estructura existente del programa GTZ/PROAGUA tiene la ventaja de que no sólo se transmiten contenidos de asesoría con respecto a la descentralización, sino también conocimientos sobre temas específicos relacionados con el agua. La exposición de ejemplos prácticos fomenta el trabajo de la MCLCP y aclara a los actores las líneas de acción a seguir en la lucha contra la pobreza.

RECOMENDACIONES

- A fin de mejorar el funcionamiento de las Mesas de Concertación, deberían fijarse desde el inicio reglas de juego sencillas para todos los participantes.

- Debe fomentarse la composición equilibrada de las Mesas de Concertación, a fin de aumentar su carácter representativo.

- En caso de una influencia política o de la anteposición de los intereses individuales de los miembros de la Mesa de Concertación, FODIPO debería suspender la asesoría, a fin de que los participantes puedan llegar a conclusiones claras sobre sus objetivos y sus propios roles.

- En una MCLCP altamente politizada, se debería buscar asesoría externa, sobre todo en el ámbito de manejo de conflictos.

- Se debe insistir ante los actores sobre la importancia de los potenciales del diálogo político. Mientras aún no logren interiorizarlos o existan dudas sobre sus beneficios, no se podrá llegar a una formación de consenso, ni tampoco asumir las tareas asignadas.

Tema	**Fortalecimiento institucional de la MCLCP en Lambayeque**
Nivel de asesoría	**Departamental**
Producto	**• Fomento del diálogo político** **• Fomento de la descentralización** **• Contribución a la planificación de proyectos**

BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA Y DE LOS NIVELES DE INTERVENCIÓN

Al inicio de la asesoría, todavía se mantenía en el poder la administración regional designada como órgano ejecutivo del gobierno central. Esto excluía una participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones del gobierno regional, y el intercambio entre la población y las autoridades se basaba en nexos personales. En noviembre de 2002, se eligieron nuevos gobiernos regionales en elecciones libres y democráticas que iniciaron su mandato en enero de 2003. En esta fase de transición, ya se había creado la Mesa de Concertación para el departamento de Lambayeque sobre la base de un comité de emergencia (El Niño) ya existente. Sin embargo, la MCLCP no se hallaba arraigada institucionalmente, y el interés y el compromiso de sus miembros eran poco visibles. Además, existía una falta de conocimiento sobre los roles y funciones por parte de los actores de la Mesa de Concertación.

En vista de esta situación, FODIPO realizó dos seminarios de capacitación de tres días con la ONG "Escuela para el Desarrollo" en enero y abril de 2003 sobre los temas "descentralización" y "desarrollo regional". Estos eventos transmitieron a los actores un grado de conocimiento básico para que pudieran asumir sus tareas (planificación de proyectos y elaboración de presupuestos participativos).

OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN

Fortalecimiento del diálogo político entre el gobierno regional, el sector privado y la sociedad civil a través del fomento de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) en el departamento de Lambayeque.

BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE ASESORÍA (AGOSTO 2002 A MAYO 2003)

- Acompañamiento y moderación de las reuniones de la MCLCP.
- 2 seminarios de capacitación, de 3 días cada uno, para la MCLCP a nivel departamental en Lambayeque, a través de la ONG "Escuela para el Desarrollo":
  - Planificación estratégica y participativa
  - Fomento de las capacidades de reflexión de los actores
  - Formulación de proyectos y elaboración de presupuestos participativos
- Evaluación de los módulos de capacitación y de la asesoría.
- Apoyo en la organización de eventos de la MCLCP.
- Transferencia de conocimiento por parte de FODIPO y GTZ/PROAGUA a la MCLCP en los temas relacionados con el agua.

EFECTOS LOGRADOS

- Fortalecimiento de la Mesa de Concertación y mejora del diálogo entre los participantes.
- Aclaración de los roles y funciones de los miembros de la MLCLP.
- Aceptación de la Mesa de Concertación por parte del gobierno regional.
- Incremento del grado de interés personal e institucional por parte de los actores con respecto a los problemas regionales.
- Mayores conocimientos de los actores sobre organizaciones comunales e instituciones, su grado de participación en el proceso de descentralización y su influencia sobre la sociedad.
- Ampliación del círculo de participantes a través de representantes de diferentes instituciones públicas, del gobierno regional y del sector privado.
- Sensibilización con respecto a la importancia el tema del agua en la lucha contra la pobreza y vinculación con las líneas de asesoría de GTZ/PROAGUA.

FACTORES DE INFLUENCIA POSITIVOS Y NEGATIVOS

☺ Actitud positiva de los actores con respecto a los procesos de cambio de la descentralización.
☺ Poca fluctuación de los actores en los eventos de capacitación.
☺ Actitud abierta del gobierno regional con respecto a la MCLCP.
☺ Alto grado de participación de representantes de las instituciones estatales.
☺ Buena cooperación en la asesoría de la MCLCP con las ONG peruanas "CICAP" y "IMAR NORTE".
☺ Buena introducción del proyecto piloto en la estructura del programa GTZ/PROAGUA, y apoyo por parte del director del programa en los contactos con el gobierno regional.

☹ Formación de grupos de interés al interior de la MCLCP.
☹ Deficiencias de articulación y representación de intereses por parte de los actores al interior de la MCLCP (actitud pasiva).
☹ Falta de interés de los medios para informar sobre las actividades de la MCLCP.
☹ Baja participación de las ONG.

☹ Falta de una Mesa de Concertación a nivel de la provincia de Chiclayo, que funcione como
☹ nexo entre el departamento y los distritos.
☹ Alto insumo de tiempo en la asesoría debido a las reuniones semanales.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROCESO DE ASESORÍA

☺ Alto grado de conocimientos y buena transmisión de los mismos por parte de la ONG a través de las capacitaciones.
☺ Alto grado de motivación del equipo de FODIPO.

☹ Deficiencias en la transmisión de información sobre actividades, líneas de asesoría a colegas y superiores dentro de FODIPO.

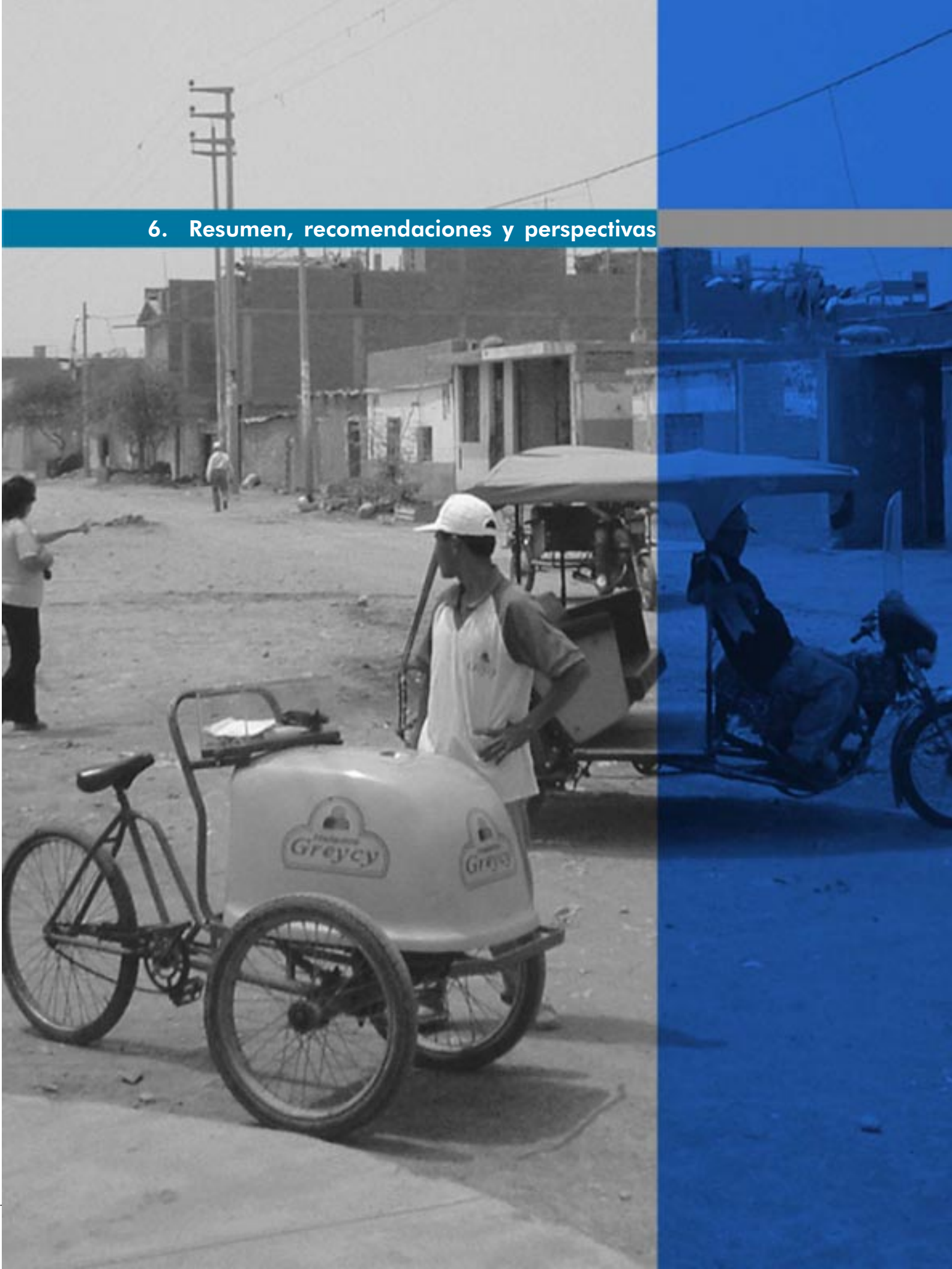
LECCIONES APRENDIDAS

- Debido a la presencia de FODIPO se puedo aumentar el grado de motivación de los actores al interior de la Mesa de Concertación. Sin un apoyo externo, la formación de una Mesa de Concertación requiere de un período de tiempo más largo.
- La participación de FODIPO incidió en que mejorara la imagen de la Mesa de Concertación ante las instituciones estatales.
- Una MCLCP a nivel departamental que funciona bien facilita la formación de comités multisectoriales sobre temas específicos.
- La participación del proyecto piloto en la estructura existente del programa GTZ/PROAGUA tiene la ventaja de que no sólo se transmiten contenidos de asesoría con respecto a la descentralización, sino también conocimientos sobre temas específicos relacionados con el agua. La exposición de ejemplos prácticos fomenta el trabajo de la MCLCP y aclara a los actores las líneas de acción a seguir en la lucha contra la pobreza.

RECOMENDACIONES

- La EPS de Chiclayo debería participar regularmente como un actor importante en la Mesa de Concertación.
- Debe fomentarse una composición equilibrada de la Mesa de Concertación a fin de aumentar su representatividad.
- Debería influirse en favor de la formación de una MCLCP a nivel provincial en Chiclayo, a fin de poder mejorar la difusión de los efectos positivos de la Mesa de Concertación a nivel departamental.
- Las reuniones semanales de las Mesas de Concertación representan una frecuencia demasiado alta como para lograr una participación regular de todos los miembros, antiguos y nuevos. Se recomienda reducir este ritmo a una o dos reuniones mensuales.
- Debería fomentarse la cooperación con las ONG líderes de la región y organizaciones internacionales in situ (DED de Alemania y SNV de Holanda). Su participación en la Mesa de Concertación alberga el potencial de un proceder concertado, fomenta las acciones complementarias y puede crear efectos sinérgicos.

6. Resumen, recomendaciones y perspectivas



6 Resumen, recomendaciones y perspectivas

El presente resumen se hará en la forma de lecciones aprendidas.

EFECTOS LOGRADOS

- Estabilización de las Mesas de Concertación y fijación de reuniones regulares.
- Transmisión de conocimientos a las Mesas de Concertación para la elaboración de planes de desarrollo participativos a nivel municipal y regional.
- Mayor aceptación de la Mesa de Concertación por parte de los representantes de los gobiernos municipales y regionales, instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil.
- Mayor participación de los grupos poblacionales pobres en las Mesas de Concertación.

- Implementación de micro-proyectos en las MCLCP, como el fomento del diálogo entre las Mesas de Concertación y las áreas rurales de su territorio, y auto-evaluación de las MCLCP.
- Mayor motivación de los actores participantes en la MCLCP.
- Mayor grado de voluntad de los actores para el diálogo.
- Sensibilización con respecto a los problemas existentes y a los requerimientos de la población pobre.
- Sensibilización con respecto a la importancia del tema del agua en la lucha contra la pobreza y vinculación con las líneas de asesoría de GTZ/PROAGUA.

FACTORES POSITIVOS Y NEGATIVOS

☺ Gran interés por parte de miembros de la sociedad civil de la MCLCP en el "diálogo político".
☺ Apoyo al equipo de FODIPO por parte del programa GTZ/PROAGUA en el caso de eventos y reuniones importantes.
☺ Buena disposición por parte de las ONG locales a cooperar con FODIPO.

☹ Marcada actitud de expectativa de los miembros de las Mesas de Concertación frente al equipo de FODIPO.
☹ Falta inicial de voluntad y de interés por parte de los gobiernos municipales con respecto a las MCLCP.
☹ Anteposición de intereses propios e influencias políticas por parte de miembros individuales de las MCLCP.
☹ Escasa participación de las mujeres y los jóvenes, así como de los grupos poblacionales pobres en general.
☹ Excesiva confianza en si mismo por parte de los miembros de las Mesas de Concertación, y a la vez falta de seguridad en sí mismos (acaparamiento de las decisiones vs. actitudes inseguras).
☹ Falta de conocimientos y de sensibilidad de los actores en el proceso de la concertación política.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DURANTE EL PROCESO DE ASESORÍA

☺ Incorporación de las ONG nacionales especializadas en eventos de capacitación sobre el tema.
☺ Flexibilidad de la asesoría a través de etapas cortas en los proyectos.
☺ El análisis situacional fue muy útil y sirvió como base de conocimientos para el proceder futuro.
☺ Participación de las Mesas de Concertación en las planificaciones y evaluaciones.
☺ Transmisión de responsabilidad a las MCLCP.
☺ El equipo de FODIPO en Lambayeque es joven y muy motivado.
☺ Buen intercambio de información y cooperación entre los diferentes grupos de trabajo de las líneas de asesoría de GTZ/PROAGUA.

☹ Escaso intercambio de información entre los colaboradores de la región Lambayeque y de la Selva Central.
☹ Marcada necesidad de conducción debido a un proceder no concertado con respecto a las líneas de asesoría, y deficiencias en el manejo del tiempo por parte de miembros de FODIPO.

LECCIONES APRENDIDAS

- No todos los miembros de la MCLCP disponen del mismo grado de conocimientos y de familiarización con el diálogo político y la concertación en el contexto dado. Esto debe tomarse en cuenta sobre todo a nivel distrital, y tal vez deba ser compensado (igualdad de oportunidades).

- El éxito de la asesoría depende de la manera de proceder y de la fijación de los objetivos. La ejecución de proyectos propios por parte de las MCLCP sólo podrá ser exitosa al inicio cuando estos proyectos son limitados y sencillos. Las pequeñas etapas concluidas con éxito tienen un mayor significado que los proyectos complejos, pero no desarrollados. El éxito logrado actúa como efecto motivador sobre los miembros de las MCLCP, y además atrae la atención pública sobre sus actividades y resultados.

- La elaboración de un análisis situacional al inicio de la asesoría, y también al inicio de los micro-proyectos de las Mesas de Concertación, no sólo ayuda a alcanzar un grado más específico de conocimientos, sino también sirve de base para el monitoreo. Cuando es posible determinar claramente los efectos y los cambios, se puede observar un incremento de la motivación en todos los actores.

- Si falta apoyo externo para las Mesas de Concertación, puede dificultar su funcionamiento e incidir en la exclusión de actores importantes (mujeres, jóvenes, y en general los grupos poblacionales pobres).

La implementación de auto-evaluaciones permite a los miembros de las Mesas de Concertación una mejor reflexión sobre sus actividades, sus efectos y sus debilidades.

Para un programa de la Cooperación Técnica como GTZ/PROAGUA, las experiencias ganadas por parte del equipo piloto son muy útiles, también para la fijación de los temas prioritarios de su asesoría. Las eventuales mejoras inciden en aumentar los efectos inmediatos del programa (por ejemplo, fomento de grupos de usuarios de agua, fomento de la autoayuda, fortalecimiento de los comités multisectoriales de la educación sanitaria y ambiental).

La asesoría a las Mesas de Concertación insume mucho tiempo. Precisamente a nivel distrital, las necesidades son muy grandes y la comunicación se dificulta. A fin de poder lograr efectos, se requiere una cooperación continua y una participación regular en las reuniones.

- Los requerimientos de asesoría en las Mesas de Concertación y la voluntad de cooperar de los actores son muy variables.

- Las Mesas de Concertación son instrumentos ideales para iniciar procesos de aprendizaje en corto tiempo.

- La participación del proyecto piloto en la estructura existente del programa GTZ/PROAGUA tiene la ventaja de que no sólo se transmiten contenidos de asesoría con respecto a la descentralización, sino también conocimientos sobre temas específicos relacionados con el agua. La exposición de ejemplos prácticos fomenta el trabajo de la MCLCP y aclara a los actores las líneas de acción a seguir en la lucha contra la pobreza.

- La asesoría de las Mesas de Concertación se mueve en un ámbito en que no sólo existen opiniones distintas, sino también temores frente a la pérdida de poder y expectativas de poder. Un equipo de asesoría puede caer rápidamente en el juego o ser utilizado como chivo expiatorio.

RECOMENDACIONES

- A nivel del fomento del diálogo político debería prestarse atención a que el alcalde y el gobierno regional responsables participen tempranamente en la planificación. El apoyo y la aceptación de estos últimos son elementos clave para el éxito de la asesoría.

- La fijación de objetivos no debería formularse de modo demasiado ambicioso. Dentro del período de asesoría, no puede fijarse como objetivo el lograr cambios fundamentales de actitud entre los grupos destinatarios. Solamente se pueden fijar los hitos para que las instituciones, organizaciones y la sociedad civil sigan por el camino ya iniciado.

- Sin la implementación de un sistema de monitoreo participativo, la institución de las Mesas de Concertación puede desviarse y por tanto desligarse de la población, que constituye su principal objetivo. Precisamente debido al nuevo instrumentario de las Mesas de Concertación, es necesario velar por que los conocimientos alcanzados sean procesados y puestos a disposición.

- El proceso de descentralización iniciado sólo está asegurado hasta fines del actual período legislativo del gobierno de Toledo. No se puede excluir la posibilidad de una reversión hacia un mayor centralismo en el siguiente gobierno. Por lo tanto, debería iniciarse el fomento de la continuación de los caminos iniciados para garantizar su permanencia a nivel nacional.

- El enfoque de asesoría elegido por FODIPO, en la forma de un acompañamiento en tándem de las Mesas de Concertación (a través de un experto con experiencia y un experto junior responsables del apoyo continuo a la MCLCP) ha mostrado resultados positivos, ya que asegura casi siempre una presencia en las reuniones, y pone a disposición un interlocutor permanente.

- Los diferentes programas de la GTZ en el Perú deberían interesarse en mayor medida por el tema del "fomento del diálogo político". En el futuro, la cooperación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado crecerá en importancia, y será fundamental en prácticamente todos los procesos de asesoría para lograr efectos amplios y sostenibles. Las experiencias ganadas en el Perú podrían ser también de importancia para otros países.

PERSPECTIVAS

Dentro de los próximos dos o tres años (en el actual período legislativo), las Mesas de Concertación ganarán en importancia. Esto se verá fomentado no sólo por la creciente difusión y aceptación de las MCLCP entre la población, las empresas privadas y los gobiernos regionales y locales, sino también por el apoyo que les presten las organizaciones internacionales. El proceso de descentralización iniciado en el Perú tiene un futuro incierto, debido a que éste todavía no está estabilizado y existen aún opiniones políticas enfocadas a un fuerte centralismo.

El gobierno ha hecho bien en asignar a las Mesas de Concertación una tarea concreta, de modo que éstas puedan demostrar lo que se puede lograr a través del diálogo político entre los participantes. Si se lograse difundir claramente los efectos positivos de la Mesas de Concertación, existen posibilidades fundadas para asegurar su continuación. Por lo tanto, debería otorgarse una mayor importancia a la evaluación del proceso de descentralización. ¿Qué han logrado las Mesas de Concertación, en qué reside su valor agregado? En este sentido, la cooperación internacional podría asumir la tarea de no sólo influir sobre el proceso mismo y eliminar los obstáculos, sino además de evaluar objetivamente sus resultados.

Si bien esta publicación tal vez cause la impresión de que todavía hay muchos obstáculos por superar para lograr mejoras fundamentales, esto pone de manifiesto en primer lugar que la asesoría y el apoyo externo resultan necesarios para que las Mesas de Concertación se mantengan en la escena política y no desaparezcan de ella rápidamente. Para ello, en el caso de la región de la Selva Central, por ejemplo, sólo fue necesario un impulso inicial para lograr que la mayoría de los

participantes se reuniesen en torno a una misma mesa. En cambio, en el caso de José Leonardo Ortiz existen deficiencias fundamentales, y se requiere de mucha mayor energía para lograr una mayor aceptación de los participantes entre ellos.

Aun así, se puede afirmar el proceso de descentralización ha asentado una piedra angular. Después de una política marcada durante diez años por un enfoque centralista, existe por primera vez la oportunidad de juntar a las instancias políticas de decisión y a la sociedad civil en una misma institución.

No se trata aquí de afirmar que el proceso de descentralización iniciado será fácil. Siempre es más sencillo mostrar una mentalidad cerrada y señalar con el dedo los problemas existentes, que asumir una actitud positiva y buscar conjuntamente las soluciones. Sin embargo, los cambios no se logran a través de un enfoque pesimista. Además, en un análisis más cercano resulta evidente que el potencial existente supera con mucho los problemas.

Con respecto a la pregunta planteada al inicio, puede decirse que en el Perú existen las dos variantes de "no querer" y "no poder" comunicarse": los unos no "quieren" un diálogo político, los otros no "pueden" llevarlo a cabo. No se logrará convencer a todos para que dejen del lado su actitud de bloqueo. Tampoco todos lograrán adquirir las capacidades necesarias para participar en el diálogo político. Sin embargo, se han abierto las puertas para incluir a amplios sectores de la población, y permitirles participar en la constitución de su entorno vital.

7 Documentación

Análisis situacional sobre José Leonardo Ortiz y Ferreñafe (2002), por Ursula Córdova, Teresa Godoy, Sheila Falen y Franzisca Fillies

Informe sobre el taller de planificación de FODIPO (2002), por Ursula Córdova y Teresa Godoy

Diversos informes de evaluación sobre los eventos de capacitación de las Mesas de Concertación (2002/03), por las ONG "Alternativa" y "Escuela para el Desarrollo"

Informe de evaluación sobre las actividades y efectos del proyecto piloto FODIPO (2003), por Vanessa Orbegoso y Axel Krause

Equipo del Proyecto Piloto **FODIPO**

Sheila Falen

Economista
Asesora junior de GTZ/PROAGUA con más de dos años de experiencia en la Cooperación Internacional. Tarea dentro del Proyecto Piloto: Asistente de Asesoría a la Mesa Distrital de José Leonardo Ortiz y a la Mesa Provincial de Ferreñafe.

Wendy Cubas

Ingeniera de Recursos Naturales Renovables
Asesora junior de GTZ/PROAGUA. Tarea dentro del Proyecto Piloto: Asistente de Asesoría a la Mesa Departamental Lambayeque y a la Mesa Provincial de Ferreñafe.

Teresa Godoy

Experta en Comunicación y Descentralización
Asesora de GTZ/PROAGUA con más de diez años de experiencia en la Cooperación Internacional. Tarea dentro del Proyecto Piloto: Responsable de la Asesoría a la Mesa Departamental Lambayeque.

Ursula Córdova

Experta en Comunicación y Descentralización
Asesora de GTZ/PROAGUA con más de doce años de experiencia en la Cooperación Internacional. Tarea dentro del Proyecto Piloto: Responsable de la Asesoría a la Mesa Provincial Ferreñafe y a la Mesa Distrital José Leonardo Ortiz.

Franzisca Fillies

Economista
Asesora junior de GTZ/PROAGUA con más de dos años de experiencia en la Cooperación Internacional. Tarea dentro del Proyecto Piloto: Gestión de conocimientos y evaluación interna.

Carsten Hildebrand

Sociólogo
Asesor de GTZ/PROAGUA con más de tres años de experiencia en la Cooperación Internacional. Tarea dentro del Proyecto Piloto: Coordinador.

PROAGUA gtz

Cooperación Técnica Alemana

Los Faiques 140, Santa Victoria, Chiclayo, Perú
Tel: +51-74-234 928
Fax: +51-74-272 823
e-mail: sede-central@proagua-gtz.org.pe
página web: www.proagua-gtz.org.pe